Bostadspolitik 2000

– från produktions- till boendepolitik

Expertrapporter

SOU 1996:156

BILAGA TILL SLUTBETÄNKANDE AV BOSTADSPOLITISKA UTREDNINGEN

A: RefKB
Occ SOU
1996:156
28

Statens offentliga utredningar
1996:156
Inrikesdepartementet

Bostadspolitik 2000

från produktions- till boendepolitik

Expertrapporter

Bilaga till Slutbetänkande av Bostadspolitiska utredningen
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 90
Ordertel: 08-690 91 91

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Graphic Systems AB, Göteborg 1996

ISBN 91-38-20404-5
ISSN 0375-250X

Förord

Bostadspolitiska utredningen (Dir 1995:20) har bl.a. till uppgift att ta fram underlag för beslut om bostadspolitiken på längre sikt. Uppgiften är att precisera mål för en fortsatt social bostadspolitik och ge förslag om lämpliga medel för genomförandet. Utredningen har lämnat ett delbetänkande, *1990-talets bostadsmarknad – en första utvärdering (SOU 1995:98)* och avlämnar nu sitt slutbetänkande.

Utredningen publicerar i denna bilaga ett antal expertrapporter. De ingår i det underlagsmaterial som utredningen tagit del av. Utredningen har inte tagit ställning till innehållet i de enskilda rapporterna. Var och en av experterna svarar själv för de åsikter som förs fram.

Rapporterna har skrivits av Mai Almén, Peter Englund, Johanna Jacobsson, Stellan Lundström, Inga-Lisa Sangregorio, Annika Schéele, Bengt Turner, Christin Whitehead och Anders Victorin.

Utredningen vill rikta ett varmt tack till författarna.

Innehåll

1. Vägen till en bostadspolitik utan subventioner 7
(Peter Englund)

2. Nya villkor för bostadsföretagen 37
(Stellan Lundström)

3. Kommunernas möjligheter att målstyra kvaliteter i bostäder och boendemiljöer 49
(Annika Schéele)

4. Bostadsbyggande för funktionshindrade 127
(Mai Almén)

5. Och så var det det där med kvinnorna 151
(Inga-Lisa Sangregorio)

6. Upplåtelse av bostad i Sverige och övriga Norden 175
(Anders Victorin)

7. Comparative Housing Finance
(B. Turner, C. Whitehead, J. Jacobsson) 275

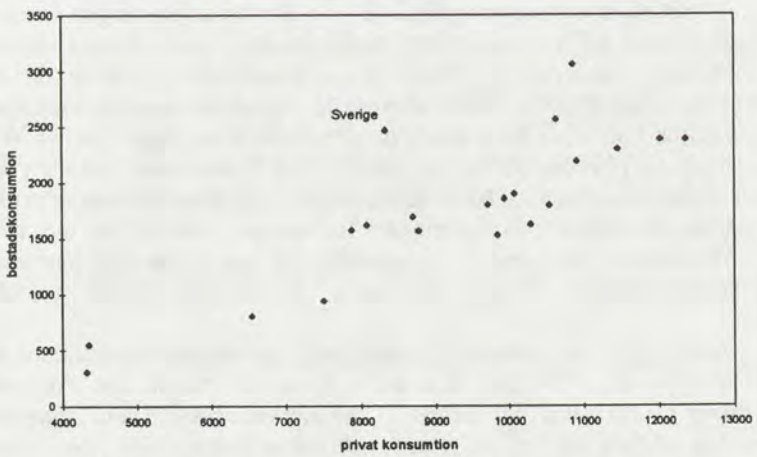
1 Vägen till en bostadspolitik utan subventioner

Av professor Peter Englund, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet

1. Bakgrund

I jämförelse med andra länder på samma inkomstnivå förbrukar bostadssektorn i Sverige större resurser; se *figur 1*. Detta är delvis en effekt av senare års relativa ekonomiska tillbakagång; det svenska bostadsbeståndet har byggts i förväntan om en högre inkomstnivå än den som idag framstår som sannolik. Delvis är det en effekt av en omfattande subventionering av såväl produktion och ägande av bostäder som konsumtion av boendetjänster. Idag befinner vi oss i en mer eller mindre total reträtt från denna politik. Storleken på subventionerna behöver anpassas efter vad som är samhällsekonomiskt försvarbart med tanke på de snedvridande effekterna av ett allmänt högt skattetryck. En stor del av nedskärningen av subventionerna har redan genomförts, och det är en uppgift för den Bostadspolitiska utredningen att överväga ytterligare framtida nedskärningar, eller eventuella temporära nya subventioner för att mildra verkningarna av en kanske alltför snabb över-

Figur 1. Bostadskonsumtion och total privat konsumtion i olika OECD-länder 1990, ECU per capita



Källa: Eurostat

gångsprocess. Samtidigt behöver bostadsbeståndet anpassas efter en lägre förväntad framtida inkomstnivå.

Uppsatsens syfte är att diskutera villkoren för framtida bostadspolitik med hänsyn tagen till att vi befinner oss mitt i en nödvändig anpassningsprocess av denna art. Har vi den besvärligaste delen av anpassningen redan bakom oss, och kan låta bostadsektorn fortsätta att anpassa sig mot ett nytt normalläge utan nya ingrepp? Eller är övergångsproblemen inom bostadssektorn, främst kanske byggbranschen, redan så allvarliga att man bör vara extra försiktig med ytterligare ändringar i regelverket i dagens läge, även om sådana skulle vara långsiktigt välmotiverade? Bör man t o m överväga att införa temporära subventioner, t ex i form av investeringsbidrag? Diskussionen är helt makroorienterad och tar inte upp de särskilda problem som kan finnas i vissa bostadsområden eller på orter som drabbats särskilt hårt av en ekonomiska krisen.

Subventionerna av bostadssektorn har tagit sig olika uttryck: räntesubventioner till ägarna av små- och flerfamiljshus, periodvisa investeringsbidrag riktade till byggarna av nya (och ombyggda) bostäder, och inkomstprövade bostadsbidrag riktade till de boende. Vidare bör skattebehandlingen av småhusägarna, före 1991 års skattereform, ses som en indirekt subvention; mot full nominell avdragsrätt för räntor svarade en schablonintäktsbeskattning enligt en låg realränta. Utformningen av räntesubventionerna har vägletts av en stark strävan efter symmetri mellan olika upplåtelseformer, med hänsyn tagen till skattereglerna. Härigenom har hyressektorn getts i princip samma subventionsgrad som ägarsektorn. Man kan därför säga att vi i grunden har haft en omfattande *generell* subventionering av bostadskonsumtionen. Härtill kommer vissa selektiva inslag. Dels kan de låga hyrorna i centrala innerstadslägen till följd av bruksvärdesprövningen ses som ett förtäckt stöd till en viss grupp av hyresgäster, om än utan direkta statsfinansiella konsekvenser. Vidare är bostadsbidragen selektiva till sin konstruktion eftersom de är inkomstberoende. De subventionerar dock bara bostadsutgifter upp till en övre gräns, och de flesta bidragstagare ligger över den gränsen. De påverkar därför inte i första hand bostadsvalet, utan bör ses som ett allmänt inkomststöd. Även räntebidragen kan uppfattas som selektiva eftersom de är knutna till vissa årgångar. Som närmare diskuteras i avsnitt 4 nedan påverkar de emellertid kostnadsbilden för hela beståndet. Sammantagna är de selektiva subventionerna små i förhållande till det generella stödet.

Argumenten för generella subventioner av bostadskonsumtionen är dock ganska svaga. Gängse skatteteori (den s.k. teorin för "optimal beskattning") utgår från att skatte- och subventionssystemets allmänna utformning vägleds av två mål: jämn inkomstfördelning och liten snedvridning av konsumtionsmönstret i förhållande till medborgarnas önskningar. Det första målet talar för särskilt låg skatt på nödvändighetsvaror, eftersom

sådana varor utgör en särskilt stor andel av låginkomsttagarnas budget. Det andra målet talar för en låg skatt på varor vars efterfrågan är särskilt priskänslig, eftersom höga skatter skulle leda till särskilt stora effektivitetsförluster (snedvridningar) här. Tillämpat på bostäder talar fördelningsmålet för subventioner, eftersom bostadskonsumtionens budgetandel allmänt sett är större för hushåll med låga inkomster.[1] Effektivitetsmålet, å andra sidan, talar för särskilt höga skatter på bostäder, eftersom efterfrågan enligt flertalet undersökningar är förhållandevis okänslig för prisvariationer. Sammantaget är det därför för bostäder liksom för andra varor (inklusive mat och hotelltjänster) svårt att finna övertygande argument för subventioner eller en särskilt lindrig beskattning. Vi har knappast tillräckligt exakta kunskaper för att på ett meningsfullt sätt avvika från den allmänna filosofi om likformighet som vägledde 1991 års skattereform. Inkomstfördelningen påverkas sannolikt effektivare genom mer direkt riktade åtgärder (t ex progressiva inkomstskatter, inkomstberoende bostadsbidrag och olika åtgärder inom socialpolitik, arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik).

Jag kommer därför att utgå ifrån att några *generella* stöd till bostadssektorn i form av räntesubventioner, allmänna investeringsbidrag eller en olikformig skattebehandling[2] inte bör utgå på längre sikt. Argumenten för detta är allmängiltiga men förstärks naturligtvis av att det i en integrerad världsekonomi knappast går att höja det allmänna skattetrycket, utan att det tvärtom antagligen måste sänkas. Konkurrensen om offentliga medel kommer att vara mycket hård framöver.

Efter 1991 års skattereform och den påbörjade avvecklingen av räntesubventionerna kommer i stort sett inga generella subventioner att kvarstå efter år 2002.[3] Frågan är om den återstående avvecklingen kommer

---

[1]Skillnaderna tycks ha ökat under 1990-talet; se Turner (1996).

[2]Resonemanget förutsätter att en likformig kapitalbeskattning utgör en norm, och att en avvikelse från likformighet därför kan uppfattas som en subvention av bostadssektorn. 1991 års skattereform präglades av principen om likformighet, trots att argumenten för likformiga konsumtionsskatter i princip inte är starka. Däremot talar allmängiltiga skäl för att skattesystemet bör utformas så att avkastningskravet på reala investeringar i olika sektorer blir detsamma; se Englund (1989) för en principdiskussion. Agell, Englund och Södersten (1995) tabell 8.2 redovisar kalkyler av den reala avkastning före alla skatter som en investering måste ge för att finansiären ska få en viss real avkastning efter skatt. Kravet på en villainvestering höjdes till följd av skattereformen, men ligger fortfarande något under kravet på investeringar i näringslivet i övrigt.

[3]För närvarande förutsätts en evig räntesubvention på 30 procent till hyressektorn. Detta kan dock ses som en korrektion för att hyreshusen belastas med såväl fastighetsskatt som skatt på överskott i rörelsen; en sorts dubbelbeskattning. Mer rätlinjigt vore att avskaffa såväl räntesubventioner som fastighetsskatt och endast beskatta hyresfastigheter genom en lämpligt utformad bolagsskatt.

att utsätta bostadssektorn för alltför hårda påfrestningar. Den frågan ska ses mot bakgrund av de andra störningar som drabbat bostadsmarknaden. Det gäller dels den makroekonomiska krisen, som lett till en varaktigt lägre produktions- och inkomstnivå än vad som tidigare förväntades. Dels har penningpolitiken lagts om i riktning mot inflationsbekämpning, med åtföljande högre realräntor under en utdragen övergångsperiod. Sammantagna har dessa chocker haft mycket kraftiga negativa effekter på bostadsefterfrågan och satt igång en anpassningsprocess med stora effekter på fastighetspriser, byggande och boendekostnader. För att bedöma förutsättningarna för den framtida bostadspolitiken är det viktigt att försöka bedöma var vi befinner oss i denna process.

2. *Bostadsmarknadens anpassningsprocess - en aggregerad modell*

Det kan vara lämpligt att utgå från en principiell och mycket stiliserad modell av anpassningsprocessen. Det finns då skäl att skilja på marknaden för egna hem (småhus) å ena sidan och hyresfastigheter å den andra. Vi bortser här från bostadsrätterna som på många sätt intar en mellanställning. Bl a är de speciella på grund av att fördelningen av räntekostnader mellan föreningen och dess medlemmar kan se så olika ut i olika föreningar, och att priserna på bostadsrätter i högbelånade föreningar mycket väl kan falla ned till noll med åtföljande konkursrisk. Den viktigaste principiella skillnaden mellan hyreslägenheter och småhus är att småhuspriserna är fritt rörliga, och därför i princip kan förväntas reagera omedelbart när efterfrågan ändras,[4] medan hyrorna är styrda av avtal och långsiktiga kontrakt.

Låt oss börja med *småhusmarknaden* och se på hur den reagerar på störningar som påverkar efterfrågan. Efterfrågan på småhus påverkas i princip av boendekostnader och inkomster, och vi börjar med att betrakta den situation där efterfrågan plötsligt minskat till följd av *fallande inkomster*. På kort sikt förutsätts bostadsbeståndet vara helt fixerat, men efter en tid påverkas det genom nybyggande, avgångar och ombyggnader. Så länge som beståndet är konstant måste efterfrågeminskningen motverkas genom minskade boendekostnader för att jämvikt mellan efterfrågan och utbud ska bibehållas. För småhus utgörs boendekostnaderna i princip av kapitalkostnader och driftskostnader. Eftersom det inte finns skäl att tro att drifts-

---

[4]Stora flytt- och transaktionskostnader medför visserligen att flertalet hushåll inte kommer att ändra sin bostadskonsumtion vid måttligt ändrade priser och inkomster. Prisbildningen bestäms i stället av den minoritet bland hushållen som väljer att flytta. Det är dock inte uppenbart hur detta förhållande skulle påverka analysen, och vi väljer att bortse ifrån det.

kostnadrna påverkas måste anpassningen komma via kapitalkostnaderna. De reala kapitalkostnaderna kan skrivas som nominalränta efter skatt minus nominell värdestegring, eller uttryckt med symboler

$$(1) \qquad P\cdot[r\cdot(1-t)+f-P^*],$$

där P är prisnivån på småhus, r är räntesatsen, t skattesatsen för kapitalinkomster (ränteavdrag), f fastighetsskatten (eller schablonintäktsskatt före 1991) uttryckt som andel av marknadsvärdet, och P* den procentuella (förväntade) prisökningstakten.[5]

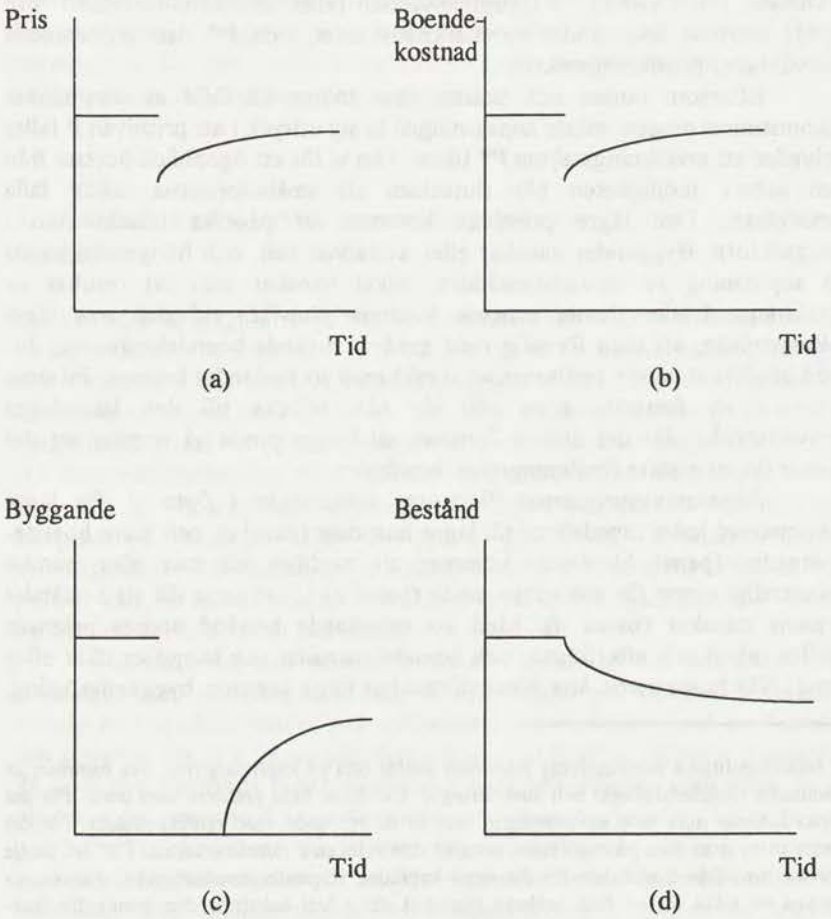
Eftersom räntan och skatten inte ändras till följd av den tänkta inkomstminskningen, måste anpassningen ta sig uttryck i att prisnivån P faller och/eller att prisökningstakten P* tilltar. Om vi för ett ögonblick bortser från den senare möjligheten blir slutsatsen att småhuspriserna måste falla omedelbart. Den lägre prisnivån kommer att påverka lönsamheten i byggsektorn. Byggandet minskar eller avstannar helt, och härigenom inleds en anpassning av bostadsbeståndet, vilket minskar som ett resultat av förslitning. Under denna process kommer jämvikt, vid den nya lägre inkomstnivån, att vara förenlig med gradvis stigande boendekostnader, dvs med gradvis stigande småhuspriser, i takt med att beståndet krymps. Priserna kommer att fortsätta stiga tills de nått tillbaka till den långsiktiga jämviktsnivån, där det åter är lönsamt att bygga precis så mycket att det räcker till att ersätta förslitningen av beståndet.

Anpassningsprocessen illustreras schematiskt i *figur 2*. En lägre inkomstnivå leder omedelbart till lägre huspriser (panel *a)* och lägre boendekostnader (panel *b)*. Detta kommer att medföra ett mer eller mindre fullständigt stopp för allt nybyggande (panel *c*) vilket leder till att beståndet gradvis minskar (panel *d*). Med ett minskande bestånd ändras balansen mellan utbud och efterfrågan, och boendekostnader och huspriser ökar efter hand. När huspriserna åter blivit tillräckligt höga kommer byggandet igång,

---

[5] I bostadspolitiska sammanhang fokuseras alltför ofta på kapital*utgifter*, dvs summan av nominella räntebetalningar och amorteringar. Det finns flera problem med detta. För det första blandar man ihop amorteringar, som är ett sparande, med räntekostnader. För det andra tittar man inte på *real*räntan som är den relevanta räntekostnaden. För det tredje bortser man från kostnaden för det egna kapitalet. Kapitalkostnadsuttrycket i texten är enklast att tolka för en fullt belånad fastighet där r helt enkelt är den nominella låneräntan. Annars ska r tolkas som ett vägt medelvärde mellan låneräntan och alternativkostnaden för eget kapital. De nominella kapitalutgifterna snarare än kapitalkostnaderna kan dock ha betydelse för hushåll med likviditetsproblem, som inte kan höja sin belåning och som inte har tillgång till andra resurser för att finansiera sin bostadskonsumtion. Flertalet empiriska studier tyder dock på att sådana hushåll är ganska få. De nominella kapitalutgifterna kan också ha betydelse för fastighetsbolag utan tillräckligt eget kapital, även om bristen på eget kapital för de allmännyttiga bolagen utgör en självpålagd restriktion.

Figur 2. Bostadsmarknadens anpassning efter en permanent inkomstminskning



och marknaden närmar sig den nya jämvikten. I formella teoretiska modeller kan man visa att anpassningsprocessen är monoton, så som den ritats i figurerna, såväl om bostadskonsumenterna har statiska förväntningar om framtida priser som om de är rationella nog att precis förutse hur priserna kommer att utvecklas.[6] Som figuren är ritad kommer priset på lång sikt att återvända till nivån före inkomstminskningen. Detta förutsätter att byggbranschens produktionskostnader för nya bostäder är opåverkade på lång sikt och att detsamma gäller markkostnaderna. Åtminstone i centrala storstadslägen måste man naturligtvis räkna med en varaktig negativ effekt på markpriserna, och därmed på de långsiktiga boendekostnaderna. För att analysera effekternas storlek kan man utgå från att den samlade bostadsefterfrågan beror på inkomster och boendekostnader. För att hålla efterfrågan oförändrad krävs då att

$$\text{procentuell inkomständring} \cdot \text{inkomstelasticitet} = \text{procentuell boendekostnadsändring} \cdot \text{priselasticitet}. \quad (2)$$

Detta uttryck anger hur mycket boendekostnaderna måste minska på kort sikt för att motverka den efterfrågeminskning som inkomstfallet gett upphov till. Boendekostnaderna bestäms av småhuspriserna enligt uttryck (1). Småhuspriserna relativa fall torde dock bli mindre än den relativa minskningen av boendekostnaderna, eftersom tendenserna till prisfall (åtminstone vid rationella förväntningar) dämpas av förväntade framtida prisstegringar. Boendekostnadsminskningen kommer således att realiseras genom en kombination av initiellt prisfall och förväntan om framtida prisökningar; jfr uttryck (1). Ju snabbare förväntade prisökningar desto mindre blir det initiella prisfallet. Hur snabbt priserna kommer att återhämta sig beror på hur snabbt utbudet anpassas, vilket i sin tur beror på förslitning och byggandets priskänslighet.

Låt oss nu övergå från inkomstminskning till en ökning av någon komponent av *boendekostnaderna,* t ex genom en sänkt marginalskatt på ränteavdragen. Den principiella analysramen är densamma men detaljerna blir något annorlunda. I det här fallet kräver jämvikt vid kortsiktigt fixt utbud att de totala boendekostnaderna förblir opåverkade. För att så ska bli fallet fordras enligt uttryck (1), precis som vid en inkomstminskning, en kombination av fallande prisnivå på småhus och förväntningar om framtida stigande priser. Anpassningsprocessen är principiellt densamma som enligt

---

[6]Det kortsiktiga prisfallet blir djupare med statiska än med rationella förväntningar; se Poterba (1984) för en närmare formell analys. Cykliska förlopp kan uppstå om förväntningarna bildas på andra sätt, t ex om hushållen extrapolerar den historiska prisutvecklingen enligt vissa mönster.

figur 2 med den skillnaden att boendekostnaderna nu stiger gradvis från den ursprungliga nivån.

Hittills har vi enbart uppehållit oss vid ägarmarknaderna. Låt oss också kort beröra anpassningen på *hyresmarknaden*. Om hyrorna vore fritt rörliga och omförhandlades löpande vore den ovan genomförda analysen direkt tillämplig även här. En inkomstminskning skulle på kort sikt leda till hyressänkningar, och en kostnadsökning (t ex höjd ränta efter skatt) skulle inte påverka hyrorna. I båda fallen skulle fastighetspriserna falla med åtföljande kapitalförluster. I verkligheten är hyrorna bundna av långsiktiga avtal, även på en oreglerad hyresmarknad, och reagerar med stor tröghet på efterfrågebortfall. I det svenska förhandlingssystemet finns det också en tendens till att kostnadsökningar även på kort sikt vältras över på hyresgästerna, genom tillämpning av bruksvärdesystemet. Vid fallande inkomster kan man således vänta oförändrad hyra och vid ökade kostnader en höjd hyresnivå. I båda fallen blir följden outhyrda lägenheter, åtminstone om hyresmarknaden var i jämvikt i utgångsläget. Även denna anpassning leder till kapitalförluster för fastighetsägarna och minskat byggande tills en ny långsiktig jämvikt uppnåtts.

3. En tolkning av de senaste årens utveckling på bostadsmarknaden

En rad sammanfallande händelser under 90-talets första år har i grunden ändrat förutsättningarna för bostadspolitiken: fallande inkomster (eller i varje fall avtagande tillväxt), ökad arbetslöshet, högre realränta, ändrat skattesystem. Syftet med detta avsnitt är att överslagsmässigt kvantifiera dessa faktorers inverkan på bostadsmarknaden.

Bostadsvalet representerar ett långsiktigt beslut, och efterfrågan påverkas inte i större utsträckning av tillfälliga inkomstvariationer. I stället styrs den av hushållens uppfattning om den långsiktigt hållbara inkomstnivån, den s.k. *permanenta inkomsten*. Det är knappast någon tvekan om att hushållens förväntningar om framtida inkomster påverkats av den ekonomiska krisen, även om storleksordningen kan vara svår att bedöma. En grov uppskattning kan man få genom att utgå från nationalproduktens utveckling som illustreras i *figur 3*. Det kan kanske ligga närmare till hands att i stället titta på hushållens disponibla inkomster. Det är dock inte lämpligt. Under 1990-talets första år ökade disponibelinkomsterna nämligen extra snabbt som en avspegling av de växande budgetunderskotten, och det vore synnerligen missvisande att se detta som ett tecken på ökade permanenta inkomster. Eftersom inkomsten på längre sikt kommer ur produktionsresultatet är det bättre att utgå från BNP. Mellan 1970 och 1990 var den

genomsnittliga tillväxten 2,0 procent per år. Låt oss anta att hushållens inkomstförväntningar i slutet av 1980-talet utgick från att denna trend skulle fortsätta. 1990-talet medförde som bekant ett klart trendbrott med tre år av fallande BNP. Trots en viss återhämtning ligger BNP ännu 1995 blott 0,7 procent över 1990 års nivå. Om vi nu antar att den svenska ekonomin kan återgå till den gamla tillväxttakten om 2 procent från denna lägre nivå, men däremot inte återhämta de gjorda förlusterna jämfört med en utveckling enligt den historiska trenden, innebär det att de permanenta inkomsterna fallit med 9 procent till följd av 90-talskrisen.

Figur 3. Real BNP 1970-1995, miljarder kronor (1985 års priser)

Beräkningen av *boendekostnadernas* utveckling rymmer komplikationer av annat slag. Som diskuterats ovan är den centrala komponenten realräntan efter skatt, närmare bestämt den *förväntade* realräntan som grundas på den förväntade prisstegringen på fastigheten. Några direkta mätningar av prisförväntningarna låter sig dock inte göras. Om man tittade på den realiserade prisutvecklingen skulle man konstatera att fluktuationerna varit enorma, från tvåsiffriga positiva tal i slutet av 80-talet till negativa siffror några år senare, variationer som knappast avspeglar förväntningarnas utveckling. En långsiktigt rimligare ansats är att anta att huspriserna förväntats stiga i takt med den allmänna prisutvecklingen. Utgående från detta antagande presenteras i *tabell 1* beräkningar av den reala boendekostnaden i småhus för tre år: 1985, 1995 och 2000. Siffrorna för det senare året utgör en prognos gjord under förutsättning av samma

skattesystem som 1995 och borttagna räntesubventioner i enlighet med idag fattade beslut. Vidare antas penningpolitiken bli framgångsrik i så måtto att inflationsmålet nås och framstår som fullt trovärdigt. Det innebär en inflation på två procent och en återgång till historiskt normala realräntor om tre procent på obligationer och ytterligare en procent på bostadslån. Även om detta inte framstår som ett orealistiskt ränteantagande får det antagligen ses som optimistiskt i den meningen att sannolikheten är större för avvikelser uppåt än nedåt.

Tabell 1. Real boendekostnad i småhus

	1985	1995	2000
Nominalränta	14%	12%	6%
Skatt	50%	30%	30%
Inflation	6%	2%	2%
Realränta efter skatt	1,0%	6,4%	2,2%
Fastighetsskatt	0,8%	0,9%	1,3%
Kapitalkostnad som andel av markn värde	1,8%	7,3%	3,5%
Kapitalkostnad som andel av byggkostnad	1,4%	7,3%	3,8%
Drift o avskrivning	4%	4%	4%
Boendekostnad	5,4%	11,3%	7,8%

Not: Beräkningarna tar hänsyn till moms och räntesubventioner (se texten). De förutsätter att marknadspriset på ett nybyggt hus motsvarar byggkostnaden inkl ett normalt vinstpåslag.

Låt oss börja med att titta på de störningar som redan inträffat och jämföra 1985 med 1995. Beräkningarna utgår från nominalräntan, vilken endast var obetydligt lägre 1995 än tio år tidigare. Samtidigt hade inflationen fallit med 4 procent och marginalskatten på räntor minskat från 50 till 30 procent. Den samlade effekten blev en flerdubbling av realräntan efter skatt. Kapitalkostnaden som andel av marknadsvärdet med hänsyn tagen till schablonintäkts- resp fastighetsskatt steg från 1,8 till 7,3 procent. Dessa siffror gäller för ett hus utan räntsubventioner. Marknadsvärdet på dessa hus hänger emellertid samman med subventionernas storlek. Det diskonterade nuvärdet av räntesubventionerna till ett nybyggt hus uppgick i mitten av 80-talet till ca 20 procent av byggkostnaderna [Jakobsson (1996)]. Rimligen kapitaliseras skillnaden i subvention mellan nyare och äldre hus i stor utsträckning i marknadsvärdena.

Om konkurrensen på byggmarknaden fungerar måste priset på ett nybyggt hus med subventioner ligga i nivå med byggkostnaderna. Om subventionerna kapitaliserades fullt ut skulle det ha inneburit att priset på ett äldre hus helt utan subventioner i mitten av 1980-talet skulle ha legat 20 procent under byggkostnaden, korrigerat för depreciering.[7] På basis av detta resonemang kan en kapitalkostnad på 1,8 procent av marknadsvärdet för 1985 översättas till 1,4 procent av byggkostnaderna (80 procent av 1,8). År 1995 när subventionsavvecklingen var på god väg hade nuvärdet av räntesubventionerna minskat till 8 procent av byggkostnaderna. Vid en jämförelse mellan 1985 och 1995 behöver man också ta hänsyn till att momsen höjdes som en del av skattereformen. Härigenom ökade byggkostnaderna efter moms med 9,4 procent (enligt beräkningar i SOU 1989:35 sid. 163). Den sammantagna effekten av de kvarstående räntesubventionerna och den höjda momsen var att marknadsprisnivån 1995 under de gjorda antagandena borde ligga i paritet med byggkostnaderna inklusive den gamla momsen. För att bedöma de totala boendekostnaderna behöver man slutligen lägga till driftskostnader inkl underhåll och förslitning. Om summan av dessa något skönsmässigt sätts till fyra procent blir slutsatsen att de totala boendekostnaderna skulle ha något mer än fördubblats från 1985 till 1995.[8] Siffrorna i tabellen ska ses som representativa genomsnittsvärden. Som framgår av *figur 4* kan utveckligen beskrivas i än mer dramatiska termer utgående från enskilda år, t ex en tredubbling på fyra år från 1989 till 1993.[9]

Även en jämförelse mellan siffrorna för 1985 och 1995 ger en dramatiskt bild. Också dessa siffror ska dock snarast ses som snapshots av en process där hushållen kontinuerligt reviderat sin uppfattning om bostadspolitiken, kreditmarknadsläget mm. Det är sannolikt att efterfrågan för flertalet hushåll aldrig styrts av så höga boendekostnader som 1995 års siffror i tabellen indikerar, utan att hushållen tittat längre fram mot långsiktigt mer normala realräntor.[10] Det kan vara särskilt befogat, eftersom husköp görs med ett decennieperspektiv för ögonen på grund av de höga transaktionskostnaderna. Siffrorna för år 2000 tyder på en återgång till en långsiktigt mer normal kostnadsnivå, baserat på antagandet att stabiliserings-

---

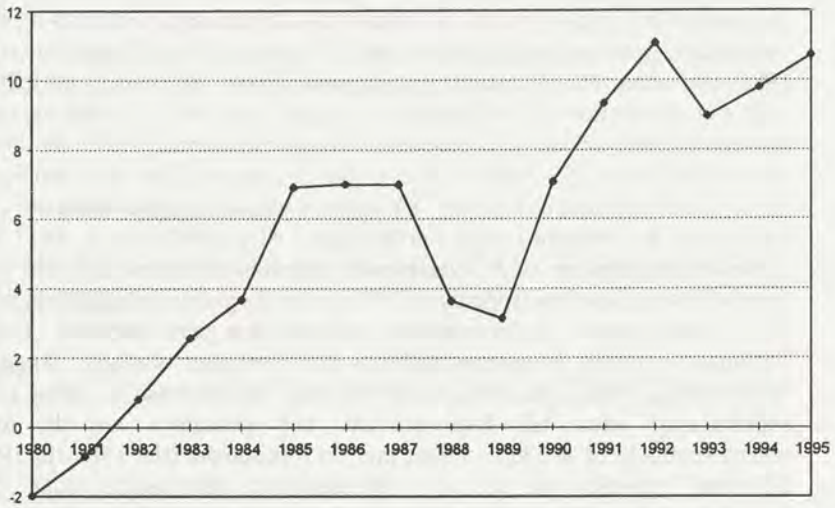
[7]Detta antagande får visst stöd av resultat rapporterade i Englund, Quigley och Redfearn (1996), som tyder på en kapitaliseringsgrad omkring 80%, och Berger (1996) som redovisar estimat i överkant på 100%. Båda studierna är dock preliminära och resultaten synnerligen osäkra.

[8]Boendekostnaderna beror också på småhusprisernas utveckling. Det reala småhuspriset låg dock på ungefär samma nivå 1985 som 1995 (se fig. 6).

[9]Beräkningarna följer samma uppläggning som i tabell 1. Inflationen representeras av ett treårs glidande medelvärde av förändringarna i konsumentprisindex.

[10]De höga nominalräntorna har troligen främst haft betydelse för den minoritet av hushåll vars bostadsval begränsas av likviditetsrestriktioner.

Figur 4. Boendekostnad i småhus i procent av husvärde, 1980-1995



politiken kommer att ha framgång så att realräntan före skatt kommer ned till långsiktigt normala 3 procent, vilket med 2 procents inflation och en procents marginal till obligationsräntan ger en bostadsränta på 6 procent, ett par procentenheter under de nivåer som gäller när detta skrivs på sensommaren 1996. Även med hänsyn tagen till skärpningen av fastighetsskatten från 1996 handlar det om en halvering av realräntan efter skatt jämfört med 1995. Den stora nedgången av realräntan har mycket större betydelse för boendekostnaderna än att räntesubventionerna blir fullt avvecklade, vilket endast bidrar till att höja boendekostnaderna med 0,3 procentenheter mellan 1995 och 2000. Slutresultatet av kalkylen blir att boendekostnaderna år 2000, uttryckta som andel av byggkostnaderna, hamnar 44 procent över 1985 års nivå. Låt oss ta denna siffra som en uppskattning av den förväntade långsktiga kostnadsnivå som styr dagens bostadsefterfrågan.

Sammanfattningsvis leder dessa beräkningar till bedömningen att hushållens permanenta inkomster fallit med 9 procent och att boendekostnaderna för småhus - uttryckta per krona husvärde - stigit med 44 procent i förhållande till den senare delen av 1980-talet. Det behöver väl

knappast poängteras att dessa siffror är behäftade med mycket stor osäkerhet, den skenbara exaktheten till trots.

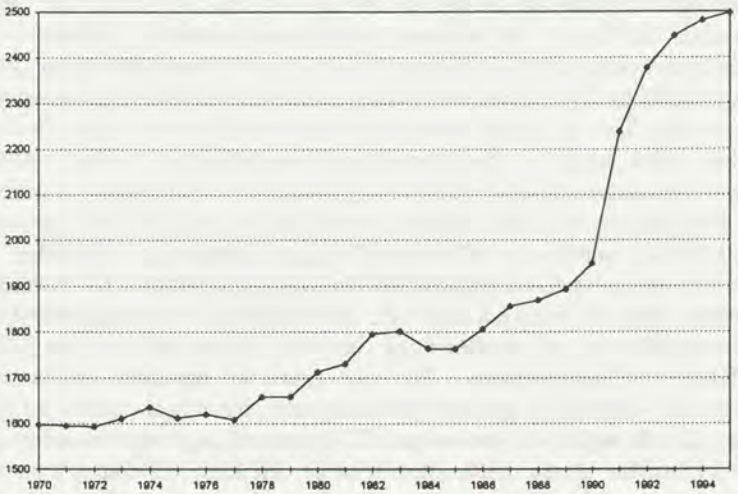
Att göra motsvarande beräkningar av boendekostnaderna för *hyreslägenheter* är både lättare och svårare än för småhus. Det är lättare i den meningen att hyran - till skillnad från boendekostnaden i småhus - i princip är direkt observerbar. Problemet är dock att vi är intresserade av den långsiktigt uthålliga hyresnivån; om hyrorna vore fullt flexibla och omedelbart anpassades för att uppnå kortsiktig jämvikt skulle det ju inte finnas något som helst utrymme för kortsiktiga hyreshöjningar, vilket direkt motsägs av hyresutvecklingen under de aktuella åren. En alternativ, och för svenska förhållanden nog mer realistisk, ansats är att utgå från att hyrorna även på kort sikt anpassas efter bostadsföretagens långsiktiga kostnader. I grund och botten påverkas kostnadskalkylen av samma faktorer för småhus och hyreshus, men det finns två skillnader. För det första har många allmännyttiga bostadsföretag inte skattemässigt utrymme för att utnyttja den fulla skatteeffekten av ränteavdragen. För det andra är nuvärdet av räntesubventionerna väsentligt högre för hyresfastigheter, framför allt därför att de enligt nu gällande regler ska vara eviga till 30 procent. Jag har inte underlag för att kvantifiera dessa båda motverkande effekter. Eftersom räntesubventionernas storlek har avvägts just i syfte att kompensera för småhusägarnas ränteavdrag, kan de kanske antas vara av samma storleksordning.

I *figur 5* presenteras hyresnivåns utveckling. Som bekant representerar 1990-talet ett trendbrott med en närmast explosionsartad hyreshöjning inom loppet av några få år. Den reala nivån på hyran för en genomsnittlig lägenhet på 3 rum och kök steg med 32 procent mellan 1989 och 1995, dvs inte så långt ifrån den beräknade långsiktiga kostnadsökningen för småhus. Slutsatsen är att fastighetsägarna direkt har vältrat över den största delen av kostnadsökningen på de boende. Om marknaden hade varit i balans under slutet av 80-talet borde detta ha resulterat i omfattande vakanser och tomma lägenheter på 90-talet, vilket också blivit fallet på många orter. I centrala storstadslägen låg dock hyrorna en bra bit under marknadsnivån, och det fanns därför utrymme för hyreshöjningar utan vakanser som följd.[11] På andra orter har tendensen till stora vakanser efter hand motverkats med hyresrabatter o dyl.

Mot ovanstående bakgrund framstår det inte som orimligt att för en makroorienterad analys bortse från skillnaderna mellan småhus- och hyresmarknaderna och anta att effekterna på den samlade bostadsefterfrågan kan representeras av de siffror som vi beräknat för småhusen: 44 procents kostnadsökning och 9 procents inkomstminskning. Låt oss också anta att dessa

[11] Se t ex jämförelsen med priserna på bostadsrätter i Turner (1992).

Figur 5. Hyra per kvadratmeter i allmännyttiga bostadsföretag (3 rum och kök), 1970-1995, 1985 års priser.



Källa: Bostads- och hyresundersökningarna.

siffror ganska snabbt slog igenom på bostadsmarknaden under några år i början av 90-talet. Nästa steg är då att fråga hur stora effekter detta kan beräknas ha haft på småhuspriser och byggande. Som framgått av diskussionen i förra avsnittet beror detta på efterfrågans pris- och inkomstkänslighet.

Det finns en omfattande empirisk litteratur om efterfrågan på bostäder. Svenska exempel är Bentzel m fl (1957), DuRietz (1977), Brownstone, Englund och Persson (1988), Gustafsson et al. (1980), Anderstig (1987), Englund, Hendershott och Turner (1995) och Nydahl (1996). Metodproblemen är stora bl a av två skäl. För det första är bostaden en mycket heterogen vara, ett problem som man oftast försökt kringgå genom att använda ett endimensionellt index på "bostadskvantitet". Det kan vara antal rum eller kvadratmeter eller, hellre, ett värdeindex, t ex marknadspris deflaterat med ett prisindex. För det andra bortser man i allmänhet från hushållsbildningens betydelse för den samlade bostadsefterfrågan. I praktiken tar man hushållsstrukturen för given och utgår från att varje hushåll efterfrågar en och endast en bostad.

Metodproblemen till trots finns en viss samstämmighet i litteraturen om att bostadsefterfrågan är oelastisk. Representativa estimat är en

inkomstelasticitet på +0,4 och en boendekostnadselasticitet på -0,3.[12] Om vi tillämpar dessa tal på våra uppskattningar av de aktuella kostnads- och inkomständringarna blir resultatet ett efterfrågebortfall på 17 procent (0,4·9+0,3·44). Detta ska ses som en genomsnittssiffra. Självfallet har olika segment av marknaden påverkats olika. Höginkomsttagarna har fått den största ökningen av sina boendekostnader, men samtidigt har de under dessa år hållit uppe sina inkomster bättre än hushåll med lägre inkomster, vilka också drabbats hårdare av arbetslösheten. Det är därför svårt att ha någon bestämd uppfattning om den relativa efterfrågeutvecklingen hos olika kategorier av boende. Däremot är det uppenbart att en allmän efterfrågeminskning innebär ett skift av efterfrågan från större till mindre bostäder[13] och därmed motsvarande skillnader i prisutvecklingen på hus av olika storlek och kvalitet. Vidare finns det skäl att räkna med viss överföring av efterfrågan från småhus till lägenheter, till följd av lägre inkomster och ett efterfrågeskift mot mindre bostäder.

En viktig fråga är hur utdragen anpassningsprocessen kan väntas bli. På lång sikt, när fastighetspriserna åter har anpassat sig efter produktionskostnaderna, måste bostadsbeståndet ha minskat i proportion till efterfrågebortfallet, en minskning som ska ses i förhållande till den utvecklingsbana som hade varit att vänta med utgångspunkt från förväntade inkomster och kostnader under slutet av 80-talet. Det handlar alltså om ett skift nedåt av *nivån* på den tillväxtbana vars *lutning* bestäms av den långsiktiga ökningen av befolkningens storlek och inkomster. Vi har ovan beräknat efterfrågebortfallet till 17 procent, vid givna småhuspriser. Sannolikt kommer dock småhuspriserna att långsiktigt hamna på en något lägre nivå än tidigare eftersom ett minskat småhusbestånd kan väntas leda till något lägre markpriser även på lång sikt.

Det kortsiktiga anpassningsförloppet kan analyseras i termer av *figur 2*. Ur uttryck (2) kan vi utläsa att boendekostnaderna, vid kortsiktigt fixt bostadsbestånd, skulle behöva sjunka med 12 procent för att kompensera för en inkomstminskning på 9 procent (9·0,4/0,3 = 12). Om boendekostnaderna per krona fastighetspris samtidigt ökat med 44 procent blir den samlade effekten - vid givna förväntningar om framtida prisutveckling - att fastighetspriserna måste falla med 56 procent. Som tidigare framhållits är det dock inte realistiskt att anta att förväntningarna om de framtida priserna skulle förbli opåverkade; husköpare och -säljare inser rimligen att prisfallet åtminstone delvis är tillfälligt och att priserna kommer att stiga när marknaden anpassar

---

[12]Dessa siffror stämmer både med aktuella studier för Sverige och med den internationella litteraturen. Se Mayo (1981) för en resultatöversikt och Muth (1987) och Goodman (1989) för diskussioner av metodproblemen.

[13]Se Englund, Hendershott och Turner (1995) fig 3 för illustrativa simuleringar av efterfrågeskiftet från stora till små bostäder.

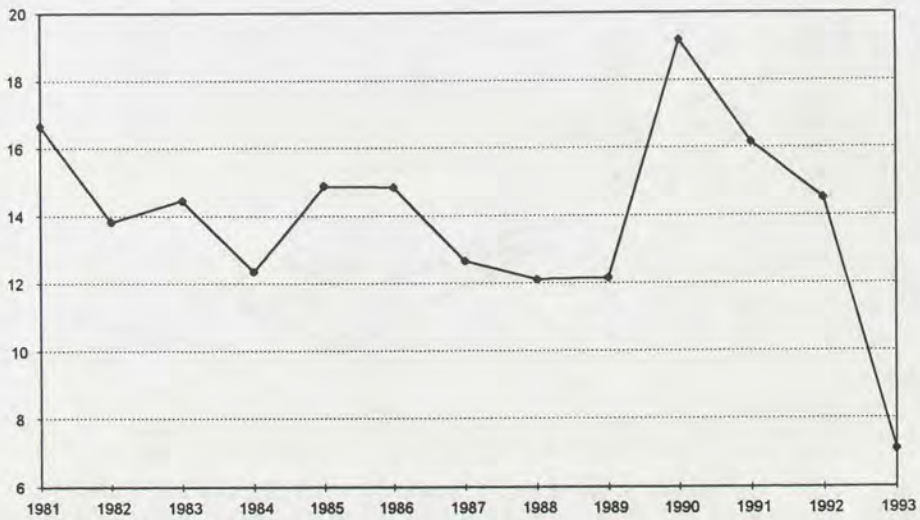
sig mot den nya långsiktiga jämvikten. Experiment med en numerisk simuleringsmodell tyder på att det initiella prisfallet blir mindre än hälften så stort under antagande om att hushållen perfekt förutser hela anpassningsbanan (rationella förväntningar) som om de tror att de lägre priserna ska bestå oförändrade (statiska förväntningar); se Åsberg och Åsbrink (1995). Slutsatsen är alltså att de kostnads- och inkomstchocker som drabbade bostadsmarknaden omkring 1990, om de uppfattades som plötsliga engångschocker, kan ha lett till omedelbara reala prisfall med 20-25 procent, en storleksordning som är i linje med den faktiska utvecklingen av småhuspriserna under dessa år; se *figur 6*.

Figur 6. Realt prisindex på småhus 1970-1995 (1985=1)

Uppskattningen av ett realt prisfall på 20-25 procent avser begagnade fastigheter utan räntesubventioner. Nyhuspriserna, som är avgörande för nybyggandet, påverkas också direkt av räntesubventionerna. Det system för räntesubventioner som tillämpats de två senaste decennierna har inneburit att staten subventionerat mellanskillnaden mellan en garanterad ränta och marknadsräntan. Den garanterade räntan har startat på en mycket låg nivå för att sedan skrivas upp år för år tills den så småningom nått marknadsräntan och subventionen bortfallit helt. Under förutsättning att den annonserade upptrappningen av garantiräntan förväntas bli bestående kan man utifrån antaganden om framtida räntor beräkna diskonterade nuvärden av dessa subventioner; se Jakobsson (1996). *Figur 7* illustrerar resultatet av sådana beräkningar. Vi ser att subventionerna var relativt konstanta omkring 15 procent av byggkostnaderna under 1980-talet med en tillfällig topp 1990, när

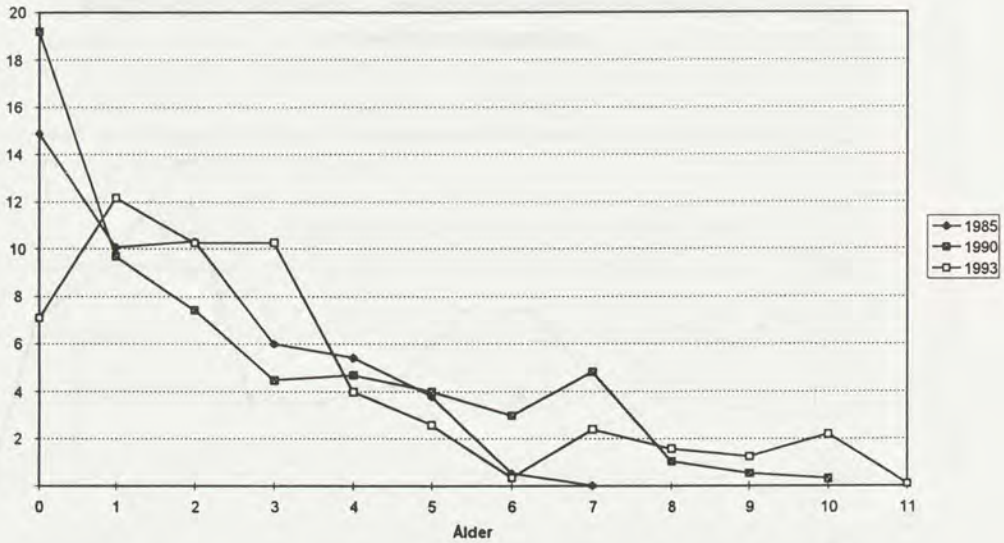
marknadsräntorna var särskilt höga. Införandet av Danell-reglerna 1993 innebar sedan en halvering av subventionsgraden.

Figur 7. Nuvärde av räntesubventioner i procent av byggkostnad, nybyggda hus olika år



Om subventionssystemet inte ändrats och byggkostnaderna utvecklats i jämn takt skulle subventionsvärdet vid varje tidpunkt vara en avtagande funktion av fastighetens ålder. Som illustreras av *figur 8* för tre olika tidpunkter - 1985, 1990 och 1993 - gäller också ett sådant mönster i stort sett trots de extra upptrappningar av den garanterade räntan som gjorts vid olika tillfällen. Om dessa subventionsskillnader vore fullt kapitaliserade skulle vi också kunna utläsa motsvarande prisskillnader mellan hus av olika årgångar. För nyare fastigheter ska därför till de 20-25 procenten som beräknats ovan läggas effekten av de nedtrappade subventionerna, vilken uppgår till knappa 10 procent om vi jämför ett representativt 80-talsår med 1993 och till 15 procent om vi jämför med ett tänkt subventionsfritt 2000. Slutsatsen blir då att prisnivån på nybyggda hus bör ha fallit med mer än 30 procent från 80-tal till 90-tal. Det är svårt att jämföra denna prediktion med verkligheten med tanke på att det obetydliga byggandet under de senaste åren dominerats av speciella objekt.

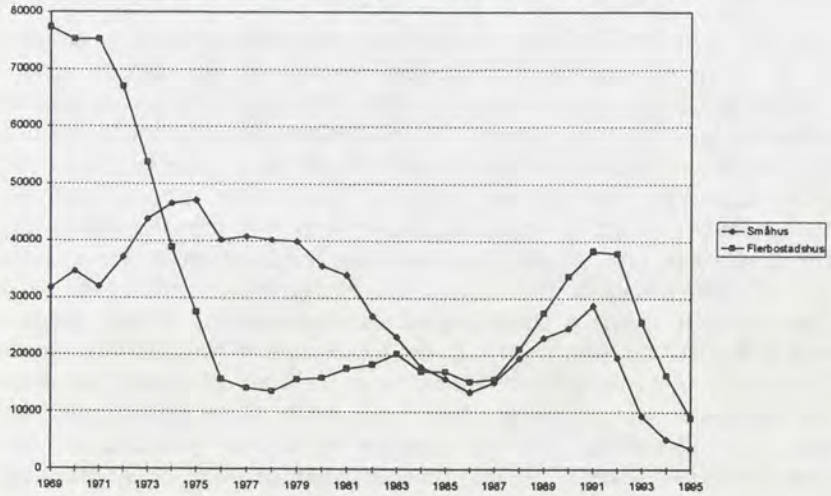
Figur 8. Nuvärde av räntesubventioner i procent av nybyggnadskostnad, hus av olika ålder observerade 1985, 1990 och 1993.



Med så mycket lägre marknadspriser försvinner lönsamheten i byggandet, och det är därför inte förvånande att antalet nya lägenheter 1995 fallit till ungefär en fjärdedel av genomsnittet för 80-talet och endast ungefär 15 procent av siffrorna för toppåret 1991; se *figur 9*.[14] Mer förvånande är att toppen för byggandet nåddes så sent som 1991, samma år som den i flera år annonserade skattereformen genomfördes. Eftersläpningen kan delvis förklaras av långa planerings- och genomförandetider för byggprojekt, men det är svårt att inte också se vissa tecken på irrationalitet eller bristande tilltro till att skattereformen verkligen skulle genomföras fullt ut.

[14]Bejrum och Lundström (1996) ger en aktuell analys av lönsamheten i byggsektorn.

Figur 9. Antal nybyggda lägenheter, 1969-1985.



Hur länge dröjer det innan vi åter har balans på bostadsmarknaden med prisnivåer som gör byggande i normal skala lönsamt? Om dagens situation utan nämnvärt byggande består, kommer beståndet att minska gradvis genom förslitning. Om den uppgår till en procent per år, skulle det ta 17 år innan beståndet minskade så mycket att utbud och efterfrågan möttes vid fastighetspriser som är lika höga som byggkostnaderna. Samtidigt kommer den samlade efterfrågan att öka till följd av folkökning och att det tillkommer nya generationer med högre permanenta inkomster. Enligt aktuella befolkningsprognoser kommer antalet hushåll i åldrarna 20-70 år att öka med 0,45 procent per år under de närmaste åren.[15] Med en inkomsttillväxt på 2 procent per år och en inkomstelasticitet på 0,4 ökar efterfrågan per hushåll med 0,8 procent per år. Under dessa förutsättningar kommer efterfrågan och utbud att mötas efter 7-8 år, om inget nybyggande sker. Om anpassningsprocessen började när byggandet kollapsade 1993 skulle den enligt denna mycket grova kalkyl kunna vara slutförd omkring sekelskiftet. Vi skulle i så fall ha ungefär halva anpassningsprocessen bakom oss.

---

[15]Ökningen ligger dock helt inom de äldre åldersgrupperna, över 50 år. Befolkningen mellan 20 och 50 år väntas minska fram till sekelskiftet och därefter vara i stort sett oförändrad fram till år 2025 (Statistisk årsbok, tab 35).

5. Problem med den aggregerade modellen

Den aggregerade modell som vi utgått från kan förhoppningsvis ge en grov fingervisning om anpassningsprocessens omfattning, men den är uppenbarligen orealistisk i flera avseenden. Dess mest uppenbara brist är att den behandlar bostadsmarknaden som en enda marknad för en homogen vara och bortser från att den i själva verket består av ett nät av nära sammanflätade delmarknader för bostäder med olika läge, kvalitet mm. En mer realistisk analys borde naturligtvis beakta de chocker som olika delmarknader utsatts för på senare år, t ex en ändrad regional arbetsfördelning, en ökad andel äldre som medfört en växande efterfrågan för servicelägenheter, och en ökad andel studenter som stimulerat efterfrågan på universitetsorterna. Sådana specifika omständigheter förklarar mycket av det byggande som trots allt förekommit även under de värsta krisåren. De förklarar också att det kommer att dröja mycket länge innan vi får se något nybyggande på de delmarknader där efterfrågan utvecklats under genomsnittet till följd av industrikriser eller andra faktorer. Medan marknadspriserna på vissa attraktiva orter redan idag ligger i paritet med byggkostnaderna, når de på andra orter inte upp till mer än hälften av vad det kostar att producera ett nytt hus.

En annan brist är att modellen bortser från lägesfaktorer. En hel del byggande beror på ändrade stadsplaner som gjort det möjligt att bygga i tidigare oexploaterade men attraktiva lägen (Sankt Eriks sjukhus är ett aktuellt exempel). Sådant byggande förlänger i princip anpassningsprocessen, eftersom det leder till ett större utbudsöverskott på mindre attraktiva delmarknader.

Den aggregerade modellen tar heller inte hänsyn till att bostäder är odelbara enheter. En minskad efterfrågan innebär således inte, som för vanliga varor, att man köper färre enheter av varan, utan att man efterfrågar en annan enhet; ett hus som representerar en mindre mängd "boendetjänster". En allmän efterfrågeminskning tar sig alltså uttryck i en *ökad* efterfrågan på mindre enheter kombinerad med en kraftigt minskad efterfrågan på större enheter (se not 13). Det innebär att prisskillnaden mellan små och stora hus kan väntas minska. Nybyggandet kommer, när det väl kommer igång, att koncentreras till mindre och enklare bostäder. Detta allmänna mönster står inte i strid med det faktum att en betydande del av byggandet under senare år har bestått av exklusiva hus i attraktiva lägen. I dessa fall handlar det nämligen om lägen som redan tidigare varit efterfrågade, men där byggande inte kommit till stånd, av tillfälligheter eller av stadsplaneskäl.

Tendensen till särskilt stora prisfall på större och dyrare fastigheter bekräftas också av statistiken. Från toppen 1991 till 1995 föll småhuspriserna i de högsta taxeringsvärdesklasserna (över 500.000 kronor) med 20 procent, medan nedgången endast var 10-13 procent för småhus med taxeringsvärden

under 250.000 kronor. Samtidigt kan de ökade inkomstklyftor vi sett tecken på de allra senaste åren komma att få motsatt effekt med ett skift av efterfrågan mot större hus. Det är därför inte självklart om nybyggandet, när det väl tar fart om några år, kommer att vara koncentrerat till stora eller små hus.

En annan disaggregering som är värd att ägna en tanke är den mellan olika upplåtelseformer. A priori skulle man inte vänta sig särskilt stora effekter här eftersom de genomförda reformerna i stort sett ökat kostnaderna lika mycket för småhusägare, bostadsrättsföreningar och ägare av hyresfastigheter. Det finns dock ett par skäl till att vissa effekter på valet av upplåtelseform ändå kan ha uppstått. För det första har kostnadsökningarna fått stort direkt genomslag i hyrorna, medan effekten för köpare av småhus och bostadsrätter mildrats av de kraftiga prisfallen på dessa marknader. För det andra har det allmänna efterfrågeskiftet mot mindre bostäder sannolikt medfört ett skift från småhus till hyres- och bostadsrättslägeheter. Eftersom båda dessa mekanismer gynnat bostadsrätterna är det knappast förvånande att det är just på denna marknad som vi börjat se prisstegringar under 1995 och 1996.

6. Hushållsbildning och ekonomiska faktorer

En bostad är en odelbar enhet av en viss storlek och kvalitet. Nästan alla studier av efterfrågan på bostäder avser storlek och kvalitet på den enda bostad som varje hushåll bebor (eller huvudbostaden om hushållet har tillgång till mer än en bostad). Frågan om hur många bostäder som efterfrågas är däremot styvmoderligt behandlad. Det totala antalet bostäder kan delas upp i två komponenter: antalet hushåll och antalet bostäder per hushåll. Antalet hushåll beror i sin tur dels på storleken på den vuxna befolkningen dels på antalet hushåll per vuxen individ. Frågan är nu hur känsliga de olika komponenter som konstituerar antalsefterfrågan är för boendekostnaderna. Eftersom det handlar om grundläggande demografiska förhållanden ligger det nära till hands att tänka sig att de är relativt okänsliga för ekonomiska variabler.

Om antalseftefrågan vore mycket oelastisk skulle även en liten ökning av antalet hushåll få stor inverkan på huspriserna, om den inte möttes med ett tillräckligt stort bostadsbyggande. Utvecklingen av antalet hushåll skulle i så fall vara en dominerande faktor för huspriserna, medan de faktorer som vi diskuterade i föregående avsnitt - inkomster och boendekostnader - skulle vara av underordnad betydelse. Ekonometriska studier av prisbildningen bekräftar också att demografiska faktorer - ofta representerade enbart av antalet personer i yrkesaktiva åldrar (t ex 30-60 år) - har stor betydelse för

prisutvecklingen på nationell nivå.[16] På sätt och vis kan det synas förvånande, eftersom just befolkningens storlek och ålderssammansättning tillhör de få variabler som kan prognosticeras med ganska stor säkerhet, till skillnad från realräntor och annat. Det borde därför vara naturligt att byggherrar och olika planeringsorgan tittar noga på befolkningsprognoser när de planerar det framtida byggandet, och man skulle därför normalt inte vänta sig större obalanser mellan utbud och efterfrågan på antalet bostäder. Sådana obalanser kan dock uppstå, på grund av prognosmissar eller av andra skäl. Låt oss därför granska de olika komponenterna som bestämmer antalsefterfrågan något närmare.

Storleken på *den vuxna befolkningen* påverkas främst av födelsetal flera decennier bakåt i tiden och av dödstal idag, faktorer som inte har mycket med dagens boendekostnader och inkomster att göra. Men de påverkas också, särskilt på lokal nivå, av migration. Ett antal studier tyder på att relativa boendekostnader har betydelse för migrationen, vilken därför verkar utjämnande på husprisernas utveckling i olika regioner.[17] Däremot påverkar boendekostnaderna knappast migrationen över gränserna i någon större utsträckning. Storleken på den vuxna befolkningen kan därför uppfattas som oberoende av boendekostnader och fastighetspriser.

Nästa faktor av betydelse är *den genomsnittliga hushållsstorleken*. Här har det skett stora förändringar över tiden. Efter andra världskriget, år 1945, bestod det genomsnitliga hushållet av 3,15 personer, en siffra som 1990 hade sjunkit till 2,14. Medan befolkningen ökade mycket snabbare än

Tabell 2: Ökning av antal personer och antal hushåll (tusental)

	Antal personer	Antal hushåll
1945-1960	824	500
1960-1970	583	468
1970-1980	237	448
1980-1990	273	332

Källa: Folk- och bostadsräkningarna.

[16]En uppmärksammad, men kontroversiell, studie för USA av Mankiw och Weil (1989) tillmäter befolkningens åldersstruktur helt avgörande betydelse. Studier för Sverige av Heiborn (1994) och Hort (1995) ger mer blandade resultat där inkomster och boendekostnader har väl så stor betydelse för prisutvecklingen som demografiska förhållanden. Enligt Berg (1996) har skillnaden mellan ökningen av befolkningen i husköparålder (20-44 år) och säljarålder (45-64 år) stor betydelse för prisutvecklingen.

[17]Se t ex Gabriel, Shack-Marquez och Wascher (1992) för USA och Edin, Heiborn och Nilsson (1996) för Sverige.

antalet hushåll på 50- och 60-talen, har motsatsen gällt under senare år. På 70-talet ökade antalet hushåll t o m dubbelt så snabbt som antalet personer; se *tabell 2*. Den omsvängning som tabellen illustrerar har inte bara med ett minskat antal barn att göra. Antalet enpersonshushåll har gradvis ökat i alla åldersgrupper; se *tabell 3*, som avser perioden med ökad hushållsbildning efter 1970. Särskilt snabb har ökningen varit i åldersgruppen 16-24 år, där siffrorna framför allt avspeglar benägenheten att flytta från föräldrahemmet. Just ungdomsboendet är sannolikt känsligt för ekonomiska variabler, vilket också den omvända utvecklingen under 90-talet med en ökande andel mambor tyder på.[18]

Tabell 3: Enpersonshushåll som andel av befolkningen i olika åldersgrupper

	16-24	25-44	45-64	65-
1970	5,2	7,3	11,2	31,0
1975	9,7	9,7	13,4	33,5
1980	10,7	11,7	14,4	34,5
1985	13,2	14,3	16,1	35,8
1990	15,6	16,9	17,5	39,2

Källa: Folk- och bostadsräkningarna.

En ytterligare faktor som bestämmer antalsefterfrågan är antalet *hushåll med flera bostäder*, t ex övernattningslägenheter. Enligt 1990 års Folk- och bostadsräkning fanns det 4.043.000 lägenheter att jämföra med 3.830.000 hushåll. Skillnaden på 213.000 överskrider vida antalet outhyrda lägenheter som då endast registrerades till 3.500. Här talar mycket för att känsligheten för ekonomiska variabler kan vara stor, men tyvärr finns i stort sett inga studier på området.

Även om vissa komponenter av antalsefterfrågan troligen är ganska kostnadskänsliga, har vi liten grund att tro att det skulle gälla för helheten. En obalans mellan antal efterfrågade och utbjudna bostäder torde därför få ett starkt genomslag på marknadspriserna. En uppskattning av antalsefterfrågan bör därför vara en dominerande faktor vid bedömning av det framtida byggandet. Så är också fallet i de prognoser som tidigare gjorts för Långtidsutredningarna vid Statens Institut för Bostadsforskning, liksom de bedömningar av efterfrågan som Boverket löpande gör (senast i Boverket (1996)). Med tanke på den centrala roll som Boverkets bedömningar spelar i olika sammanhang finns det skäl att granska dem närmare.

---

[18]Enligt ekonometriska studier för USA, t ex Haurin, Hendershott och Kim (1993), är benägenheten att lämna föräldrahemmet en avtagande funktion av boendekostnaderna.

Som bas för Boverkets kalkyl ligger rena befolkningsprognoser kombinerade med historiska hushållskvoter för olika åldersgrupper. Härtill lägger man antaganden om antalsefterfrågans pris- och inkomstkänslighet. Man använder sig av en inkomstelasticitet på 0,4 och en priselasticitet på -0,2. Dessa värden kan ses som representativa normalvärden för *storleks*efterfrågan (jämför diskussionen i avsnitt 3 ovan). Som bedömningar av *antals*efterfrågan måste de dock betraktas som gripna ur luften. Det innebär naturligtvis inte att de är orimliga, eller att det är fel att basera en bedömning på kvalificerade gissningar; att helt bortse från ekonomiska faktorer skulle ju vara liktydigt med ett implicit antagande om nollelasticitet. Resultatet av Boverkets senaste beräkningar sammanfattas i *tabell 4*.

Tabell 4: Boverkets bedömning av efterfrågeökning 1996-2001, antal bostäder

Orsak	Antal bostäder
Befolkningsökning	+ 76.000
Inkomstökning	+ 136.000
Kostnadsminskning	+21.000
Total efterfrågeökning	+ 233.000

Källa: Boverket (1996), tabell 2.

Som synes spelar den antagna inkomstelasticiteten en nyckelroll. En så hög elasticitet som 0,4 kan kanske te sig rimlig sedd i ett historiskt perspektiv, eftersom det snabbt ökande antalet hushåll under hela efterkrigstiden sammanfallit med en snabb inkomstökning, och eftersom man sett ett brott av trenden i samband med 90-talskrisen. Frågan är emellertid hur sannolikt det är att trenden mot fler och mindre hushåll ska återupptas så fort inkomsterna börjar växa igen. Åtminstone till den del som trenden sammanhänger med ett växande antal skilsmässor och splittrade familjer bottnar den i sociala mönster vars samband med ekonomiska förhållanden är oklara. Min gissning - nästan lika löst grundad som Boverkets - är att inkomstelasticiteten för antalsefterfrågan snarare kan ligga omkring 0,1 och främst hänför sig till ungdomsboendet.[19] Ett sådant antagande resulterar i en efterfrågeökning som ligger 100.000 under Boverkets bedömningar. Härutöver räknar Boverket in 21.000 nya efterfrågade lägenheter som ett

[19]Ekonometriska skattningar för Storstockholmsregionen baserade på den modell som presenteras i Anderstig och Schéele (1994) ger en inkomstelasticitet för yngre ensamstående på 0,09 för valet mellan att bilda hushåll och att bo kvar hos föräldrarna. Eftersom man skulle vänta sig att detta är den mest inkomstkänsliga komponenten i antalsefterfrågan, tyder resultatet på att den aggregerade elasticiteten är ännu lägre än 0,1.

resultat av en framtida kostnadsminskning när räntorna väntas gå ned. Med ett mer långsikigt perspektiv är det emellertid inte säkert att den räntenedgång som är att vänta under de närmaste åren innebär någon större minskning av de långsiktigt förväntade kostnaderna i det längre perspektiv som bestämmer bostadsefterfrågan.

Det förda resonemanget leder till bedömningen att antalsefterfrågan ökar med ca 100.000 nya bostäder under de närmaste fem åren. För att denna efterfrågan ska mötas med nybyggande utan subventioner fordras en högre pris- och hyresnivå än dagens. Här kan två möjligheter tänkas. Den ena är att priserna verkligen kommer att drivas upp i takt med att de nya hushållen strömmar ut på bostadsmarknaden. I så fall är frågan närmast inom vilka segment som byggande blir lönsamt. Prisutvecklingen hittills under 90-talet, likaväl som den principiella diskussion vi fört ovan, talar för att det är mindre småhus och lägenheter som först skulle bli lönsamma att bygga.[20] Här måste emellertid upprepas den reservationen att en allmänt ojämnare inkomstfördelning kan medföra ett rakt motsatt mönster. Den andra möjligheten är att det existerande beståndet och antalsefterfrågan visar sig så flexibla att man klarar av att härbärgera ett ökande antal hushåll inom dagens bestånd genom ombyggnader av beståndet till fler och mindre lägenheter och genom att färre hushåll disponerar två lägenheter. Härtill kommer de vakanta lägenheter som kan komma att tas i bruk.

7 Avslutande kommentarer

Det förefaller att råda en - välmotiverad - enighet i vida kretsar om att de generella subventionerna till bostadssektorn bör avvecklas. En huvudfråga är då i vilken takt avvecklingen ska genomföras. Ett antal argument talar för att den bör göras gradvis. De hänger alla samman med att bostadssektorns tidigare gynnade ställning skapat kapitaliseringseffekter av olika slag. En snabb avveckling ger då motsvarande kapitalförluster. Det gäller dels inom byggbranschen som kunnat expandera över den storlek som är långsiktigt hållbar. En krympning är alltså nödvändig. Ett minskat byggande kan få två effekter på branschen, en positiv och en negativ. Å ena sidan kan en allmän lönsamhetspress driva fram extra rationaliseringar och slå ut ineffektiva producenter. Det är en allmän uppfattning att subventionssystemet bar en del av skulden för att byggkostnaderna skenade

---

[20]Detta styrks av den prognos för Storstockholmsregionen som gjorts av Anderstig och Schéele (1994). Enligt deras basprognos, figur 4.2, faller hela efterfrågeökningen fram till sekelskiftet på hyreslägenheter, och 70 procent därav avser lägenheter med 1-2 rum och kök.

iväg under senare delen av 80-talet,[21] och kostnadsutvecklingen under de senaste åren kan tolkas som att en del av rationaliseringsutrymmet som skapades har kunnat utnyttjas för kostnadssänkningar. Å andra sidan riskerar en alltför drastisk process med ett byggande nära nollnivån i ytterligare flera år att leda till kapitalförluster i form av utslagning av branschspecifikt kunnande som byggts upp under decennier. Det är väl inte särskilt djärvt att påstå att den senare risken är mer överhängande idag.

Ett annat slag av kapitalförluster uppstår bland hushållen. Med fallande nominella priser som mellan 1991 och 1993 har ägarna av småhus och bostadsrätter i vissa fall fått se det egna kapitalet utraderat. Kapitalförlusterna har inneburit en godtycklig omfördelning av förmögenheter och inkomster från fastighetsägare till förmån för andra grupper, och från de oftast äldre hushåll som planerar att lämna småhus- eller bostadsrättsmarknaden till förmån för de oftast yngre hushåll som överväger att träda in på marknaden.[22] Vid sidan av effekterna på inkomstfördelningen har kapitalförlusterna också haft betydelse genom att försvaga hushållens balansräkningar och därmed försämra deras situation på kreditmarknaden; den som köpte ett hus med 20 procent eget kapital omkring 1990 och som inte lyckats prestera något eget sparande därefter har sannolikt noll eget kapital idag, vilket skapar stora svårigheter att finansiera ett ändrat boende, t o m att köpa en billigare bostad. Detta har med all sannolikhet skapat inlåsningseffekter på bostadsmarknaden och kan vara en viktig delförklaring till den drastiskt minskade omsättningen av småhus under 90-talet.[23]

Risken för att skapa stora och oväntade kapitalförluster utgör ett generellt argument mot snabbt genomförda reformer, och det finns uppenbarligen en hel del att anföra mot såväl bostadspolitiken som övrig ekonomisk politik i detta avseende. Läsaren tycker kanske att det är något *post festum* att ta upp den diskussionen här och nu. Trots allt har vi såväl skattereformen som omläggningen av penningpolitiken bakom oss, en god

---

[21]Se Wigren (1995) för en analys av effektiviteten i byggbranschen.

[22]Se Agell et al. (1996) avsnitt 7.6 för en närmare diskussion av skattereformen och kapitalförluster på småhus.

[23]Hur viktig denna mekanism är i praktiken är dock oklart. Beräkningar baserade på data från SCB:s HINK-undersökningar fram till 1992 visar att andelen högt skuldsatta hushåll åter började öka 1991 efter flera års minskning. Ökningen är dock inte särskilt stor, och en extrapolering utifrån utvecklingen av småhuspriser tyder inte på att andelen högbelånade hushåll skulle vara mycket högre idag än i mitten av 80-talet; se Englund (1995).

del av avvecklingen av räntebidragen är genomförd och en tidsplan finns för återstoden. Rimligen har lejonparten av kapitalförlusterna redan tagits. Icke desto mindre är frågan relevant därför att skadeverkningarna också hänger samman med hur långvarig processen blir. I extremfallet skulle man kunna frukta en generation av inlåsta husägare och en så försvagad byggbransch att vi skulle stå inför betydande samhälleliga extrakostnader den dag byggandet skjuter fart igen. Det är i detta perspektiv man ska se diskussionen omkring Boverkets byggprognoser om 35.000 påbörjade lägenheter per år fram till 2001. Om den prognosen skulle slå in ter sig farhågorna för såväl byggbranschen som de inlåsta småhusägarna obefogade. Min bedömning landar på ett väsentligt mindre byggande. Ändå finns det knappast skäl att tro på en långt utdragen process. Även om man, som rimligt är, skulle halvera Boverkets bedömning och räkna med att byggandet fram till sekelskiftet skulle ligga kvar på 15-20.000 lägenheter per år, talar underliggande demografiska trender i kombination med förslitning av det gamla beståndet för en viss ökning snart därefter. Ökningen kommer visserligen antagligen att koncentreras på mindre bostäder, företrädesvis hyreslägenheter, medan det finns risk för att småhusmarknaden kommer att vara pressad under en längre tid. Sammantaget framstår ändå riskerna med att införa temporära subventioner, som kan visa sig svåra att avveckla, större än riskerna att gå vidare mot en bostadsmarknad helt fri från generella subventioner.

REFERENSER

Agell, J., P. Englund och J. Södersten (1995), *Svensk skattepolitik i teori och praktik. 1991 års skattereform,* bilaga 1 till SOU 1995:104, Fritzes.

Anderstig, C. (1987), "Residential Location, Tenure and Secondary Dwelling. A Model of Housing Choice Applied to Stockholm", *Scandinavian Housing and Planning Research* 4, 145-162.

Anderstig, C och S. Schéele (1994), *Bostadsefterfrågan i Stockholmsregionen år 2005*, Inregia.

Bejrum, H. och S. Lundström (1996), *Bostadsbyggande på nya grunder - En debattskrift om spelregler, skatter och subventioner,* REREC AB.

Bentzel, R. m fl (1957), *Den privata konsumtionen i Sverige 1931-65*, Industriens Utredningsinstitut.

Berg, L. (1996), "Age Distribution, and Saving and Consumption in Sweden", opublicerat manuskript, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Berger, T. (1996), "The Capitalisation of Subsidies into House Prices", opublicerat manuskript, institutionen för bostadsforskning, Uppsala universitet.

Boverket (1996), *Efterfrågan på bostäder i landets regioner 1996-2010,* Boverket Rapport 1996:3.

Brownstone D., P. Englund och M. Persson (1988), "A Microsimulation Model of Swedish Housing Demand", *Journal of Urban Economics* 23, 179-198.

DuRietz, G. (1977), "Determinants of Housing Demand - Analysis of Census Data for the County of Stockholm", *Swedish Journal of Economics,* 312-325.

Edin, P.-A., M. Heiborn och C. Nilsson (1996), "Interregional Migration in Sweden", opublicerat manuskript, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Englund, P. (1989), "Principiella aspekter på beskattningen av kapital- och arbetsinkomster", appendix 2 till SOU 1989:34, *Reformerad företagsbeskattning,* Fritzes.

Englund, P. (1995), "Balansräkningarna och den ekonomiska politiken", i *Ekonomisk politik. En vänbok till Assar Lindbeck,* SNS Förlag.

Englund, P., P.H. Hendershott och B. Turner (1995), "The Tax Reform and the Housing Market", Tax Reform Evaluation Report No 20, Konjunkturinstitutet och Ekonomiska Rådet.

Englund, P., J. Quigley och C. Redfearn (1996), "Improved Price Indexes for Durable Goods: Measuring the Course of Swedish

Housing Prices", working paper 1996:11, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Gabriel, S.A., J. Shack-Marquez och W.L. Wascher (1992), "Regional House Price Dispersion and Interregional Migration", *Journal of Housing Economics* 2, 235-256.

Goodman, A.C. (1989), "Topics in Empirical Urban Housing Research", i R.F. Muth och A.C. Goodman, *The Economics of Housing Markets,* Harwood Academic Publishers.

Gustafsson, J.R., P. Holm, B. Hårsman och F. Snickars (1980), *Housing Policy and Housing Market Models - Some Disaggregate Analysis,* Swedish Council for Building Research, D16:1980.

Haurin, D., P.H. Hendershott och D. Kim (1993), "Housing Decisions of American Youth", *Journal of Urban Economics* 35, 28-45.

Heiborn, M. (1994), "Demographic Factors and the Demand for Housing", working paper 1994:30, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Hort, K. (1995), "The Determinants of Short-Term Fluctuations in Single-Family House Prices in Sweden 1967-1993", opublicerat manuskript, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Jakobsson, J. (1996), "Changes in the Housing Subsidy System", opublicerat manuskript, institutionen för bostadsforskning, Uppsala universitet.

Mankiw, G. och D. Weil (1989), "The Baby Boom, the Baby Bust, and the Housing Market", *Regional Science and Urban Economics* 19, 235-258.

Mayo, S.K. (1981), "Theory and Estimation in the Economics of Housing Demand", *Journal of Urban Economics* 10, 95-116.

Muth, R.F. (1987), "The Demand and Supply of Housing Service: A Critical Survey of the Empirical Literature", i E.S. Mills (red.) *Handbook of Regional and Urban Economics,* North-Holland.

Poterba, J. (1984), "Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing", *Quarterly Journal of Economics* 99, 729-752.

Turner, B. (1992), *Hyrornas marknadsanpassning - en jämförelse med bostadsrättssektorn,* Ds 1992:74, Finansdepartementet.

Turner, B. (1996), "Vad hände med jämlikheten i boendet?", opublicerat manuskript, institutionen för bostadsforskning, Uppsala universitet.

Wigren, R. (1995), *Byggkostnader och bostäder,* Meyer Information och Förlag.

Åsberg, P. och S. Åsbrink (1994), "Capitalisation Effects in the Market for Owner-Occupied Housing - A Dynamic Approach", Tax Reform Evaluation Report No 2, Konjunkturinstitutet och Ekonomiska Rådet.

2 Nya villkor för bostadsföretagen

Av docent Stellan Lundström, Institutionen för fastigheter och byggande, KTH

Introduktion

Kommunala och privata bostadsföretag, liksom bostadsrättsföreningarna, agerar i slutet av 1990-talet med drastiskt förändrade villkor. Och för att vi ska få fungerande bygg- och bostadsmarknader måste dessa villkor förstås till sina huvuddelar av samtliga aktörer. Detta kan också uttryckas som att såväl bostadskonsumenterna som finansiärerna, kommunen och bostadsförvaltarna måste tala samma språk. Aktörerna måste förstå sina nya roller och finna en långsiktigt hållbar riskfördelning.

50 års medveten och konsekvent bostadspolitik har byggt upp ett antal institutioner som har haft klart markerade uppgifter på bostadsmarknaden. Som byggherrar har vi i stor utsträckning sett kommunala bostadsföretag och kooperationen, främst HSB och Riksbyggen. Finansiärerna – främst bottenlåneinstituten – har agerat inom ramen för statliga regleringar och fungerat som leverantörer av krediter till delvis givna priser. Inom denna ram har också olika intresseorganisationer som Hyresgästerna, Villa- och Fastighetsägarna, Byggentreprenörerna samt SABO m.fl. funnit sina roller. De har agerat inom de spelregler som bestämts av riksdag och regering. Och ofta har man uppfattat staten som motpart i ett spel om inkomst- och förmögenhetsfördelning.

Mycket av de tidigare förutsättningarna för bostadsmarknaden är nu borta. Spelplanen är ny. De samhällsekonomiska förutsättningarna ser helt annorlunda ut jämfört med tidigare. De politiskt bestämda spelreglerna har också efter hand fått nya dimensioner. Vi ser allt oftare ord som marknad, kunder och konkurrens. En viktig faktor är att staten tagit ett ordentligt kliv tillbaka som riskbärare för nyinvesteringar i bostadssektorn. Mer eller mindre uttalat är att byggherren/fastighetsägaren i större utsträckning ska stå för såväl affärsrisken som den finansiella risken. Rollerna är då nya, men också förutsättningarna för att vara en aktiv part på bostadsmarknaden.

De förändringar som skett under en relativt kort tid är av den

omfattning att de måste förstås och mötas med en ny uppsättning regler. Ty varje form av marknad kräver regler och institutioner som är anpassade till sina uppgifter. Här avgränsas framställningen till en diskussion om ramverket för bostadsföretagen och privatbostäder i form av bostadsrätter. Diskussionen förs med ledorden eget kapital, lönsamhet, långsiktighet, riskfördelning och kunden i centrum.

Ökat behov av eget kapital

Svenska fastighetsföretag är jämfört med motsvarande företag i utlandet lågt kapitaliserade, dvs de har litet eget kapital som andel av marknadsvärdet. Det lilla egna kapitalet framstår än tydligare om vi jämför med industriföretag. Nu finns ett flertal förklaringar till den aktuella fördelningen mellan lånat och eget kapital i bostadssektorn:

- Stat och kommun har under lång tid agerat som riskbärare
- Hög inflation i kombination med skattesystemet har gynnat lånefinansiering
- Fastigheter har ansetts som säkra investeringar

Att kommunala bostadsföretag i princip kunnat agera utan eget kapital förklaras främst av kommunal borgen och att staten indirekt garanterat företagens stabilitet – dvs. tagit såväl affärsrisken som den finansiella risken. Detsamma gäller i stor utsträckning för bostadsrättshavarna. Många bostadsrättshavare har också upplevt en trygghet i det stora bostadsrättskollektivet. De privata hyresfastighetsägarna har tämligen tryggt kunnat agera i skydd av de kommunala bostadsföretagen. En form av garanti för kostnadstäckning har med automatik transporterats över till de privata ägarna via systemet för hyressättning.

Ett generellt fenomen i företagsvärlden är att hög inflation i kombination med avdrag för låneräntor gynnar finansiering med lån jämfört med eget kapital. Till bilden hör också att avkastningen från eget kapital dubbelbeskattas i aktiebolagsformen. Dessa faktorer i kombination med att fastigheter ansetts som säkra investeringar, dvs. med liten risk för prisfall, har långsiktigt pressat upp belåningsgraderna.

Med staliga och kommunala garantier i kombination med inflation har företagen inte känt ett behov av, eller ens kunnat, bygga upp ett eget kapital via avskrivningar och nedplöjda vinster från den kostnadsanpassade affärsrörelsen – fastighetsförvaltningen. Detta har bland annat uttryckts av att byggnadsavskrivningarna ofta satts lika med låneamorteringen i bostadsrättsföreningarna och de kommunala bostads-

företagen. I många privata fastighetsföretag har man överhuvudtaget inte gjort några avskrivningar. Med värdestegring – om än bara i nominella termer – har avskrivningar inte känts angeläget.

Att företagen inte medvetet byggt upp, eller tillåtits bygga upp, ett kapital gör att finansieringen blir svår vid reinvesteringar. Och behovet av ytterligare subventioner vid ombyggnad kan särskilt artikuleras när nybyggnaden genomfördes givet en kraftig subvention. De bostadsföretag som agerat på tillväxtmarknader har kunnat bygga upp ett eget kapital eftersom en stor efterfrågan, uttryckt via låga direktavkastningskrav, har drivit upp marknadsvärdena och därigenom har det egna kapitalet ökat.

För närvarande ifrågasätter många kommuner sina borgensåtaganden och staten ger inte längre automatiska garantier och subventioner. Detta i kombination med låg inflation och lägre marginalskatteeffekter ger en omsvängning i behovet av eget kapital. Den för tillfället stora överlikviditeten i det finansiella systemet gör dock att bottenlångivarna inte fullt ut ställer krav på hög soliditet. Det finns till och med hos långivarna en viss oro för att hushåll och företag amorterar för mycket - lånestockarna krymper i vissa fall. Amorteringarna är dock fullt motiverade ur hushållens synvinkel. Ty husen faller i värde – de avskrivs!

De avknoppningar som skett av fastighetsbolag från bankerna ger en fingervisning om kapitalbehovet hos företag som långsiktigt önskar utgöra "going concern". Dvs. företag som fortlöpande kan förnya sin kapitalstock med bibehållen soliditet och därtill i olika konstellationer vara en aktiv affärspartner. Avknoppningarna av Diligentia, Näckebro och Tornet antyder i detta sammanhang soliditetsmål på 30 till 50 procent. Om fastighetsägaren ensam ska vara riskbärare torde det långsiktigt krävas åtminstone 30 procent eget kapital mätt mot marknadsvärde.

Frågan om uppbyggnaden av eget kapital får ytterligare näring när det är mycket som talar för att byggnadernas ekonomiska livslängd förkortas. Byggnaderna och deras funktioner föråldras allt snabbare – investeringarna ska tjänas in på kortare tid. Detta får också konsekvenser för såväl byggande som förvaltning. Husen kan inte byggas för att stå i 100 år och kunderna – de boende – måste ges högre prioritet i den dagliga förvaltningen.

Inom bostadsrättsformen har avskrivningarna och deras innebörd ett antal extra dimensioner. För det första har de flesta bostadsrättsföreningar levt i en utpräglad kontantvärld – pengar in och pengar ut. Fonderingarna har i regel varit små i relation till det framtida reinvesteringsbehovet. Och investeringarna har i huvudsak lånefinansierats

med bankernas och statens goda minne. De senaste årens dyra bostadsrättsproduktion med åtföljande obestånd har åskådliggjort den i vissa avseenden knepiga beslutsprocessen och ansvarsfördelningen. Särskilt beslutsprocessen kommer att ställas på hårda prov när krav ställs på ett ökat sparande via fondering och avskrivningar för att finansiera framtida reinvesteringar.

Är målet att bygga upp långsiktigt stabila bostadsföretag och bostadsrättsföreningar så finns det bara ett enkelt medel givet en marknadslösning – mera eget kapital. Andelen eget kapital kan minskas om något annat kollektiv än fastighetsinvesteraren eller bostadsrättshavaren tar hela eller delar av riskerna – affärsrisk i form exempelvis vakanser eller finansiell risk i form av t.ex. en ränteuppgång.

Några slutsatser och reflexioner:

- Många kommuner har idag en ansträngd ekonomi och allt fler ifrågasätter sina borgensåtagaden till bostadsföretagen
- Många bostadsföretag – privata och kommunala – har idag för litet eget kapital om de ska verka på en konkurrensutsatt marknad med låg inflation och få subventioner
- Företagen måste producera större driftnetton för att långsiktigt rymma större avskrivningar
- De skattemässigt tillåtna avskrivningarna måste ökas avsevärt
- Bostadsrättsföreningarnas kapitaluppbyggnad är särskilt svårhanterlig. "Vem ska betala för den framtida ombyggnaden: De som bor nu, eller de som bor i framtiden"? Bostadsrättens långsiktiga överlevnad som upplåtelseform på en avreglerad marknad utan subventioner kräver nya juridiska/ekonomiska regler

Endast lönsamma projekt genomförs

I en bostadssektor med ett utbrett kostnadstänkande och kraftiga subventioner kommer lönsamhetsmålen ofta i skymundan. Arbetsmarknadspolitik eller "då vi ändå håller på så kan vi ju bygga 50 lägenheter till". Kalkylerna har saknats eller varit bristfälliga. I många företag har det också funnits en hyresmarginal i det äldre beståndet som gjort att man haft ett internt utrymme att subventionera nyproduktion

och ombyggnader. Den viktigaste förklaringen till många investeringsbeslut är ändå att någon extern burit risken och tillskjutit kapital.

Fastighets- och bankkrisen har lyft fram lönsamhet som det grundläggande kravet för att ett projekt ska genomföras. Det är endast lönsamma projekt som stärker bostadsföretagets resultat- och balansräkning. Denna utgångspunkt har nu anammats av såväl byggherren som långivaren. Och de absolut viktigaste parametrarna för lönsamhet är i nämnd ordning investeringsutgiften, hyran och kostnaden för kapitalet (realräntan). Med kraftiga subventioner och omför-delningsmål, som på 1980-talet, försvinner dessa parametrar i en diskussion om garanterade räntenivåer och fastighetsskatt.

De lönsamhetsproblem som idag finns inom bostadssektorn kan förenklat beskrivas på följande sätt:

- Fastighetsbeskattningen med stämpelskatt, fastighetsskatt, reavinstbeskattning, skatt på näringsverksamhet etc är sammantaget av den omfattningen att priserna på andrahandsmarknaden pressas ned. Generellt måste andrahandsmarknadens priser stiga väsentligt för att någon nyproduktion ska kunna motiveras.
- Med en tillväxt i ekonomin (BNP) på ca 2 procent kan investeringar inte bära realräntor på 5 till 7 procent. Realräntorna måste sjunka ett par procentenheter för att investeringar ska kunna motiveras med en så låg tillväxt som 2 procent. Den höga realräntan dämpar generellt priserna på alla långsiktiga investeringar.
- Produktionspriserna inkluderande mark, material m.m. är anpassade (uppåt) till en situation med kraftiga subventioner.
- Den något oklara risk- och rollfördelningen driver upp förräntningskraven och skapar en allmän försiktighet hos investerarna/byggherrarna. Vi befinner oss i skarven mellan ett reglerat system och ett system med mera marknadsinslag. I övergångsfasen är osäkerheten hos aktörerna särskilt stor.
- Många bostadsföretag och bostadsrättsföreningar med produktion från åren 1987–1993 kommer långt fram i tiden att dras med lönsamhetsproblem. De nyttor som skapas i förvaltningen kan aldrig motivera den kapitalinsats som gjordes. Frågan för många är vem som ska bära den kapitalavskrivning som krävs för att driva verksamheten vidare?

Rubriken "endast lönsamma projekt genomförs" leder tankarna till en investeringssituation. Men i en förlängning växer ett portföljtänkande fram där varje objekt i beståndet måste motivera sin existens utifrån lönsamhetsaspekter. Med ett lönsamhetstänkande kommer också ett

mera aktivt handhavande av fastighetsbeståndet. Hur företaget bygger till, bygger om, köper, säljer och hyr ut måste vara del i en långsiktig strategi som syftar till att tillfredsställa såväl kundernas önskemål om en god boendemiljö till rimlig kostnad som ägarnas avkastningskrav.

Lönsamhetsaspekterna finns också i bostadsrätten – fast i en annan form. Boendenyttorna måste långsiktigt förväntas överstiga kostnaderna i föreningen och värdet av den egna insatsen i form av kapital och arbete. Problematiken i bostadsrätten är aktörernas – bostadsrättshavarnas/köparnas, finansiärens och mäklarnas – möjlighet att genomlysa vilka långsiktiga intäkts- och kostnadsposter som finns. Vilket investerinsgbehov finns, vad händer med finansieringen och beskattningen etc. Detta beror delvis på den juridiska konstruktionen och att bostadsrätten när det gäller finansiering och beskattning uppfattas vara ett mellanting mellan hyreshus och småhus.

Några slutsatser och reflexioner:

- Lönsamhetstänkandet ställer många invanda begrepp på huvudet och skapar grogrund för en ny kultur och nytt agerande i bostadsföretagen
- De abrupt införda kraven på lönsamhet gör att övergångsperioden med ett lågt byggande blir förhållandevis lång
- Många bostadsföretag, främst kommunala, har idag kapitalbaser i form av bokförda värden som de inte långsiktigt kan förränta. Och verksamheten kan finansieras och drivas vidare därför att det finns en stark ägare – kommunen. Förlusterna har inträffat, men inte realiserats. Privata ägare i samma finansiella situation har i stor utsträckning gått i konkurs
- Den ökade marknadsföringen och lönsamhetstänkandet skapar i vissa fall grogrund för ett mindre etiskt förfarande i fastighetsförvaltningen. Ett förfarande där konsumenten – hyresgästen – kommer i kläm. Detta motiverar branschen att införa någon form av auktorisation för fastighetsförvaltare
- I syfte att underlätta lönsamhetsanalysen och stärka bostadsrätten som upplåtelseform måste genomsynligheten ökas. Det finns då idag mycket som talar för att bostadsrätten i allt väsentligt finansiellt och skattemässigt bör behandlas som småhus – dvs. som privatbostad. Den ekonomiska planen bör också ges ett bättre innehåll och ökad status

Att vara långsiktig

Våra livbolag och pensionskassor brukar anses vara det mest långsiktiga som finns. De ska trygga pensioner som kanske utfaller om 40 år. I begreppet långsiktig ligger att man inte tar några stora risker i vare sig byggande eller fastighetsaffärer. Men det är också givet att man håller sina fastighetsstockar värdemässigt intakta genom modernisering samt köp och försäljning. I långsiktigheten ligger ofta också att man vårdar kapitalet väl – har ett bra underhåll – och har långsiktiga relationer med nöjda kunder.

Långsiktighet är ett positivt ord som fått extra klang genom det stora genomslag som miljö- och kretsloppsfrågorna fått. Med ett kretsloppstänkande får begrepp som livscykelekonomi och förvaltningsplaner nya dimensioner. En ägare kan vara dock bara vara långsiktig i praktisk handling om företaget är kompetensmässigt och finansiellt starkt. Långsiktighet i praktiken kräver ett gott eget kapital och en grundläggande god lönsamhet. Långsiktighet innebär att företagen tänker långt för att kunna parera kort. Detta kräver en väl utvecklad marknadskännedom, och inte minst en kännedom om de egna kunderna och de egna fastigheterna.

Långsiktighet kräver också det vi kallar en rimlig kostnadsparitet. Med detta menas att bostäder av olika ålder ska betinga priser (dra kostnader) som speglar kundernas värderingar av modernitet och funktionalitet. Med dagens system för räntebidrag i kombination med låg inflation får vi i reala termer allt högre kostnader över tiden för byggnader som föråldras. Detta förstärks av fastighetsskatten som successivt trappas in. Vi kan då säga att subventionerna och beskattningen leder till en helt felaktig kostnadsparitet. De privata och kommunala bostadsföretagen med stor andel räntebidrag och nyproduktion hamnar i finansiella dilemman när de realt ökade kostnaderna inte kan övervältras på det övriga beståndet. Och de boende i bostadsrätt ser sina insatser smälta bort och många föreningar hamnar på obestånd.

Långsiktighet i en bostadsrättsförening ställer stora krav på ramverket. Ty i föreningen finns över tiden bostadsrättshavare med vitt skilda motiv och ekonomisk kapacitet. Från nyinflyttade med stora lån till äldre hushåll med god ekonomi, som därtill tänker sig flytta. I ett mera marknadsmässigt system där bostadsrättshavarna ska bära alla kostnader krävs väsentligt andra regler jämfört med nuvarande för att fastighetskapitalet ska bibehållas och ge ett gott boende för flera generationer. Bland annat torde det krävas särskilda regler för fondering och avskrivningar samt regler med högt ställda krav på ekonomisk plan för föreningen – en form av fortlöpande kvalitetsmärkning.

Några slutsatser och reflexioner:

- Långsiktighet i flera dimensioner kräver finansiellt starka företag med hög och bred kompetens i ledning och styrelser
- Långsiktighet på bostadsmarknaden kräver också tydliga regler och institutioner som är anpassade till förutsättningarna
- Finansierings- och beskattningssystemen måste medverka till ett över tiden rimligt förhållande mellan kostnader och funktion, ofta uttryckt i ord som paritet
- Långsiktighet i bostadsrättsformen på en marknad utan större subventioner kräver särskilda regler för fondering och avskrivningar. Därtill måste den ekonomiska planen lyftas fram och krav ställas på en fortlöpande och långsiktig förvaltningsplanering

Riskfördelningen är central

Att det idag byggs få bostäder, förutom studentlägenheter och äldreboende, kan delvis förklaras med begreppet riskfördelning. Färdriktningen när det gäller riskfördelning är också mer eller mindre klar. Det allmänna i form av stat och kommun överlåter i större utsträckning till enskilda aktörer att ta såväl den marknadsbestämda affärsrisken som den finansiella risken. Vi går från ett kollektivt till ett enskilt risktagande. Effekten av förskjutningen i riskbärande förstärks när många av bostads- och bostadsrättsföretagen vare sig har tillräcklig kompetens eller en finansiell ställning som gör det möjligt att bära risk i någon större utsträckning. En ytterligare förstärkning av detta fås när kreditinstituten i allt större utsträckning utför förhandsvärdering (s.k. rating) av orter och företag. Detta är då som underlag för mera riskanpassade kreditvillkor.

För byggherren kan ett bostadsprojekt ses som en option. Det är möjligt att utföra idag, men det kan skjutas på framtiden. Projektet kan också ändra storlek och inriktning. Även om ett projekt är lönsamt idag så kan det skjutas in i framtiden eftersom det finns förväntningar om ännu högre lönsamhet. Optionskaraktären hos byggprojekten på en fri marknad gör att det krävs goda lönsamhetsmarginaler för att bygget ska sättas igång. Detta ska då ses som ytterligare en delförklaring till den för närvarande begränsade nyproduktionen.

Vill vi på en i övrigt avreglerad marknad skapa förutsättningar för ett byggande som långsiktigt ger ett positivt bidrag till samhällsekonomin kan följande åtgärder vara effektiva:

- Uppbyggnad av finansiellt och kompetensmässigt starka bostadsföretag
- Ett regelsystem som systematiskt minskar den affärsmässiga risken. Till exempel möjligheten att skriva långa hyreskontrakt i samband med ny- och ombyggnad som fortlöpande omprövas på marknadsmässiga villkor.
- En kreditriskförsäkring där samhället via staten tar en del av risken kan ha en hög marginaleffekt på volymen investeringar
- Krav på kommunerna att de i samverkan med näringslivet utför systematiska marknadsanalyser som underlag för ett byggprogram
- Utbyggnad av en god infrastruktur som ger underlag för höga fastighetsvärden i relation till produktionskostnaderna
- En genomlysning av bostadsrättsformen i syfte att skapa genomsynliga och långsiktigt hållbara juridiska och ekonomiska lösningar
- Att tidigt i byggprocessen engagera finansiärerna så att de förstår projektens syfte och målgrupp

Några slutsatser och reflexioner:

- Många av de ovanstående punkterna handlar om genomsynlighet, enkelhet, engagemang och transaktionskostnader. Det handlar också om att förstå hur aktörerna – främst – då byggherrana tänker i olika situationer
- Vill vi minska optionskaraktären hos byggprojekt gäller det att öka informationen och analysera och därtill precisera förutsättningarna, dvs. hur kommer de institutionella reglerna att se ut den närmaste planeringsperioden
- Kommunen med ett allt större ansvar för bostadspolitiken tar en allt större risk. Det måste då kombineras med att kommunen ges instrument för att genomföra sin politik. Till exempel bör då fastighetsskatten göras kommunal
- Det kan finnas samhällsekonomiska vinster i att kollektivet i form av staten tar på sig rollen som bärare av en del av kreditrisken
- Vi går nu i vid mening från en kostnads- och utbudsstyrd bostadsmarknad där kollektivet i form av stat och kommun agerat som riskbärare. Vi är också i vid mening på väg mot en lönsamhets- och efterfrågestyrd bostadsmarknad där de enskilda aktörerna förväntas ta på sig rollen som riskbärare. Detta är ingen enkel förändring att genomföra. Det tar också tid innan nya starka institutioner vuxit upp. Och i slutändan får vi en ny inkomst- och förmögenhetsfördelning med andra vinnare och förlorare jämfört med tidigare.

De boende som kunder i centrum

Spelplanen och spelreglerna för bostadsinstitutionerna måste ytterst anpassas så att hushållen – de boende som kunder – är tillfredsställda. Det viktigaste för hushållet är då att det i varje steg av livscykeln finns ett boendealternativ som passar såväl smak som plånbok. I ett kraftigt utbudsstyrt system – som vi hittills levt med – kommer andra kriterier än de boendes välfärd att få ett stort inflytande på vad som byggs och hur förvaltningen går till. Sätter vi kunden i centrum växer ett antal delvis nya kriterier för bostadsmarknaden fram.

Bostadsmarknadens ska tillgodose olika behov och betalningsförmåga i olika steg av livscykeln. Ett alternativ som då måste finnas för

ungdomarna – bostadsbörjarna – är den billiga första hyreslägenheten som har ett gott läge, men inte behöver ha en tip top teknisk standard. Härvid har den hittills förda bostadspolitiken medfört att detta alternativ i dag saknas. Hyreslägenheterna och bostadsrätterna är i stor utsträckning moderniserade.

Bostadsmarknaden ska alltid ge alternativ till hushållens anpassningar av boendet. Viktigt härvid är att över 90 procent av alla anpassningar av boendet sker inom det existerande beståndet – byten, köp, reparationer etc. Nyproduktionen har härvid liten betydelse. I beståndet bör det finns ett flertal konkurrerande bostadsföretag. Dessa bör vara finansiellt rustade så att de över hela produktutbudet har viss andel vakanser som omedelbart kan tas i anspråk. Detta kräver kapitalstyrka och en hyressättning som anpassas till efterfrågan. En finansiell grundförutsättning för dagens kommunala bostadsföretag är att det inte finns några vakanser förutom den vakans som följer direkt av omflyttning – den s.k. friktionsvakansen.

Rörligheten på bostadsmarknaden är ett centralt begrepp om vi sätter kunden i centrum. Det innebär att skatter, lagar etc bör vara utformade så att kostnaderna för bostadsbyten hålls på lägsta möjliga nivå. Ytterst gäller det att skapa attraktiva alternativ på bostadsmarknaden som gör att hushåll i olika generationer och upplåtelseformer inte känner sig inlåsta i den nuvarande bostaden.

Med kunden i centrum gäller det att bryta upp de monpolistiska drag som finns på marknaden. I de flesta kommuner finns ett stort och dominerande bostadsföretag som på grund av sin storlek ofta kan agera monopolistisk. Den finansiella situationen i många av dessa företag leder också till en fortlöpande press av hyrorna uppåt. Företagens storlek måste då bedömas efter hur stora de är på den lokala delmarknaden och inte i det absoluta antalet lägenheter.

Kulturen i hela bygg- och fastighetssektorn präglas av ord som produktion och teknik. Kunden har ofta kommit i andra hand efter husen. I ett samhälle med fokus på efterfrågan krävs väsentligt andra kompetenser i de institutioner som är servicepartners på bostadsmarknaden – främst då kompetens inom boendeservice, miljö, ekonomi, marknadsföring etc. Detta ställer krav på företagen långt utanför den traditionella bostadspolitikens ram. Bostadspolitiken kan dock medverka till en annan företagskultur genom att tydligt ange institutionernas nya roller.

3 Kommunernas möjligheter att målstyra kvaliteter i bostäder och boendemiljöer

Av tek.dr., ark. SAR, Annika Schéele, Centrum för stadsmiljöforskning, Högskolan i Örebro, Bomiljögruppen i Örebro

FÖRORD

Föreliggande rapport redovisar ett uppdrag från den bostadspolitiska utredningen till undertecknad vid Centrum för stadsmiljöforskning, Högskolan i Örebro och Bomiljögruppen i Örebro AB. Uppdraget avser att att studera och kommentera kommuners möjligheter att målstyra kvaliteter i bostäder och boendemiljöer. I detta syfte har sex kommunledningar och deras kommunala planerare samt ledningen för de kommunala bostadsföretag besökts för samtal i ämnet. De sex kommunerna är Östersund, Örebro, Trollhättan, Skövde, Borås och Staffanstorp. Besöken i kommunerna och hos de kommunala bostadsföretagen blev mycket lärorika genom den generositet varmed jag bemöttes och det engagerade intresse som omgav den bostadspolitiska frågan.
Den kärva marknaden och det låga bostadsbyggandet till trots, så fortfar visioner och planer för boendet att gripa in som en central fråga i den kommunala vardagsverkligheten. Länsarkitekten i Örebro har gett uttryck för samma erfarenhet inom ramen för en anslutande studie om bostadsfrågan i Örebro län och därigenom berikat denna studies underlagsmaterial. Sekretariatet för den bostadspolitiska utredningen har, särskilt genom Ulla Åhs och Mattias Gustafsson, deltagit med värdefull kritik och synpunkter på föreliggande rapportering. Stort tack till Agne Sandberg vid Centrum som på ett förtjänstfullt sätt omformat mitt råmanus till en tryckbar skrift.

Det är min förhoppning att jag med denna skrift lyckas förmedla såväl de besökta som andras kommuners uppfattningar om sina möjligheter att målstyra kvaliteter i boendet och boendemiljöer. Att frågan är vid och av väsentlig demokratisk och strategisk betydelse framgår av bostadsministerns uttalande i förordet till den svenska rapporten till FN's världskonferens om boende och bosättning, Habitat II:

> **" Det är i hemmen och grannskapen i våra städer, byar och gles-bygd som förväntningarna ska mötas om anständiga levnads-villkor, om adekvata arbetsplatser och tillgång till utbildning och arbete, om mänsklig utveckling, en säker och hälsosam livsmiljö och möjligheter att delta i samhällsliv och politik."**
>
> (Jörgen Andersson) (min översättning från engelska)

Uttalandet artikulerar en boendepolitik som omfattar hela vardagslivet och som förutsätter att enskilda människor med boendet som bas ska kunna forma sina liv på sätt som anges. Den politiken förutsätter ett paradigmskifte från en kommunal kulturtraditionen för planering med 50-åriga rötter ner till 1947 års bostadssociala utredning och samma års byggnadslag och stadga. En utmaning som förpliktar!

INNEHÅLL

FÖRORD 49
INNEHÅLL 50
SAMMANFATTNING 51

1. PROJEKTET - OM ÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR BOENDET 54

2. DE NYA MÅLEN OCH KVALITETER I BOENDET 58

3. SEX KOMMUNER 1996 66

4. KOMMUNALA VISIONER 70

5. KOMMUNERNA OCH DE NUVARANDE STYRMEDLEN 88

6. ÖVERVÄGANDEN TILL DE NYA MÅLEN 104

7. NÄRHETSSTÖDET 112

KÄLLFÖRTECKNING 119

BILAGA 1 - Centrala frågeställningar i intervjuerna med representanter i de berörda kommunerna 121

BILAGA 2 - Korta karakteristiska över de sex kommunerna 122

SAMMANFATTNING
- från bostads- till boendepolitik

För 50 år sedan lade den bostadssociala utredningen och 1947 års byggnadslag och stadga den breda grunden till Sveriges sociala bostadspolitik. Kommunerna fick ett centralt ansvar för planering och byggande samt genom sina bostadsföretag även för utformning och förvaltning. Den praktiska bostadspolitiken kom att omfatta hela befolkningen. Nu, ett halvsekel senare, befinner sig Sveriges kommuner i en helt annan situation. Uppbyggnaden är klar, för framtiden gäller en boendepolitik för förvaltning med upprätthållande av en god och hållbar socioekonomisk och fysisk miljö.

Produktionen av bostäder i stor skala kunde under uppbyggnadsskedet ske enligt en samsyn mellan de starka aktörerna. Idag råder många olika uppfattningar om vilken strategi för framtiden som är den rätta. Entydighet i regelsystem och praktik fungerar inte i ett samhälle för mångsidighet och flexibilitet och där många intressen kommer i konflikt. De stora produktionsvänliga projektens tid är förbi. I stället behöver vi små, varierade, individuella kompletteringar och anpassningar till nya situationer och villkor. Som en följd av de mångsidiga och även mångtydiga kraven, kan kommunerna inte längre bedriva en patriarkal uppifrånstyrd planering i samverkan endast med ett fåtal intressen.

Denna studie syftar till att analysera kommunernas möjligheter att i rådande situationer målstyra kvaliteter i bostäder och boendemiljöer. Mina besök hos några få bland många handlingskraftiga, framtidsinriktade kommuner visar att alternativa planeringsmetodet prövas. Gemensamt är att större hänsyn tas till lokala förhållanden och befolkningens önskemål. Detta är ingalunda lätt. Aktörerna på marknaden har sina positioner i skilda världar. De har därmed olika erfarenheter och kunskaper. De betraktar samma miljö med olika skärpa och perspektiv. Samsyn blir helt naturligt svårt att uppnå, vilket hindrar effektiv samverkan, även om aktörna sällar sig till likalydande uttalanden. Färdiga metoder för partsammansatt planering och brukarinflytande föreligger inte heller, men det finns en värdefull bank av idéer, erfarenheter och experiment både vad avser gestaltning, strategier och genomföranden.

Den allt överbryggande erfarenheten är att boendemiljöer inte skapas av hus allenast, människorna som bor och verkar där förutan. En politik för goda boendemiljöer spränger därmed de gamla ramarna för bostadspolitikens område och kan närmast betecknas som en politik för att underlätta och stödja människors egna förmågor att organisera sin vardag med arbete, boende, kultur och samlevnad. Kommunernas möjligheter att påverka miljöutformning och levnadsvillkor avgörs till stor del av de kommunala aktörernas vilja att anträda en kunskapsresa. Den resan bör ha en inriktning, nämligen de boendepolitiska målen. Den bostadspolitiska kommitténs förslag till mål har varit utgångspunkten för denna studies analys av kommunernas eventuella behov av nya kunskaper och styrmedel. Målen förutsätts ligga till grund för en strävan ute i kommunerna att hitta

stråk av samsyn för en framtida utveckling av boendet.

De nya målen avser för det första •*planering och utveckling av boendet.* Nyckelord är: Helhetssyn, integration, närhet, hänsyn till såväl kvinnors som mäns behov och önskemål samt utveckling av miljöns gestaltning i både estetiskt, morfologiskt och kretsloppsperspektiv. Det andra målområdet avser •*närmiljön*: Den ska vara stimulerande och trygg, ekologiskt hållbar, upprätthålla mänsklig värdighet och jämlikhet, medge delaktighet och inflytande samt utgöra en god uppväxtmiljö för barn och ungdomar. Det tredje området avser •*bostaden*, som ska vara sund, ändamålenslig, användbar, tillgänglig och estetiskt tilltalande. Bostaden skall upplåtas till rimlig kostnad. (Kap 2)

Målstyrning kräver kunskap om hur målen omtolkas till konkreta egenskaper hos miljön. Hög kvalitet innebär då att målen är uppfyllda genom att man skapat vissa bestämda överenskomna kvaliteter/egenskaper. Att få något gjort som det var sagt, blir strategin för att uppnå hög kvalitet. Då är inte fråga om att hög kvalitet givet kostar mer än låg. Däremot finns ett samband mellan dålig styrning och låg kvalitet med åtföljande onödiga kostnader för att rätta till fel och misstag. (Kap 2)

En begreppsapparat för kvalitet och kvalitetsstyrning föreslås (kap 2, s 9). Likaså föreslås att kommunernas möjligheter säkras till tidigt samråd med byggherrar, förvaltare och brukare inför förnyelseåtgärder. Den kommunala synen på vilka kvaliteter som är särskilt viktiga i det enskilda fallet skall kunna förmedlas. Som instrument finns detaljplanen och områdesbestämmelser. I kommunerna prövas även kvalitetsprogram för estetiska frågor, godtagna av fullmäktige. (Kap 2)

Kommunerna är inte nöjda med nuvarande regler för kvalitetsstyrning av byggnaders utformning. För ett rimligt genomförande av estetiska kvaliteter och andra kvalitetshöjande miljöförbättringar föreslås att byggherren/fastighetsägaren stimuleras till insatser för samråd, reflexion och omprövning ytterst tidigt i projekt, innan låsningar av idéer och kapital inträder. Då finns störst möjligheter till kreativa lösningar och till att skala programmet från onödiga kostnadsdrivande kvaliteter. Möjligheterna ökar även att genomföra betydande förbättringar i befintliga miljöer, utan kapitalkrävande byggande, men med förändrad förvaltning eller brukande av miljön, genom tidiga partsammansatta samråd med stöd av sakkunniga. (Kap 2 och 5)

Vad som kräver omedelbara åtgärder är enligt kommunerna de sammansatta sociala problem som råder i vissa av miljönprogrammets bostadsområden. Social, ekonomisk och etnisk segregation med utflyttning och tomma lägenheter är ett problem även i besökta mindre och medelstora städer och orter. Gemensamt för de minst attraktiva bostadsområdena i de besökta kommunerna är, att de ligger avskärmade från städernas centrum och utan förankring i natur- eller kulturlandskap, att de är monotona, ensartade samt storskaliga för sin ort. De nås via och avskärmas samtidigt av onaturligt utformade trafikleder, även om de ligger ganska nära centralare bebyggelse. De gemensamma nämnarna för attraktionskraft, brist på attraktion, tycks dels vara lokaliseringen och anknytningen/bristen på anknytning till ortens kulturcentrum. Dels tycks likformighet och etappstorlek i förhållande till ortsstorlek ha genomslagskraft.

Trots inflyttning till flera kommuner minskar inte antalet outhyrda bostäder i motsvarande omfattning. Efterfrågan av bostäder är inte en demografiskt bestämt fråga, inte heller en fråga om in- eller utflyttning, utan om ekonomiska villkor och framtidstro. Försök att med planering få tillstånd rationella flyttkedjor för att frigöra billiga bostäder åt de resurssvaga, barnvänliga bostäder åt barnfamiljer etc kommer därmed på skam. Kunskap saknas om hur flyttkedjor faktiskt ser ut. De uppkommer ju spontant (i meningen ej planerbart av en yttre makt). Det förefaller vanskligt att förlita sig till att de ska vara rationella i ett planeringsperspektiv och kunna ligga till grund för det begränsade bostadsbyggande som kan komma i fråga. (Kap 4)

De kommunala bostadsföretagen har genom sin verksamhet större kontakt med den lokala bostadsmarknaden än den planerande kommunen. Dessa bägge aktörer har även olika perspektiv på framtiden grundat på sina olika ansvarsområden: helhetssyn över kommunen i sin helhet, respektive intresse att stärka det egna företaget och värna om dess hyresgäster. Detta avtecknas i de livliga diskussioner som tycks råda mellan den planerande kommunen och det kommunala bostadsföretaget om den framtida bostadspolitiken och dess konkreta utformning. (Kap 4)

Försök att integrera ekonomisk, social och fysisk utvecklingsplanering för vissa angelägna delar av en kommun görs på flera håll inom ramen för översynen av den kommunala översiktsplanen. Olika former för lokala fördjupningar tycks vara ett konstruktivt sätt att integrera sektorsintressen och att finna samverkansformer för genomförande där många aktörer och intressen är berörda. För detta sammanhang föreslås att översiktsplanen betraktas som ett kommunalt instrument för utveckling av hela eller delar av kommunen genom partsammansatt styrning över sektors- och ansvarsgränser i former där även brukare kan få inflytande. (Kap 5 och 6)

Som ett exempel på stimulans av utsatta stadsdelar och ökad hållbarhet hos miljön i ett ekologiskt perspektiv skisseras en lokal utveckling utifrån den s k "närhetsprincipen": De boende och deras arbetsgivare föreslås premieras när förvärvsarbete kan utföras i bostadens grannskap. Dessutom föreslås att en partssammansatt organisation skapas på stadsdelsnivå, som dels kan närhets-organisera och skapa arbetstillfällen, dels vara arbetsgivare. En sådan organisation mellan det privata och det offentliga bör utvecklas enligt varje stadsdelens särskilda förutsättningar (Kap 7).

Observandum

För uppläggning av studien, analys och tolkning av förslag samt egna förslag ansvarar författaren ensam.

Örebro i september 1996

Annika Schéele

1. PROJEKTET
- OM ÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR BOENDET

KOMMUNERNA OCH BOSTADSFRÅGAN

Kommunernas ansvar för att alla medborgare ska ha tillgång till goda bostäder och en god livsmiljö står fast. Som dåvarande bostadsministern skriver i inledningen till den svenska rapporten för Habitat II, citerat i förordet ovan, handlar bostadsfrågan idag mer om att ordna anständiga levnadsvillkor än att bygga många bostäder. Det kommunala ansvaret innebär därmed i praktiken något annat än tidigare. Frågan som denna studie aktualiserar är hur det bostadspolitiska ansvaret ska förvaltas av kommunerna. Många planeringsformer och andra styrinstrument finns att tillgripa. Behövs de? Räcker de? Vilka aspekter hos den komplexa boendefrågan ska särskilt bevakas av kommunerna?

Denna studie är inriktad på ett begränsat perspektiv: Kommunernas möjligheter att målstyra kvaliteter i bostäder och boendemiljöer. Att frågan behöver ställas beror just på att boendeproblemen fördjupats, men även på ändrade förutsättningar. Det sätt på vilket kommunerna i en tidigare situation bedrivit praktisk bostadspolitik, bland annat genom fysisk planering, planläggning och granskning av bebyggelseutformning är inte längre det mest centrala för framtiden. De stora projektens tid är förbi. Så även den självklarhet med vilken kommuner kunde förutsäga hur folk ville bo. En samsyn har splittrats på en marknad där allehanda villkor styr efterfrågan på bostäder. Det kommunala ansvaret omfattar med allt större tyngd även hur folk som redan bor, klarar sin vardag, ekonomiskt och praktiskt.

PLANERING I STÄNDIG FÖRÄNDRING

Efterkrigstidens tilltro till rationalistisk planering som styrinstrument i kommunerna övergick under sjuttiotalet till en allt tilltagande misstro till planering till förmån marknadskrafter som styrinstrument för vardagslivets organisering av var och en efter förmåga och ansvar. Socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen prövades under en mellantid, som komplement till fysisk teknisk planering i en rad projekt med skiftande

kortvariga resultat. Att övergå från individorienterat arbete till strukturpåverkande var inte lätt. Inte heller att integrera förvaltningstänkande med framtidsplanerande.

Under tidigt åttiotal kunde flera trender inom den kommunala planeringen skönjas. Partssammansatta informellt tillsatta projektgrupper förekom eller ersatte i varierande grad den kommunalpolitiska dialogen förtroendemän - tjänstemän. Förhandlingsplanering blev ett begrepp. Entreprenörsandan premierades. Samtidigt växte byalag fram i glesbygder, där människorna tog den lokala framtiden i egna händer i kampen mot utflyttning och nedläggning av service och skolor eller mot etablering av verksamheter som hotade den ekologiska miljön. I många städer skärptes boendesegregationen med en ny etnisk innebörd, vi tidigare inte erfarit.

Under nittiotalets början komplicerades bilden ytterligare av fastighetskris, ökad arbetslöshet, skärpt etnisk segregation och brist på framtidstro. Antalet tomma lägenheter ökade i de större bostadsområdena byggda under miljonprogrammets dagar, de nyaste och dyraste bostäderna var också svåruthyrbara, men så småningom hyrdes de ut eller såldes med ytterligare dränering av miljonprogramområden som följd.

Den statliga styrningen av samhällsplanering ändrade samtidigt karaktär från regelstyrning till kunskapsproduktion och dialog.

Samtidiga kraftfulla förändringar för boendet, sker inom såväl omvärlden: konjukturella och strukturella, som de statliga styrsystemen: bygglagar och förordningar, statlig bostadsfinansiering, skattereglering. En skärpt uppmärksamhet angående vissa kulturella värden kan registreras: hänsyn till natur och kultur, mångfald, estetik, individualitet. Existensiella frågor som att leva i nuet och att leva i en tid med snabba och oväntade förändringar tillhör vardagens dryftemål.

Allt detta, från enskilda människors förändrade vardag till ändrade styrmedel tvingar fram ett paradigmskifte inom den kommunala beslutsapparaten. Det kanske är dags, så här 50 år efter det magiska året 1947, då den bostadssociala utredningen sagt sitt, och den nya byggnadslagen sjösattes.

SEX KOMMUNER HAR BESÖKTS

I en sådan förändrad situation kändes det naturligt för detta projekt att besöka några kommuner, där det fanns tecken på handlingskraft och framtidstro, omvärldsförhållanden till trots. Besökta kommuner har definitivt ingen problemfri tillvaro, den är i vissa fall mycket bekymmersam. Så mycket intressantare att se vilka strategier för målstyrning som prövas.

PROJETETS SYFTE

Föreliggande rapport redovisar ett uppdrag att studera och kommentera kommuners möjligheter att målstyra kvaliteter i bostäder och boendemiljöer. I detta syfte har sex kommunledningar och deras kommunala planerare samt ledningen för respektive kommunala bostadsföretagen besökts för samtal i ämnet.

RAPPORTERINGEN

Efter detta inledande kapitel (1) behandlas kvalitetsbegreppet (kapitel 2), centralt för uppgiften att dryfta kommunernas möjligheter att styra kvaliteter. PBL aktualierar begreppsanalysen, eftersom rollen som kvalitetsansvarig apostroferas med en innebörd av 'kvalitet' som avviker från gängse språkbruk. Detta kan lätt leda till missförstånd och vantolkning av PBL.

I kapitel 3 beskrivs de sex besökta kommunerna genom några få basfakta. I nästföljande kapitel (4) refereras kommunledningarnas visioner och hotbilder inför framtiden. Mål och problembeskrivningar diskuteras. Författarens reflexioner bygger inte enbart bygger på erfarenheter från de sex kommunerna, utan på samlad kunskap i ämnet. Kommunerna har emellertid bidragit med viktig aktualisering och nyansering. I kapitel 5 refereras kommunernas erfarenheter och synpunkter på tillgängliga styrinstrument. Kapitel 6 diskuterar de kommunala visionerna och bostadspolitiska kommitténs mål i förhållande till den faktiska situation som råder i kommunerna. Behov av tillskott eller revideringar av kommu-nernas styrmedel lyfts fram.

Det sista kapitlet (7) innehåller ett förslag till premiering av rumslig närhet

mellan boende och arbete. Premieringen föreslås riktad till den enskilda människorna som väljer att verka lokalt och de företag som gör närhet mellan boende och arbete möjligt. Syftet är att vitalisera boendemiljöer och minimera resor och restider. Som framgår finns de nödvändiga strukturerna för förslaget i stort sett redan etablerade, särskilt i de s k miljonprogram-områdena. Som lämpligt planeringsinstrument föreslås översiktsplanen med lokala delplaner.

2. DE NYA MÅLEN OCH KVALITETER I BOENDET

DE NYA BOSTADSPOLITISKA MÅLEN

Utgångspunkter för studie och avrapportering är bostadspolitiska kommitténs diskussioner om de nya bostadspolitiska målen. Tre målområden har identifierats: 1: Närmiljön och omvärlden, i både biologisk, fysisk och social mening. 2: Bostaden i funktionell och ekonomisk mening. 3: Planering och utveckling av boendet.

De centrala punkterna i de tre målområdena har här tolkats vara:

FÖR NÄRMILJÖN

- Stimulerande och trygg miljö
- Ekologiskt hållbar miljö
- Värdig (ömsesidighet, integritet, identitet) miljö
- Jämlik (på lika villkor för kön, klass, ras och generation
- Delaktighet och inflytande
- God uppväxt miljö

FÖR BOSTADEN

- Sund, ändamålsenlig, användbar, tillgänglig
- Estetiskt tilltalande
- Rimlig kostnad

ANGÅENDE PLANERING OCH UTVECKLING

- Helhetssyn
- Integration, av olika funktioner
- Integration av sociala, etniska och ekonomiska grupper eller strukturer
- Hänsyn till könens olika behov och önskemål
- Gestaltning i ett morfologiskt[1] - och ett kretsloppsperspektiv.

---

[1] Morfologi kommer av det grekiska morphé = form och logos = diskurs. Läran om form och struktur. Termen har flera betydelser, men i detta sammanhang används begreppet med innebörden (vetenskapliga) studier av struktur och form. Här avses främst kultur och natur.

KVALITET, VAD ÄR DET?

Kvalitet handlar både om sakfrågan och om ansvar för utförandet, både om produkt och process. Hög kvalitet är något du kan lita på och där det finns en bestämd person eller institution som är ansvarig för att produkten håller måtten. Du kan vända dig till någon för prövning om produkten inte har de utlovade egenskaperna.

"Kvalitet" används i en rad olika betydelser. Med införandet av 'kvalitetsansvarig', 'kontrollplan' och 'kvalitetssäkring' i Plan- och bygglagen (PBL) med förarbeten blir det nödvändigt att reda ut begreppet.
Sammanblandningen av flera olika betydelser leder till missförstånd om lagens mening och om lämplig utformning av praxis. En begreppsanalys torde, detta oaktat, vara en förutsättning för att reda ut kommuners möjligheter att styra just "kvaliteter" i boendet.

I denna skrift används "kvalitet" inte i vardagsbetydelsen "värdefullt", "fint" eller enligt någon annan outtalad mening om vad som är bra respektive dåligt. Hög kvalitet antas ofta motsvara en hög kostnad. I det följande ska vi se att detta inte är givet.

'Kvalitet' är här att motsvara på förhand uppgjorda krav. Kvalitet är också en egenskap som kan kontrolleras. Detta sätt att tolka 'kvalitet' kommer från industriteknologin och industriell tillverkning, där kontroll av utlovade egenskaper är A och O för säljbarheten. Det innehåller såväl en överenskommelse om VAD som ska göras som en försäkran om ATT detta faktiskt kommer att genomföras. Man skulle kunna uttrycka det som: något som håller vad det lovar! Och den tolkningen närmar sig en rimlig tolkning för detta sammanhang.

Kvalitet inom samhällsplanering

Inom samhällsplanering är det rimligt att kvalitet avser att uppfylla de politiska målen eller att på annat sätt uppnå det som målen syftar till. För att kvalitet ska kunna mätas, krävs en avsikt.

Om vi övergår från att använda kvalitetsbegreppet inom industriell produktion till att applicera det på samhällsplanering och arkitektur uppstår ett par problem.

Det första problemet är att samhällsplanering inte kan genomföras med en

på förhand uppställd beskrivning, som kontrollinstrument. Samhällsplanering är politik och avser att påverka ett samhälle som hela tiden förändras och där olika intressen och synsätt ställs mot varandra. Samhällsplanering kan heller aldrig slutföras. Hur ska då resultatet kontrolleras? Det går inte att upprätta en ritning att utföra kontrollen mot.[2]. Ansvaret för varför något inte utvecklas som planerat är dessutom svårt att lokalisera. Många samhällssektorer och intressen är involverade, en del synligt och andra i bakgrunden.

Det program som ersätter ritning och beskrivning är de politiska målen. Men målen i sig kan inte utgöra bedömningsgrunder för kontroll. Först måste målen översättas i relevanta kvaliteter, egenskaper, till något som går att kontrollera. Det kan vara en funktion, en beskaffenhet hos en produkt eller ett sätt att söka sig fram till målet.

Kvalitetsbestämning föregår alltid kvalitetskontroll och styrning![3]
Målstyrning kräver för det första en kvalitetbestämning (med vilka egenskaper/kvaliteter kan vi uppfylla målen?), därefter kan kvalitetsstyrning ta vid (hur ser jag till att få fram de rätta, de sålunda bestämda, egenskaperna? Hur får jag rätt kvalitet?)

Översättningen av målen till kvaliteter (genom vilka målen ska uppnås) benämner jag 'kvalitetsbestämning'! En kvalitetsbestämning är alltid ofullständig och till viss del normativ i förhållande till målen. En heltäckande eller en gång för alla giltig kvalitetsbestämning är inte möjlig. Därför ligger det i sakens natur att reflektera över om valda kvaliteter är rimliga eller giltiga i det enskilda fallet. Då är det syftet bakom målen som utgör kontrollinstrumentet, bedömningsgrunden.

Låt oss som exempel ta målet om tillgänglighet för funktionshindrade i den byggda miljön. En kvalitet som hävdas för att uppnå tillgänglighet för rörelsehindrade i bostäder och lokaler är att det finns hiss. Men alla vet att hiss ensamt inte gör en lokal tillgänglig eller användbar för en rörelsehindrad. Man behöver komma fram byggnaden och in i dess olika delar.

---

2 Däremot kan vissa enskilda planeringåtgärder utvärderas, men först långt efter "avslutad" etapp och med en lång rad reservationer. Se t ex Elander & Schéele 1993. Men målstyrningen skall per definition inriktas före genomförandet och inte efter.

3 Detta är mer detaljerat och konkret behandlat av Schéele, 1996, (kommande).

Rimliga följdkrav utgör tillsammans med hissen de kvaliteter som medger tillgänglighet. God tillgänglighet är en god kvalitet. Svårtillgängligt är en dålig kvalitet. Att bedöma en byggnads tillgänglighet enbart utifrån hissförekomst leder fel. Man har då inte sett till syftet, t ex att en rullstolsbunden person ska kunna nå vissa angivna delar av byggnaden och utföra vissa uppgifter. Går inte det, är hissen i detta enstaka fall onödig. Kvaliteten förblir låg. Samtidigt kan byggnaden för andra än rörelsehindrade ha yppersta kvalitet vad gäller brandsäkerhet, kretsloppsanpassat brukande etc.

Figur: Begreppsförklaring; tillgänglighet som exempel.

SYFTE	=	ÄVEN RÖRELSEHINDRADE SKA KUNNA ANVÄNDA SIG AV EN VISS BYGGD MILJÖ
MÅL	=	TILLGÄNGLIGHET FÖR RÖRELSEHINDRADE
KVALITET	=	ATT DE EGENSKAPER I DEN BYGGDA MILJÖN, SOM UNDERLÄTTAR TILLGÄNGLIGHETEN, FAKTISKT FINNS DÄR
KVALITETSBESTÄMNING	=	ATT FÖRTECKNA DE EGENSKAPER SOM SKA UNDERLÄTTA TILLGÄNGLIGHETEN
KVALITETSSTYRNING	=	ATT SE TILL ATT DEN BYGGDA MILJÖN KAN FÅ OCH KOMMER ATT FÅ EGENSKAPERNA ENLIGT LISTAN
KVALITETSKONTROLL	=	ATT STEGVIS SE EFTER ATT LISTAN ENLIGT KVALITETSBESTÄMNINGEN FAKTISKT GENOMFÖRTS

Observera skillnaden mellan att styra och att kontrollera. Det förra handlar om att gå före och göra något möjligt. Det senare handlar om att gå efter och se att detta något verkligen blev utfört som det var sagt. Se till är inte detsamma som att se efter! Enligt nuvarande PBL överförs det slutliga ansvaret för *kvalitetskontrollen* tydligare på byggherren. *Kvalitetsstyrningen* för byggnader har alltid legat på byggherren via arkitekten och projektledaren (projektering och byggledning) *Kvalitesbestämningen* är till vissa detaljer reglerad enligt PBL, men förutsätter att arkitekten av byggherren får möjligheter att upprätta ett lämpligt program samt projektera efter detta.

Det är inte möjligt att bestämma vad kvalitet är utan att

- ha ett mål,
- återkoppla det till ett syfte
- kunna analysera målet i förhållande till syftet
- kunna översätta målet till skriftligt program som kan översättas i byggd struktur,
- kunna översätta skrivna ord till ritning, trots att det skrivna aldrig kan beskriva allt, vilket innebär att syftet måste vara begripligt och accepterat

- kunna översätta ritning till byggnad, trots att ritning aldrig kan vara fullständig, vilket innebär att syftet måste vara begripligt och accepterat.[4]

För att kvalitetsarbetet ska fungera krävs således en viss kontinuitet i ansvar, förhållningssätt och arbete.

Kvalitet inom arkitektur

Problem nummer två uppträder när vi rör oss inom arkitekturens domäner. Utan att fördjupa oss i arkitekturens mening, kan vi konstatera att arkitektur är en konstart. Det är samtidigt brukskonst. Arkitektur har dessutom en beställare som inte givet avser att samla konst, men vill ha en byggnad som ska svara mot en viss verksamhet eller funktion. När vi talar om boende är en rad intressenter är direkt berörda, däribland stat och kommun, dvs "samhället".

Inom konsten, dvs litteratur, teater, bildkonst, skulptur *och arkitektur* används kvalitet på annat sätt än enligt ovan. Man kan tala om ypperlig kvalitet, men även om hög respektive och låg kvalitet. Ofta används begreppet 'estetik' och 'estetisk' för de synliga konsterna, däribland arkitekturen. Men liksom för samhällsplaneringen kan man för konsten inte sätta upp på förhand uppgjorda sakkrav. Tvärtom är förutsättningen för en levande konst att den är fri från sakliga förhandsbeställningar och icke-konstnärers förutfattade mening om hur ett verk skall gestaltas.

Det finns förvisso en professionell kulturkritik, skolad i att sätta upp regler för god och dålig konst. 'Kvalitet' är vad som enligt den kulturella eliten, recensenterna, gäller inom varje kulturform. Det är ett väl artikulerat val som görs under ett offentligt samtal om vad som är god kvalitet och vad som är dålig. En sund arkitekturkritik är sålunda en förutsättning för att kunna bestämma och därigenom stimulera, styra mot, god arkitektur. Idag

---

[4] Denna skrivning kan tyckas tjatig och full av truismer, men i dessa rader ligger mycket av förklaring till varför olika aktörer i byggbranschen ser så olika på byggnormers funktion och på ansvars- och rollfördelningar i byggprocessen mellan kommun, byggherre, konsulter och byggare. Om vi noga analyserar var kunskap och intresse för olika delar av den nedtecknade händelsekedjan ligger, framgår lämpliga mönster för ansvars- och arbetsfördelning.

finns emellertid inga demokratiskt sanktionerade arkitekturpolitiska mål men väl förslag.[5]

Eftersom arkitektur är brukskonst är det rimligt och demokratiskt att beställare i vid mening (brukare, politiker, ägare, förvaltare, finansiärer) deltar i en arkitekturkritisk debatt och bestämmer reglerna för vad som är bra och vad som är dåligt. Parallellt med en sådan lekmannakritik kommer alltid att finnas en elitkritik. Konsteliten kommer att se sig sitta inne med kunskapen om de rätta bedömningskriterierna, som inte går att förutbestämma, utan i mycket handlar om känslomässiga och intuitiva upplevelser vid konfrontation med arkitekturen och som förhoppningsvis bottnar i vetenskapliga kunskaper om estetik. Denna elitkritik är inte att förakta, då den i sin känslomässiga[6] professionalitet kan integrera långt fler delkvaliteter än vad en rationell icke-konstnärlig sakbedömning kan klara. Konst och konstkritik har därför sin givna roll inom samhällskritiken.

Kvalitet i samhällets (stat och kommun) mening är även för arkitektur, enligt min tolkning, ändå att betrakta som synonymt med måluppfyllelse, att något blir utfört både enligt en uttalad (saklig) och outtalad (konstnärlig känslomässig) avsikt. Det handlar således om att något blir gjort både som det var sagt och önskat. Det önskade kan vara t ex en trivsam, vacker eller harmonisk miljö. Det sagda sakliga, antal rum, takhöjd, materialval, etc, kan beskrivas i förväg, normeras och kontrolleras. Det önskade kan bara önskas fram, inte normeras. Det kostar inte självklart mer att producera[7]. Där gäller

---

5 Jag tänker här på den kulturpolitiska utredningen.

6 Med känslomässigt avses här främst sinnligt dvs att uppfatta med sina tränade sinnen: syn, lukt, hörsel, smak, känsel, rörelser. Psyket ligger utanför sinnena men även det engageras i en känslomässig upplevelse.

7 Sen är det en annan sak om producenten, det kan vara konstnären, arkitekten eller entreprenören tar betalt enligt marknadens mekanismer. Detta är en upphandlingsfråga som brukar lösas i olika tävlingsformer eller genom s k parallella uppdrag för att göra klart för beställaren vad hon/han kan räkna med att få även av icke normerbara avtalsbara kvaliteter som t ex de estetiska. Kostnader och kvaliteter avhandlas utförligare i Schéele, 1996 (kommande).

inga avtal, men väl ett ansvar. För att kunna utkräva det ansvaret plägar beställaren anlita en arkitekt han/hon litar på, som tidigare visat sig kunna uppfylla de estetiska, trivselmässiga kraven på en byggd miljö. Precis som i tekniska sammanhang handlar hög kvalitet inte om någonting annat än hög överensstämmelse mellan beslut och genomförande.

HÖG KVALITET TILL LÅG KOSTNAD KRÄVER TIDIGT KVALITETSARBETE

Vid planering och byggande bestäms kvaliteten i programskedet, dvs innan förslag till konkreta lösningar utarbetas och presenteras[8] Ju högre mått av konsensus (samsyn) som råder kring vad som är önskvärda kvaliteter, desto lättare är det att kvalitetsstyra. God kvalitetsstyrning i konsensusklimat innebär inte endast att önskvärda kvaliteter genomförs, utan även att icke nödvändiga och rent av tillfälliga kvaliteter rensas bort. Därav följer att tidiga samråd med så många intressenter som möjligt ökar möjligheterna att pressa produktionskostnaderna och samtidigt skapa attraktiva miljöer.

Resonemanget förutsätter en målmedveten kommun/byggherre som är öppen för idéer och förslag samt en planerare/arkitekt som kan införliva andras visioner och översätta dem till fysisk form och struktur.

I praktiken finns just i det tidiga skedet minst resurser till idéutveckling och samråd. Underlag för beslut om investering finns inte. Därmed finns i formell mening inget projekt. Utan projekt inga investeringsbeslut. Utan kapitalinvestering sker endast begränsat utvecklingsarbete i form av samråd eller idéutveckling. När investeringsbeslutet väl är taget, förutsätts av projektkulturella skäl att kort projekttid minskar kostnaderna. det är sant endast om de stora investeringarna ligger tidigt i projektet och det beror i så fall på att räntekostnaderna är relativt höga samt att man redan vid beslut om investering börjar kalkylera med den inkomst som skall följa.

Det är endast i tanken som kostnader är höga tidigt i projektet. Vad säger att stora investeringar ska göras tidigt? Vad säger att framtida planerade inkomster ska debiteras nutiden? Dessa tankefigurer leder tvärtom till ökade framtida kostnader p.g.a. begränsade insatser just då dessa ger som mest i värderingsbart utbyte! Tid för reflexion och omprövning ger bättre resultat, dvs högre kvalitet.

Från finansiärens utgångspunkter skulle en ekonomiskt och tidsmässigt välavvägd investering tidigt i projektet minska riskerna för felinvestering och öka möjligheterna till en ekonomiskt hållbar miljö.

---

[8] Så är det antingen aktörerna är medvetna om det eller ej. Låg medvetenhet ger tillfälliga resultat.

3. SEX KOMMUNER 1996

URVALET

Sex kommuner som har besökts för att inom studiens syfte aktualisera och belysa de kommunstudier inom det bostadspolitiska området som bl a Boverket gjort. I den meningen har det varit angeläget att illustrera de skilda villkor som kan råda mellan i vissa avseenden jämförbara och i andra mycket olika kommuner. De besökta kommunerna tillhör dem där det fanns exempel på handlingskraft och tilltro till den egna förmågan att driva bostadspolitiska frågor genom att utnyttja de möjligheter som står till buds idag, omvärldsförhållanden till trots. Urvalet är tillfälligt och pragmatiskt. Det finns många andra kommuner där handlingskraftig och målstyrning imponerar.

De tre storstäderna är undantagna ur urvalet. Deras villkor utreds av storstadsutredningen.

De sex besökta kommunerna med mellanstora och/eller mindre tätorter är:

ÖSTERSUND
ÖREBRO
SKÖVDE
TROLLHÄTTAN
BORÅS
STAFFANSTORP

BASFAKTA OM KOMMUNERNA

Nedan redovisas av utrymmesskäl ett mycket hårt urval av fakta, som dock torde ge läsaren en översiktlig uppfattning om likheter och skillnader i planeringsförutsättningar. Se även bilaga II.

Tabell 1: Befolkning och bostäder, tusental.

Kommun:	Invånare 1995	Hushåll 1990	Lägenheter 1990 antal	kommunägt, %
Östersund	59,7	27,3	30,8	16,1
Örebro	119,6	58,0	58,0	38,2
Skövde	49,4	21,0	22,1	19,0
Trollhättan	52,5	23,2	24,5	21,2
Borås	96,1	42,9	45,5	15,1
Staffanstorp	18,9	6,4	6,5	-

Källa: Kommunernas egen statistik angivet år.

Kommentar:
Det finns i samtliga kommuner utom Staffanstorp bostäder som ingen vill ha till det aktuella priset.

Som framgår av tabellen fanns 1990 i samtliga kommuner utom Örebro fler bostäder än hushåll 1990. Antalet åretruntbostäder är sedan 1992 högre än antalet hushåll även i Örebro.

Skillnaden mellan antalet åretruntbostäder och antalet hushåll innebär att det inte finns någon mantalsskriven för det överskjutande antalet bostäder. Uppgifter om mantalsskrivning erhålls ur Folk- och bostadsräkningen, den senaste daterad 1990. Förhållandet kan till en viss del grunda sig på dubbel bosättning på grund av studier och arbetspendling samt på att ombyggnader pågår. Men detta förklarar långt ifrån hela skillnaden. Ett allmänt karakteristika för 1990-talet är att alla besökta kommuner, trots sina olikheter, redovisar ett överskott av lägenheter.

Kommunalägda outhyrda lägenheter

Kommentar.
Merparten av de kommunalägda tomma lägenheterna finns i bostadsområden byggda åren 1965 - 1974 (miljonprogramområdena) och/eller 1988-93 (krisårgångarna).

Enligt uppgifter från de kommunala bostadsföretagen i respektive kommun fanns nyåret 1996 i samtliga kommuner outhyrda lägenheter. Dessa var fördelade på ett icke önskvärt sätt mellan de minst attraktiva bostads-

områdena.

Tabell 2: Uthyrningssituation i de kommunala bostadsföretagen årsskiftet 1995/96.

Kommun:	Antal lägenheter		Andel outhyrda - % -
	Totalt	Outhyrda	
Östersund	5.000	130	2,6
Örebro	22.200	465	2,1
Skövde	4.200	11	0,26
Trollhättan	5.200	500	9,6
Borås	6.881	885	12,9
Staffanstorp	1.000	8	0,8

Källa: Kommunernas egen statistik

Vissa näringslivsstrukturer

Näringslivsstrukturen skiljer sig kraftigt åt kommunerna emellan. Reser vi från Östersund i Jämtland söderut till Staffanstorp i Skåne så reser vi samtidigt från en kommun med hög sysselsättning inom den offentliga sektorn till en med låg. Omvända förhållandet råder för tillverkningsindustrin. Nord/sydaxeln är självfallet ingen förklarande variabel, även om näringslivshistorien skiljer sig åt från en nordlig landsändan till en sydlig. Trollhättan är den av de sex kommunerna som fortfarande har en centralort av utpräglad industrikaraktär. Vi ska se i det följande hur näringslivsstrukturen kan präglar bostadspolitiken.

Tabell 3: Arbetstillfällen år 1993 inom tillverkning, byggande och offentliga tjänster, %.

Kommun:	Tillverkning	Byggande	Offentlig sektor
Östersund	11,1	5,4	43,7
Örebro	11,4	7,6	41,1
Skövde	26,2	4,9	38,0
Trollhättan	39,0	5,8	33,4
Borås	17,0	5,0	36,0
Staffanstorp	27,2	7,4	25,1

Källa: Kommunernas egen statistik.

Tabell 4: Nettoinpendling 1993 i förhållande till antalet arbetstillfällen i kommunerna.

Kommun:	- % -
Östersund	9,66
Örebro	-
Skövde	15,55
Trollhättan	20,04
Borås	2,87
Staffanstorp	- 87,81*

* (netto**ut**pendling)
Källa: Kommunernas egen statistik.

Kommentar:
Redan de grundläggande förutsättningarna som ligger i den lokala näringslivsstrukturen och läget i landet och trakten ger varje kommun sin profil.

I bilaga II återfinns ytterst korta karakteristika över kommunerna. De har var och en sina lokala förutsättningar och drag. De kommunala bostadsföretagen är mycket olika till uppbyggnad, organisation, företagande och policy. Inte bara storleken varierar utan även vad företaget står för. Det kan vara en byggherreorganisation eller en bostadsförvaltande organisation med större eller mindre inslag av kapitalförvaltande inriktning och kompetens. Till ytterligare visso varierar fastighetsbeståndet mycket till ålder, typ och värde.

4. KOMMUNALA VISIONER

Kommunledningens, planerarnas och de kommunala bostadsföretagarna i de sex kommunerna var mycket kreativa i sina olika sätt att måla visioner och hotbilder för den lokala framtiden. Min strävan var att de kommunala aktörerna själva skulle styra samtalen. I de olika kommunernas syn på nuläge och framtid fanns både lokala skillnader och gemensamma drag. Skillnaderna kan härledas ur de olika villkor som kan läsas ut bland annat av ovanstående strukturdata. De kunde också förklaras med den lokalkännedom om hur olika aktörer i kommunen hanterar rådande situationer. (Se även bilaga II med kommunkarakteristika). Samtalen rörde nästan uteslutande den lokala situationen. Detta kan ha förstärkts av mitt brev inför mötet (bilaga I), men möjligheten att höja samtalet till en nordisk eller global eller annan nivå fanns, eftersom samtalen var mycket fria. Endast i Norrland refererades ständigt till sydligare svenska och europeiska nejder som självklart annorlunda än de norrländska.

Referatet nedan prioriterar de gemensamma dragen.

VAD VILL KOMMUNEN?

Gemensamt för kommunerna: de vill skapa en attraktiv kommun där folk vill bo.

Attraktionskraften vill kommunerna öka genom att skapa

- inflyttning
- högre sysselsättning
- skattekraft
- den måttfulla staden
- attraktiva varierade småskaliga boendemiljöer
- varierande upplevelserika turistiska besöksplatser och stadscentra

Nedan refereras visioner och föreställningar verifierade av kommunala dokument som bostadsförsörjningsprogram, översiktsplaner och andra måldokument.

Att växla inpendling till inflyttning genom attraktiva boplatser och vardagsmiljöer

I de besökta kommunerna var samtliga kommunledningar med sina planerande tjänstemän starkt inriktade på att åstadkomma attraktiva levnadsvillkor- och miljöer. Rubriken ovan kunde formulerats som: "... en attraktiv kommun *dit folk vill flytta*". Samtalen handlade mycket om den rådande inpendlingen som en potential till inflyttning. Förutsättningen för att växla över inpendlingen till bosättning ansågs vara attraktiva boendemiljöer i attraktiva lägen.

Attraktionskraften hos bostaden ansågs ligga i arkitektoniska kvaliteter, individuell utformning, marknära och rart till rimlig kostnad. Boendemiljön skulle karakteriseras av småskalighet och variation med läge vid vatten, på höjd eller sluttning och med panoramautsikt eller också lägen nära centrum. Det unikt positiva för trakten framhölls, t ex Östersunds sluttning ner mot älven med panoramat mot fjällen eller Skövdes sluttning mittemot Billingen. Fördelaktigt var även att befinna sig inom den måttfulla staden eller i en levande by, gärna med äldre kulturbebyggelse.

Förankring som ett nyckelord

Den gemensamma nämnaren var att vara förankrad till natur eller kultur, helst till båda samtidigt. Här pekade man på "fill-in" projekt inom stadskärnor, parkeringsplatser på tidigare avrivna tomter som nu bebyggdes. I Staffanstorp, fick en bensinmack och en idrottsplats vid centrum lämna plats för en tät och stadslik centrumbebyggelse av skånekaraktär. Så genialt kunde täthet och kulturlandskap tillföras en befintlig homogen villabebyggelse som tidigare inte hade någon starkt sammanhållande struktur. Staffanstorp konkurrerar därmed med grannkommunerna och har skapat en kraftfull nettoutpendling! Folk bor där och pendlar till arbetet!

Man kan hävda att det gemensamma draget i "attraktivitet", så som det skisseras av de planeringsansvariga, utgår från ett morfologiskt synsätt, dvs att boplatsen skall anknyta till eller ingå i en befintlig struktur, natur eller kulturgiven, samtidigt som boendet med sin funktion inte behöver vara

delaktigt i den ursprungliga strukturen.[9] Det unika ställdes vidare mot det redan i övermått byggda och avsåg både platsen och den enskilda bostadens utformning. Här kan vi förstå bostaden som bas för den egna identiteten, den unika personen som är ´jag´.[10]

Att växla över från industriell produktion till kunskapsproduktion

Samtliga kommuner utom Staffanstorp är högskoleorter. De tre västergötska ingick alla som en av två eller tre kommuner i samverkan kring en regional högskola, med utbildningen fördelad över orterna. Det har kunnat konstateras att orter med högskoleutbildning fungerar som magneter på befolkningsströmmar och företagande, varför det kommunala intresset var givet. Såväl samverkan som konkurrens grannkommuner emellan om lokaliseringar av olika linjers utbildningsresurser och lokaler kunde konstateras.

Studenternas bostadsbehov var givetvis ett välkommet tillskott till bostadsefterfrågan. Försök att hänvisa studenter till tomma lägenheter i miljonprogramområden eller krisårgångsområden visade sig dock inte alltid fungera. Antingen låg de för avlägset med studenternas mått mätt eller också attraherade inte studentboendet i den form som tillhandahölls. En fortsatt beredskap för att ta emot studenter inryms i kommunernas utbyggnadsplaner.

Att växla över från industrinäring till mötes-och turistnäring.

Varje kommun sökte sin framtidsnisch inom näringsliv men även som boende- och besöksort. I varje kommun kan man utläsa trendbrott i framtidssyn och vad man vill lyfta fram som unikt i förhållande till andra trakter, där det unika är det attraktiva.[11]

I städer vid vattendrag som Örebro och Trollhättan betonades skönheten i en stadsgestaltning som medvetet tog sin utgångspunkt i ån/älven och de

---

9 Morfologi= se ordförklaring i not 1, kapitel 2.

10 Se Schéele, 1994.

11 Min tolkning av trendbrott framgår av de kommunvisa mellanrubrikerna i bilaga II.

sammanhängande strandpartierna. Trollhättan har nyligen fått sin industriminnesfyllda Göta Älv utnämnd till nationalstadspark, medan man i Örebro arbetar för att få sin stadspark vid Svartån förklarad som sådan. I dessa fall ansågs inte stränderna vara lämpliga bostadsplatser, utan skulle förbehållas stadsborna och turismen som allmänna parker och strövområden, gärna integrerade med historiska platser för upplevelser. Det allmänna intresset av att hålla stadens eller traktens övergripande natur-och kulturtillgångar tillgängliga för en bred allmänhet understöddes av en politisk vilja att göra kommunens städer, byar och landskap till turistattraktioner. Man uttryckte på olika sätt en stolthet över sin bygd och accepterade sin historia som ett arv att förvalta i förhållande till "Platsens Själ"[12].

Turismen som ersättningsindustri tycks ligga som en hägring över landet. Flera kommuner arbetade med s k "kvalitetsplaner" för centrala delarna av centralorterna samt för byar och äldre förortsmiljöer (se vidare nedan). Med turism menas i detta sammanhang inte enbart den traditionella privatturismen, utan även konferens-, mötes-och mässverksamhet: Även det leder till en inströmning av människor som vill ha miljöupplevelser och som konsumerar varor och tjänster.

VAD ÄR PROBLEMEN, HINDREN I ETT KOMMUNALT PERSPEKTIV ?
Staden är såväl ett socialt, kulturellt, ekonomiskt som fysiskt fenomen och låter sig som sådant inte byggas fram i ett enda planerat sammanhang.

Miljonprogrammens bostadsbyggande lokaliserades enligt urbaniseringens separatistiska syn på stad och land.
I miljonprogrammets områden sammanförs bebyggelsens brist på fysisk förankring till en bygds natur och kultur, med en befolkning som mer än vanligt har en svag ekonomisk och social förankring till ett samhälle.

Miljonprogrammets bostadsområden lokaliserades enligt en stadsbyggnadsideologi som bland annat innebar funktionsseparering och zonindelning. Var funktion på sin plats. Arbetet skulle utföras på annat håll än i bostadsområdet. Det senare var förbehållet boende och bostadsnära service, omsorg

12 Platsens själ =genius loci är ett begrepp för varje plats' unikum. Se t.ex Redvall, 1987.

och undervisning för de yngsta. Detta var ett avsteg från de s k ABC-stadsdelar som uppfördes under de tidigare efterkrigsdecennierna. I dessa skulle A= arbete, B= boende och C= service och centrumfunktioner samordnas. Vällingby och Farsta är riksbekanta exempel.

Krisårgångarnas[13] bostadsbyggande

I de besökta kommunerna kunde konstateras att det sena 80-talets storskaligare produktion, de s k krisårgångarnas, lokaliserats till platser som inte motsvarar vad man idag anser vara lämpliga. Det handlar om skogsmiljöer eller fält helt avskurna både från äldre stadsmiljöer och spännande eller vacker natur- eller kulturmiljö. Lokaliseringarna förutsätter bilism och den ständigt växande staden. Produktionen motsvarar 80-talets visioner om den goda bostaden med hög materiell standard och god tillgäng-lighet med trivsam, välplanerad närmiljö för gemenskap och möjligheter till livslångt boende i området. Den visionen handlade inte som idag om individuellt boende i unika lägen utan om användbara vardagslivsanpassade bostäder.

De fysiskt relativt homogena områdena ligger emellertid mellan 4 och 6 km från sin basort, dvs från stadens centrum. Även de områden som ligger förhållandevis nära den äldre stadsmiljön, visar upp "sår" eller "glapp" i de lägen där en anknytning till staden kunde ha uppnåtts. Den organiskt växande bebyggelse, eller den "stadsmässighet" som eftersträvats, har förlorats i gränslandet mot staden eller naturen. Visst finns partier, som på ett lyckosamt sätt kunnat anpassas till omgivande kulturlandskap, men stadsdelarna eller områdena som sådana ligger trots det avsides enligt samma funktionsuppdelande mönster som tidigare.

Enligt vilka strukturer, teorier eller ideologier de allra senaste årens utbyggnad av bostäder har skett har ännu inte analyserats.

---

13 "Krisårgångarna" är bostäder byggda åren 1988 - 93. De har i sin produktionsprocess från beslut till färdiga bostäder med sin tidplan överflyglat systemförändringar vad gäller företags-och lönebeskattning, valutabestämmelser, fastighetsbeskattning, bostadsfinansiering, bostadssubventionering, byggreglering och slutligen fastighets- och arbetsmarknad. Detta har inneburit retroaktivt verkande ändrade ekonomiska och marknadsmässiga villlkor, som för osedvanligt många enskilda projekt kommit att innebära en ohållbar ekonomisk situation. Därav namnet.

Framtidsvisionerna stämmer dåligt med grunden för efterkrigstidens planläggning och markreserv.

Den eftersläpning som alltid finns, mellan planering, planläggning och planberedskap å ena sidan och stads(ut)byggnad å den andra tenderar att binda framtida utveckling till gårdagens stadsbyggnadsmönster.

Ju snabbare samhällsförändringar; desto oftare kommer frågan att bli:
- Ska vi bygga på mark som är lämplig eller på mark som kommunen har i beredskap?

Lokalisering av bebyggelse är bestämd av den fysiska planeringen och planläggningen. Bebyggelse i större skala kräver dessutom ett i allmänhet under många år införskaffat kommunalt markinnehav. Etappindelning över flera år av förberedande genomförande med trafikleder och annan infrastruktur som vatten, avlopp och värme samt service bestämmer ofta decennier i förväg var tätortsutbyggnad i större skala ska ske.

Lägg därtill att framtida exploatering i flera kommuner numera beräknas frigöra kapital genom markförsäljning och debitering av stadsplanekostnader. Sådana intäkter kan ses som ett icke oväsentligt tillskott till svaga kommunala budgetar. Konflikter blir givna, när stadsbyggnadsmönster ska omprövas.

Skillnaderna mellan visionernas lokaliseringar och de nyligen genomförda utbyggnaderna framkom i kommunerna på olika sätt både som ett stadsgestaltningsproblem och som ett ekonomiskt. Att exploatera enligt de gamla planerna gav inte en de kommunala visionernas stad. Bostadsföretagen förhöll sig kallsinninga till att satsa på exploatering till dagens kostnader om det skulle ske i lägen där man riskerade en svag efterfrågan från dem som eventuellt var beredda att betala. Att inte exploatera enligt tidigare planläggning medförde samtidigt uppenbara ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Konflikten mellan tidigare och nutida syn på stadsutveckling förklarades av en planarkitekt som ett synnerligen allvarlig och existensiellt problem. Enbart det sätt på vilket man tvingas närma sig 70-och 80-talens bostadsområden anger områdets kvalitet. Man leds via trafikleder utan förankring i omgivningen och utan att ge människor en möjlighet att närma sig bebyggelsen enligt ett naturligt rörelsemönster som även fungerar till fots

eller cykel. Med "naturligt" menas här att man ska kunna ta sig fram i orienteringsbar riktning. Så fort man tvingas att röra sig ut på en överordnad led i obegriplig riktning, för att komma till ett område, så får man känsla av avlägsenhet och onaturlighet. Trafikleden ger ingen känsla av förankring; den är svår att orientera sig ifrån, särskilt om den efter svepande omvägar landar i ett skogsområde, som till synes omotiverat avröjts fläckvis för exploatering med bostäder.

Samma fenomen gäller även de äldre kommunala bostadsområdena. De är avskurna från staden enligt miljonprogrammets modell och förutsättningar[14]. De har vidare, som en följd av den urbaniserings- och migrationsprocess som i olika skeden förevarit sedan 70-talets början, blivit boplats för människor med svag ekonomisk och social förankring i stad eller bygd. Bristen på social förankring ger bristfällig information om var det kan vara trevligt eller lämpligt att bo och heller inga kontakter som breddar vägen dit. Bristen på ekonomisk förankring ger heller ingen ekonomisk möjlighet att välja.

Det är en öppen fråga hur framtida processer kommer att påverka "krisårgångarnas" bebyggelser, se vidare nedan. Boven i dramat kan tyckas vara de konjunkturmässiga och strukturella icke förutsägbara förändringar på arbets-, bostads- och fastighetsmarknaderna. Svag framtidstro i kombination med dyra bostäder leder knappast till bostadsefterfrågan. Den strategi som kan tyckas lämplig, torde handla om en ytterst aktiv mark- och fastighetsverksamhet i syfte att omfördela det kommunala beståndet till lägen som enligt en realistisk framtidsvision kan bedömas som lämpliga.

'Samhället' som ett konkret fysiskt och socialt centrum eller som en abstraktion synonym med 'staten'?

Idag tycks den medvetna eller omedvetna strävan vara, att åter sammanföra fysiska, sociala och ekonomiska strukturer genom en förstärkning av den lokala förankringen mellan den byggda miljön och människor och verksamheter där. Rumslig "närhet" "variation" och "integrering" som plane-

---

14 T ex Kronogården och Lextorp i Trollhättan, Brickebacken och Vivalla i Örebro, Södra Ryd i Skövde, Hässleholmen och Hulta i Borås.

ringsfilosofi tycks ersätta modernismens filosofi om rumslig "separation" "zonering" och massproduktion.

Uttrycket: "Jag vill bo nere på samhället", eller "nu går jag ner till samhället" är hämtat från efterkrigstidens språkbruk. Det betyder både att man vill bo/vara i den äldre centrala stads- eller bybebyggelse och att man vill befinna sig i det ekonomiska och sociala samhällets centrum. Det var där något hände, om det hände något. Där "råkades" man, dvs man råkade träffas. Förr, under tidig efterkrigstid var 'samhället' ett begrepp som innefattade både bebyggelse och samhällsliv. Lokaliseringen sammanföll med allokeringen. Det fysiska och det ekonomiska, sociala var ouppl̈ösligen ömsesidigt förankrat i vartannat. Sannolikt används fortfarande 'samhälle' som en beteckning för tätortens centrum av människor som bor i utkanten av mindre tätorter. Sedermera har 'samhället' i den offentliga debatten blivit en abstraktion, oftast synonymt med ´det offentliga´, eller 'staten'! Så talar språket om när vardagsverkligheten förändras i människors medvetande!

Det ovan sagda innebär inte att alla människor vill bo i tätortscentra eller tätt inpå varandra! Det innebär heller inte att det finns en allmän eller kommunal strävan att exploatera stadens parker eller kulturområden. Det innebär däremot att bostadens utformning och boplatsens läge bägge ska vara meningsfulla och motsvara arbetets villkor och fritidens krav. Vardagslivet ska fungera. Har en person en vardagslivssituation, som inte kräver närhet bostad-förvärvsarbete, kan vederbörande pendla. Boplatsens kvaliteter och pendlingens upplevelse skall då vägas mot dess kostnad. Vacker boplats och trevlig resväg kan betalas i reskostnad och tomtkostnad.

Den som däremot har ett vardagsliv som kräver integrering mellan förvärvsarbete och hemarbete, t ex på grund av omsorg om egna barn eller föräldrar i kombination med försörjning, väljer om möjligt att inte pendla eller resa till arbetet för att på så sätt tjäna tid och undvika kostnader. Tid och kostnader måste annars vägas upp av en nettoinkomstökning.

Det kommunala bostadsföretaget blir en viktig aktör för att försäkra kommunmedborgarna ett varierat bostadsbestånd anpassat till olika livsformer.

För vem ska framtidens bostäder byggas?
1980-talets bostadsutformningar byggde på en vision om den goda bostaden som överensstämde med vardagslivets behov av tillgänglighet, användbarhet, närhet till omsorg och service samt en trygg närmiljö. Visionerna omfattade emellertid inte föreställningar om lämpliga lägen. 1990-talets trender, som de kan skönjas[15]*, visar goda bostäder för vitala ensamboende, med lokaliserade till platser, tänkta för 1970-talets barnfamiljer.*

Den omsättning på bostadsmarknaden som tycks nödvändig för att få ekvationen mellan behov och tillgång att gå ihop, är inte lätt att få till stånd. Den ojämlika kostnadsfördelningen mellan olika årgångar av bostäder stämmer sällsynt illa med respektive innehavares omvänt ojämlika ekonomiska köpkraft!

Visionen om det framtida boendet ansågs i de besökta kommunerna enligt måldokument på sikt kunna realiseras till redan planlagd mark och framför allt till kommunalägd mark. Samtidigt uttalade samma måldokument som nämnts ovan önskemål om småskalig bebyggelse i vackra lägen eller inom befintlig tätbebygelse. Konflikten mellan vision och realiserbarhet handlar inte enbart om stadsgestaltning och stadsbyggnadsideologi, utan även om för vem som framtidens bostäder bör respektive kan byggas. Flera kommuner försöker på motsvarande sätt lösa den konflikten med ett kortsiktigt mål och ett långsiktigt i förhoppning om att ekvationen mellan det önskvärda och det möjliga med tiden ska gå ihop:

För den närmaste tiden ägnas uppmärksamheten åt att komplettera tätorter, bygga om för äldre och studenter. Enstaka villabyggen förbereds allt efter visat intresse från villabyggaren och från fall till fall. Kommunala småhusköer är avskaffade i flera kommuner. Planer på större småhusområden med homogen utformning tycks inte vara aktuella.

På sikt bör enligt visionerna attraktivt utformade bostäder och vackra trivsamma närmiljöer skapas. Tveksamhet råder emellertid om vem som kommer att efterfråga de nya bostäderna och för vem de befintliga ska förnyas. I de kommunala visionerna ligger att alla åldrar och hushållskategorier skall stimuleras att flytta in i kommunen. Idag finns tillgängligt de outhyrda lägenheterna samt bostadsrätter i kris till salu. Som princip anser de allmännyttiga bostadföretagen att outhyrda lägenheteter bör tas i anspråk

15 Se Boverket, 1995, och Björklund, 1995, samt den s.k. "Byggutmaningens" bostäder.

innan nya bostäder byggs i kommunen. Men att i konkurrens med grannkommunerna locka till sig inflyttare med hjälp av ortens outhyrda lägenheterna i de minst attraktiva lägena bedöms av kommunledningen och planerarna inte vara en framkomlig väg. Det klassiska alternativet att ta emot inflyttare, är att erbjuda dem det senast byggda. Inte heller detta alternativ anses realistiskt. Bostäderna är för dyra och endast åtkomliga för en liten elit på bostadsmarknaden.

Enda sättet är enligt många planerare, att bygga för dem som har råd. Det kan vara sådana som redan bor på orten, flyttar, lämnar en annan bostad efter sig. På så sätt kan man få snurr på bostadsmarknaden så att inflyttarna kan ta sig in någon lämplig stans i flyttkedjan. Det tycks emellertid inte som om denna ekvation skulle gå hop. Forskning om flyttning visar hög generell omflyttning, men forskning om flyttkedjornas betydelse finns inte. Man bör tills så visats förhålla sig skeptisk till att flyttkedjor skulle släppa fram nya hushåll till bostäder de kan betala. Verkligheten är inte givet lika rationell som bilderna i planerares huvuden.

Vilka hushåll tillhör nybyggenas köpkrets? Att det är köpstarka små grupper med specialintressen är många överens om. Det kan vara medelålders par med utflugna barn som vill lämna villan för en mindre bostadsrättslägenhet eller hyresrättsdito. Det kan vara köpstarka ungdomar som ännu inte har något försörjningsansvar, dvs unga välutbildade förvärvsarbetande. Det kan vara äldre med behov av stöd, tillgänglighet och service i sitt boende.

Enligt kommunernas bostadsförsörjningsprogram eller motsvarande vill man ...

... i Östersund bygga studentbostäder och gruppbostäder för äldre, vilket främst ordnas genom fill-in-projekt och ombyggnader i Östersunds tätort samt enstaka småhus. Majoriteten bostadssökande vill ha 1-2 rok, 80 % av dessa hushåll är barnlösa. De flesta av dem som står i bostadskö är mellan 20 och 35 år.

... i Örebro bygga tillgängliga små lägenheter främst för äldre, billiga ungdomsbostäder, studentbostäder i högskoleområdet, gruppbostäder och specialbostäder "för särskilda grupper".

... i Skövde bygga särskilt för studenter, kvinnor och invandrare.
... i Trollhättan närmast bygga smålägenheter och småskaliga barnfamiljebostäder med markkontakt för att på längre sikt komplettera bebyggelse i befintliga stadsdelar, förnya och förändra användning i äldre bostadsområden.
... i Borås på kort sikt bygga om till gruppbostäder för äldre samt bygga styckebyggda småhus, senare bygga ekologiska småhus i gruppbebyggelse för alla.
... i Staffanstorp bygga bostäder för alla i det nya centrat till bomässan 1997.

Det ligger en konflikt mellan

- *för vilka man kan bygga* kostsamma bostäder,
- *vilka som behöver bostäder* samt
- *var* dessa helt olika grupper vill bo i förhållande till planlagd och kommunalägd mark
- *hur* dessa helt olika grupper vill bo i förhållande till vad som finns tillgängligt till rätt pris på den rådande marknaden!

En konkret beskrivning av konflikten kräver en förenkling:

De som har råd med höga boendekostnader sitter "inlåsta" i egna hus de inte vill sälja med förlust. Om de lyckas sälja vill de sannolikt inte hyra dyra små bostäder i ocentralt läge där kommunens markreserv ligger. Inte heller vill de flytta till inattraktiva, stora, homogena, opersonliga bostadsområden, även om själva bostaden är ypperligt välplanerad och prisvärd och även om närmiljön rustats upp med planteringar, konstverk och hus för gemenskap. De flyttar troligen in i stora prisvärda stadsvåningar, som de kommer över genom kontakter, envishet samt tid och råd att vänta. Möjligen ställs sådana våningar till förfogande genom att tidigare hyresgäster flyttar till servicelägenhet eller gruppboende för äldre. Att bygga för äldre är också en strategi som samtliga kommuner tillgripit för att få tillstånd flyttkedjor. Studier av flyttkedjor bör utföras i utvärderande syfte[16].

---

16 Vi saknar kunskap om hur flyttkedjor på dagens marknad ser ut i praktiken.

De som idag är bostadslösa är främst ungdomar och invandrare. Ungdomarna vill ha små centrumnära billiga lägenheter för kortare tids boende. Det kan tillgodoses inom befintlig (främst privat) bostadsmarknad, genom nybyggnad eller ombyggnader för detta särskilda ändamål. De senare leder då till kategoriboende, något som ungdomarna i längden inte efterfrågar. Invandrare å andra sidan vill ofta bo där deras landsmän bor, men inte gärna där många andra icke-svenskar bor. De söker sig eller blir hänvisade till områden där många invandrare redan bor och ökar belastningen på områden som är socialt och ekonomiskt sköra.

Från fysisk planering till tvärsektoriellt agerande med ekonomisk ansvar för riskkapital

Det är fortfarande en öppen fråga huruvida krisårgångarnas bostadsområden i fortsättningen kommer att vara socialt attraktiva.

De ekonomiska negativa följderna av 80-talets överproduktion av bostäder i förhållande till senare tiders facit kan avläsas i samtliga besökta kommuner. Det handlar såväl om den allmänt allvarliga ekonomiska situationen för kommun, näringsliv och civilt samhälle, som om konkreta bekymmer för kommunen som ekonomiskt direkt ansvarig för riskfyllda byggnads-investeringar.

Bostadsrättsföreningar i kris finns i samtliga besökta kommuner. Man hänvisar till de sk "krisårgångarnas" konjunkturmässiga och strukturellt betingade problem[17] samt för de bebyggelsernas långa avstånd från centrum. De konkreta följderna, "krisårgångsproblemen", ansågs vara för stort utbud av bostäder på orten samt för höga hyror respektive avgifter/insatser i det senaste beståndet. Intressant nog utpekades endast i en kommun ett kommunalägt krisårgångsområde som krisartat vad gäller social boende-miljö, dvs som socialt mindre attraktivt. Problemet med krisårgångarna tycks vara att de till en början var svåruthyrda på grund av höga hyresnivåer och att de med sin - låt vara fördröjda - uthyrning dränerade äldre hyresbostads-

---

17 Om "krisårgångarna", se not 12, sidan 22.

områden på betalande hyresgäster och därmed medförde skärpt socio-ekonomiskt (och etnisk) segregation på orten. Den faktiska uthyrnings-situationen för "krisårgångarnas" hyresrätter har inte kunnat kontrolleras. Troligt är att de med sina höga arkitektoniska och gestaltningsmässiga bostads- och närmiljökvaliteter, efter en första tid av tröghet vid uthyrningen ändå fick sina hyresgäster i konkurrens med billigare men mindre attraktiva bostäder i homogena och tristare bostadsområden. I några kommuner har förmedlingsprinciper medfört att de, som inte själva kunnat betala sina hyror, heller inte tillåtits hyra inom "krisårgångarnas" dyra bestånd. Att om-flyttningen är hög i nya bostadsområden är ett känt gammalt faktum. Tidigare har omsättningen sjunkit, när nya områden etablerats med högre hyror. Idag byggs inga områden som kan "ta över" nybyggarproblemen. Därför är det troligt att krisårgångarnas områden, kommer att behålla sin höga omsättning med risk för utarmning med segregation och förslitning som följd. Till deras fördel talar den småskaliga ägoformen, där privata egnahem, bostadsrätter och hyresrätter i privat eller kommunal ägo samsas kring samma områdescentrum, skola, daghem och eventuell butik. Den småskaliga blandningen av upplåtelseformer har tidigare visat sig medföra en integrering av människor ur olika samhällsklasser[18]. Till dess nackdel talar höga boendekostnader, lokalisering till perifera lägen avskärmade från näringsliv, ett bredare kulturliv och sociala kontakter med andra än nyinflyttade grannar.

Kommunal insyn på bostadsmarknaden en förutsättning för riskbedömningen.

Mycket av den beredvilliga planläggningen och bygglovgivningen under 80-talets senare år kan bottna i brist på företagsinriktad insyn i bostads-marknaden.

Samtliga kommunala bostadsföretag åtnjuter kommunal borgen. Det ger ett förhandlingsläge i förhållande till finansieringsinstitut som vanligen resulterar i en (1) % lägre ränta på bostadslån, förutom den räntesänkning som

18 Se till exempel utvärdering av Södra Björklunda, Örebro (SIB)

beror på företagets egen finansiella kraft. Vissa kommuner har dessutom gått i borgen för Riksbyggens och HSB:s bostadsrättsföreningar byggda under 1980- och 90-talet. Någon kommun har gått i borgen för egnahemslån, men inte för bostadsrättsföreningar.

Kommunens borgensåtaganden är det tydligaste exemplet på förhållanden som ger inblickar bakom de fasader som sluts mot andra aktörer. De ger inblick i bostadsmarknadsproblem, som torde påverka kommunledningens syn på bostadsförsörjningsfrågor, inklusive framtidsplanering.

Att insyn i marknadens villkor ger kunskap, insikt och en verklighetsuppfattning som kan vara oersättlig för en kommunledning, är en rimlig tanke. Så är emellertid inte alltid fallet.

Den unika lokala situationen sitter i kommunledningarnas ryggrad och påverkar deras syn på visioner och hotbilder inför framtiden. Men den lokala situationen är inte uppenbar i alla sina delar för var och en. Den roll man har inom planering och förvaltning av bostäder, bostadsområden och kommundelar avgör vilken bild man kan uppfatta. Om t ex en kommun inte har gått i borgen för bostadsrättsföreningar som byggt bostäder under de s k krisåren, så finns heller ingen kunskap om dessas ekonomiska situation. De bostadsrättsansvariga röjer självfallet inte sin situation, eftersom det skulle förvärra densamma. Bostadsrättsinnehavare skulle fly om inte förr och köpare skulle dra sig undan. Blotta ryktet om ekonomiska problem slår undan marknaden för fastigheten. Rykte om framgång däremot stärker marknaden. Alltså är det synnerligen svårt för kommunala beslutsfattare att erhålla relevant information från marknadens aktörer som underlag till fortsatt bostadsplanering.

Som illustration till påståendet kan nämnas att SCB årligen för statistik över outhyrda lägenheter. Den förs kommunvis för kommunala bolag, men länsvis för privata, av två skäl. 1: Den privata integriteten kan röjas med kommunvis statistik i små kommuner. Man räknar inte med att få in rättvisande svar om presentationen blir för detaljerad. 2: Eftersom svaren inte är helt tillförlitliga, är en detaljerad redovisning statistisk olämplig.

I varje kommun utom en, kom frågan om senare års bostadsrätter spontant upp till diskussion. I den avvikande kommunen förekom ingen kommunal borgen till bostadsrätter. Planeraren där, mycket sakkunnig, ansåg att marknaden för bostadsrätter var god i kommunen, eftersom alla bostadsrättshus byggda på senare tid blivit sålda. VD:n för det kommunala bostadsbolaget var av motsatt uppfattning, eftersom han som betydelsefull aktör på ortens bostadsföretagsmarknad hade insikt och kunskap om bostadsföretags ekonomier som inte kommer andra till del. Kommunens planerare får således icke relevant underlag för fortsatt planering.

VAD VILL DET KOMMUNALA BOSTADSFÖRETAGET?

Gemensamt för bostadsföretaget är att de vill skapa

- attraktiva(re) bostäder
- ekonomiskt starkt företag

De två målen svarar tillsammans och var för sig mot företagets två roller eller syften: Det ena att vara till för de boende. Det andra att skapa ett starkt företag åt ägarna, kommuninnevånarna. Det tidigare syftet uppfylls genom att tillhandahålla attraktiva bostäder för dem som redan bor där. Det andra syftet uppnås genom att förvalta och förmera sitt pund (t ex genom kapitalförvaltning) och genom att öka sina marknadsandelar. Som antyds ovan finns inga vattentäta skott mellan målen, så att det ena endast svarar mot det ena syftet och det andra mot det andra syftet. Ett ekonomiskt starkt företag har större möjligheter att skapa attraktiva bostäder, givet att kunskap och vilja finns. Attraktiva bostäder drar till sig marknadsandelar. Men det existerar ändå en motsättning mellan företagens bägge syfte. Det ena riktar sig till boendet, det andra till ekonomin. Ett bra boende kräver sin kunskap, engagemang och prioriteringar av företagets samlade resurser. Att driva ett affärsmässigt framgångsrikt företag kräver andra typer av kunskap och ansträngningar. Framförallt utvecklas dessa bägge målområden i olika verksamhetskulturer. Frågan är hur en kreativ balans skall upprätthållas

mellan dessa bägge skiljaktiga kulturer inom företagen.

De bostadsföretag som besökts, kännetecknas samtliga av att de, enligt min bedömning, är medvetna om skiljaktigheten i syftena och arbetar med olika metoder och kompetenser med bägge syften för ögonen integrerat eller parallellt.

Företagens gemensamma dundermedicin för måluppfyllelse innehåller:

- ingen utbyggnad med nya bostäder före full uthyrning
- ökad egenregi-förvaltning
- aktivare kapitalförvaltning
- fri(are) hyressättning

Medicinen är pragmatiskt anpassad efter företagens syn på marknadsproblemen, de finansiella såväl som de bostadsmässiga.

I samtliga kommuner dominerar det kommunala bostadsföretaget bostadsmarknaden genom sitt stora innehav. Se tabell 1 i kapitel 3. Även de "små" företagen är stora på sin ort. Det ger dem ett utrymme för ett företagsinriktat handlande, även om det strider mot det kommunala allmänintresset.

VAD ÄR PROBLEMET SETT I FÖRETAGS- KONTRA KOMMUNPERSPEKTIV?

Antalet tomma lägenheter består

De motstridiga målen att bygga ut kommunen respektive att anpassa marknaden efter det kommunala företaget förekommer i samtliga besökta kommuner.

Befolkningen har ökat i samtliga kommuner under de senaste åren både genom inflyttning och födelseöverskott. Trots detta har inte tomma lägenheter eller nyss färdigställda tagits i anspråk i motsvarande grad, Malmö-Lund-regionens Staffanstorp undantaget[19].

[19] Där har inflyttningen ökad på ett språngartat sätt genom en mycket kraftfull utbyggnad på orten som ännu inte kan utvärderas.

De kommunala bostadsföretagen kämpar med många tomma lägenheter. Kvalitetsplaner, utvecklingsprojekt och andra experiment tillgrips för att råda bot på det problemet. Samtidigt planerar kommunerna att fortsätta utbyggnaden av bostäder! Bostadsföretagen avböjer mer eller mindre absolut att delta i utbyggnaden. De koncentrerar i stället sin energi på att med olika strategier få ner antalet outhyrda lägenheter i beståndet. Vissa önskvärda strategier är inte givet acceptabla från kommunens utgångspunkter.

Segregationen skärps i miljonprogrammets områden
Det finns en beredskap för att differentiera hyror för att motverka segregationen.

Kreativa idéer om hyressättningens effekter diskuteras i vissa kommuner. Där vill företaget sänka hyresnivån radikalt för att attrahera hyreskänsliga hyresgäster. Med hyreskänsliga menas de som själva betalar sin hyra. Om beräkningen håller skulle betalningsstarka hyresgäster flytta in i de idag minst attraktiva bostadsområdena. Förslaget har den poängen att det inte kostar något. Hyresförlusten skulle vägas om i hyressänkning precis så mycket att den totala hyresförlusten inte ökade. Svårigheten är att göra en rimlig beräkning samt skapa en flexibel hyressättning där nivån regleras efter behov och där metoden accepteras av hyresmarknadens parter.

Monopolstrukturer kan avläsas
De kommunala bostadsföretagen är hyresledande. De är även hyresdominerande. Om ett dominerande företag (ett kommunalt) har en överlag låg hyresnivå i förhållande till efterfrågan på orten, leder det till att inget annat bostadsföretag kan konkurrera med nybyggda bostäder, även om viss bostadsbrist råder på orten. Kommunens önskan att dra till sig fler invånare motverkas i sådana fall av att ytterligare bostäder inte kan byggas på orten. Hyressättningen på den befintliga (äldre) marknaden blir även så låg att ombyggnader och renoveringar blir svåra för andra företag att genomföra. På sikt förslits på sådan marknad det privata beståndet.

I ett kommunalt bostadsföretags perspektiv kan strategin vara lyckosam. I synnerhet om samma bolag har ansvaret för den mest sårbara delen av ortens bostadsmarknad, t ex de minst attraktiva bostäderna. Differentierad hyresnivå behöver heller inte innebära en lägre generella hyresnivån inom företaget. Målet att konsolidera företaget är relevant i ett ägarperspektiv, dvs i kommunmedborgarnas perspektiv på viss sikt. Enligt kommunledningar är det dock mindre lyckosamt i ett längre kommunalt utvecklingsperspektiv.

SAMMANFATTANDE KOMMENTAR

Det finns allmänna förhållanden som försvårar det bostadspolitiska samarbetet mellan den kommunala planeringen för en konkurrenskraftig centralort och det kommunala företagets arbete för ett konkurrenskraftigt företag, trots att man förlitar sig till samma marknadsmekanismer.

Förutsättningar för intimare samverkan torde emellertid finnas inom den arsenal av planeringsformer med den fysiska planeringen som utgångspunkt, som utvecklats för att möta olika utvecklingstendenser för orten i fråga. Sådana former är enligt erfarenheter i Örebro län:

 # Kompletteringsplanering innebär att allt från en till c:a 35 bostäder byggs som förtätning eller komplement i direkt anslutning till befintlig bebyggelse. Kan även gälla nybyggnation/ombyggnad/upprustning i kombination.

 # Reduceringsplanering är det omvända förhållandet av vad som ovan sägs. En till flera bostäder rivs, eventuellt i kombination med ombyggnad och/eller ändrad användning av grannbebyggelsen. Fysiska ändringar brukar bli följden.

 # Ändrad användning av befintlig bebyggelse är en kontinuerlig process, särskilt i centralorternas centra.

 # Nischbyggande i liten skala t ex bostäder för gamla, handikappade, kroniskt sjuka, studenter, ungdomar, ekologiskt aktiva, kollektivboende.

 # Upprustning i stor eller liten skala utförd med stöd av riktade ROT-bidrag av olika tidsbegränsade slag.

 # Nyexploatering av s.k. "normalbebyggelse" sker endast i mindre skala om alls.

Dess former behöver kompletteras med nerifrånplanering för bygd i bruk.

5. KOMMUNERNA OCH DE NUVARANDE STYRMEDLEN

Bostadspolitiska kommitténs mål för bostadspolitiken har presenterats. Kommunerna har kommit till tals med sina visioner och hotbilder inför framtiden. Undertecknad har redovisat olika kvalitetsbegrepp och vilket som lämpar sig för det bostadspolitiska området. Resonemang har förts om hur kommunernas och den bostadspolitiska kommitténs mål förhåller sig till dem som gäller idag. Exempel på sådana kvaliteter, som skulle behöva lyftas fram och ges särskilt stöd med tanke på rådande situationer och nya mål har också presenterats.

Vilka möjligheter har då kommunerna - förutsatt de nya målen, men gällande lagar och förordningar - att styra mot dessa kvaliteter även under åtstramade ekonomiska och andra villkor?

I det följande görs en genomgång av formella och informella styrinstrument samt andra strategier som kommunerna praktiserar eller vill se förverkligade för att uppnå sina mål. Önskar sig kommunerna nya styrmedel för att tackla den nya situationen? Kräver rådande bostadsmarknads- och planeringsvillkor nya styrmedel? I så fall vilka?

DE FORMELLA STYRINSTRUMENTEN

Plan- och bygglagen

Nedan behandlas endast de delar av PBL som berörts i kommunsamtalen. I övrigt hänvisas till den utredning som för närvarande pågår inom Boverket.

Väsentligheter i sammanhanget som styrs av PBL är främst

1• planmonopolet
2• planprocessen
3• byggandet

1. Planmonopolet

Slutsats: *Kommunernas erfarenheter av planmonopolet är oförändrat goda. Det ger kommunen stora möjligheter att via plankrav styra lokalisering och exploatering. Frågan är bara hur kommunen styr i tider när stadsgestaltning och utveckling av kvaliteter i bostäder och boendemiljöer inte sker genom nyexploatering utan genom förvaltning i vid mening.*

Omstruktureringar i små steg genom ägobyte, ändrad verksamhet i mindre omfattning, bostadsfördelning, förmedling och förvaltningsrutiner i övrigt styr hur boendet fungerar och hur boendemiljöer utvecklas såväl fysiskt som ekonomiskt.

2. Planprocessen
Slutsats 1: *Det är i dag viktigt att påminna sig det självklara faktum att PBL styr planering och byggande men ej förvaltning (utom vad gäller kontroll och besiktningskrav på viss teknisk apparatur i byggnaderna).*
Slutsats 2: *Inom ramen för översiktsplaneinstitutet finns goda utrymmen för att driva lokal utvecklingsplanering i samverkan med dem som arbetar eller bor på plats.*
Slutsats 3: *Översiktsplanen ger möjlighet till integrering av andra strukturella frågor än markanvändning, nämligen ekonomiska, ekologiska, sociala och tekniska. En sådan övergripande plan kan mycket väl vara superlokal.*

Vid tiden för kommunbesöken var överarbetningen av översiktsplanerna aktuella. Det kan ha givit intrycket av att översiktsplaneringen övertagit stor del av de strategiska planeringsresurserna. Men samtidigt förefaller det som om man inom översiktsplaneinstitutet funnit former för en framtidsplanering som kan utvecklas till att fungera mycket väl i tider av förvaltning och utveckling av befintlig stadsbygd, landsort och byar.

Ett av flera mycket intressanta exempel på översiktsplanearbete är framtagandet av de stadsdelsvisa rapporterna samt det s k LOU-projektet i Trollhättan, som avser Lokala Områdes- och Utvecklingsplaner inom ramen för översiktsplaneringen. LOU-arbetet motsvarar handlingspro-grammen i översiktsplanen och utvecklas i flera steg av underifrånplanering. Målet är att handlingsprogrammet skall utformas av dem som bor och arbetar i varje stadsdel tillsammans med planerare och politiker. Utvecklingssteg 1 innebär att de som arbetar inom den kommunala förvaltningen men ute i stadsdelarna får inta en "brukarroll" och tillsammans med planerarna arbeta fram handlingsplaner för "sina" stadsdelar med den kunskap de har om möjligheter och problem, önskemål och krav ute på fältet. I ett andra steg ska de kommunala verksamhetsansvariga ute på fältet tillsammans med det kommunala bostadsföretagets fältpersonal mobilisera de boende i planerings-

arbete. Det sker idag genom att fasta planerings- och samrådsgrupper bildas med möjlighet att under ett par år ägna programarbetet viss tid inom ramen för tjänsten respektive sitt boende.

Att i utvecklingsskedet av ett nytt arbetssätt börja nerifrånarbetet med de kommunalanställda som representanter för brukarna grundar sig - förutom att de besitter stor och bred lokalkunskap - på att de är så många och enkelt kan sammankallas av sin arbetsgivare. Erfarenheterna är övervägande mycket goda. Mycken kunskap om lokala förhållanden har producerats och många förslag till förbättringar har framkommit. Detta har även kommit den kommunala verksamheten som sådan till godo.

Inom ramen för översiktsplanearbetet finns utrymme för olika kommunala kompetenser samt för näringsliv, föreningsliv och enskilda att mötas i ett brett utvecklingsarbete av sådan karaktär som det s k "agenda 21-arbetet" syftar till. På denna övergripande planeringsnivå kan ekonomiska, ekologiska, sociala och rumsliga frågor behandlas i ett lokalt sammanhang. Att översiktsplanearbete måste vara geografiskt översiktligt är inte en gång för alla givet.

3. Byggandet

Vad gäller den produktionsförberedande planläggningen och bygglovinstitutet har stora ändringar skett i PBL med ikraftträdanden dels 1995-01-01, dels 1995-07-01. Här diskuteras kvalitetsansvar och kvalitetskontroll med avseende på nämnda ändringar. Begreppen i lagen sätts i samband med kommunernas möjligheter att målstyra kvaliteter i bostäder och boendemiljöer.

Kvalitet anger hur något är eller ska vara beskaffat. Att bestämma /välja en kvalitet hos en produkt görs genom att beskriva denna beskaffenhet. I kapitel 3 ovan om kvalitetsbegreppet benämner jag denna procedur 'kvalitets-bestämning'. För att kvalitetsbegreppet ska bli meningsfullt inom samhällsplanering och stadsgestaltning med dess extremt sammansatta produkter bör det kopplas till artikulerade mål. Målen utgör underlaget till kvalitetsbestämningen, dvs till den text som säger hur resultatet av

planeringen ska vara beskaffat. Att tolka hur målen ska översättas till projektering av fysisk form underlättas i sin tur av att man vet syftet - poängen - med dem. Då underlättas kvalitetsstyrning. En utvärdering kan därmed bli tekniskt möjlig, givet de reservationer som i sammanhanget måste göras (se kapitel 3 ovan).

Av PBL:s portalparagraf kap 1, §1 framgår syftet med lagen (att främja en viss samhällsutveckling) samt målen som syftet strävar mot (hur det goda samhället ska se ut)

> **"att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar miljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer."** (Lag 1993:419)

Målformuleringen kräver som synes en konkretisering till kvaliteter.
För planläggning och bebyggelsens lokalisering gäller PBL, kap 2 med sina fyra paragrafer om lokalisering, markanvändning, struktur och utformning. För byggnaders lokalisering mm gäller kap 3 som i sin tur hänvisar till i 2§ Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk mm, (BVL) (Lag 1994:847) med sina nio så kallade tekniska egenskapskrav som ram för kvalitetsbegreppet. Till denna lag hör även en förordning. Kap 4 -7 avser planering, planläggning och plangenomförande. Kap 8 definierar vad som kräver bygglov, rivningslov och marklov, medan 9:e kapitlet avhandlar den nya ordningen om byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll. Lagar och paragrafer kopplas samman i ett sinnrikt nätverk till ett styrinstrument för kommunen i förhållande till byggherren och ett ramverk för byggherren att hålla sig inom vid sin planering och projektering för byggandet.

Slutsats. 1: *Lagen med förordningar ska vara underlag för den kvalitetsbestämning som är i samhällets intresse.*
Kvalitetsbestämningen formuleras enligt den nuvarande lagtekniken i s k krav. Därmed anger samhället inte hur något ska vara beskaffat, utan vilka egenskaper som ska uppnås. Dessa kan givetvis uppnås på ett oändligt antal sätt. Poängen är att vissa mål och syften skall vara ledstjärnor.

Här börjar problemen. För att kunna veta vilka kvaliteter och egenskaper som leder rätt, krävs initierad kunskap och erfarenhet om utformning och

gestaltning. Sådan kunskap kräver bland annat insikt i hur man bygger. För att bygga krävs däremot inte nödvändigtvis kunskap om gestaltning och utformning. I klartext: byggbranschen behöver inte och har inte kunskap om arkitektur, men arkitektbranschen bör ha kunskap om hur man bygger för att kunna bevaka att gestaltningen uppnår den kvalitet som eftersträvas. Paradoxalt nog hörs ofta motsatsen hävdas, dvs att om de byggsakkunniga får bestämma hur en byggnad ska se ut, så blir den billigare och underförstått bättre. Denna paradox nämns som underlag för att förstå kommunernas problem med att klara kvalitetsstyrningen med stöd av nuvarande PBL och påminner samtidigt om MEM's (Mats Erik Molanders) tolkning

Här har vi förberett ett nytt bostadsområde. Vi hoppas att många nya boende lockas just hit. Vi har lagt ner mycket pengar på de tekniska systemen.

Slutsats. 2: *Lagstiftningen om kontrollplan, kvalitetsansvarig, och byggsamråd reglerar kontrollarbetet, icke byggnaders och miljöers kvalitet!* [20]
Slutsats 3: *Samhällets ansvar ligger därmed tyngst i skedet för kvalitetsbestämning. I praktiken tycks det idag på sina håll som om kommunen kommer in på arenan för samråd först inför organiseringen av kvalitetskontrollen.*

Kvalitetskontrollen styrs av PBL kap 9. Kraven dokumenteras i en kontrollplan som är ett av instrumenten för kvalitetssäkring, dvs för kontroll av att vad som är bestämt faktiskt efterlevs. Kontrollplanen anger således vad som ska kontrolleras och hur kontrollen ska gå till, men självfallet inte vilka konkreta kvaliteter som ska finnas! Det dokumenteras i ritning och beskrivning på vanligt sätt.

Observera vidare att kvalitetsansvarig enligt PBL endast ansvarar för att kontrollplanen upprättas och följs, inte för projektets utformning. Innehållet ska godkännas på s k "byggsamråd" före byggstart, där kommunen,

---

20 Rubriken ovan motiveras av ett vanligt missförstånd att den nya tågordningen enligt PBL skulle garantera byggnadernas gestaltning och miljökvaliteter. Så är inte fallet. Tågordningen avser regler för hur kontroll av något om är färdigprojekterat ska ske under byggskedet.

byggherren, experter inklusive kvalitetsansvariga deltar.

Ansvar för att rätt kvaliteter beaktas är inte detsamma som ansvar för att kvalitetskontroll utförs t ex enligt kontrollplanen. Det förra är kvalitetsbestämning och den sker i det förberedande projekteringsskedet, dvs ett år eller mer före byggstart. Det senare är kvalitetsstyrning eller kontroll och kan per definition endast utföras efter det att bestämning av kvaliteter redan är utförd. En kontroll av att kontrollen kommer att ske i viktiga avseenden kan t ex ske några veckor före byggstart vid ett byggsamråd. Därefter bör tid finnas för slutförhandling mellan byggherre och entreprenör.

Slutsats 3: *Kommunen har ingen möjlighet att bevaka kvalitetsintressen under kvalitetsbestämningsskedet.*
PBL:s intentioner förutsätter att kommunen har möjligheter att bevaka byggandet i ett kvalitetsperspektiv. Det innebär att kommunen ska ha möjligheter att bevaka en byggnation när den går att påverka, dvs före produktionsskedet. Detta börjar i princip ett år före byggstart vad gäller nybyggnad eller ändring av större objekt (kortare tid för mindre objekt som kräver bygganmälan). Då kan nämligen allmänna intressen angående bostadspolitiska kvaliteter arbetas in i ett projekt utan onödiga kostnader. Därefter torde en professionell byggherre anse att krav som kommer utifrån inte kan tillgodoses till rimlig kostnad.

Idag finns inget formellt krav på byggherren eller dennes konsulter att kontakta kommunen under produktbestämningsskedet. Först när alla handlingar är klara, upphandling redan är slutförd, dvs minst tre veckor före byggstart, behöver byggherren ta kontakt med byggnadsnämnden. Då har byggnadsnämnden att kalla till byggsamråd, där man kommer överens om hur bygget ska kontrolleras, men inte om hur det ska utformas.

Bygglovet avser numera endast förhållanden till tomten, dvs yttre kvaliteter. All inre utformning anses byggherren själv kunna ansvara för. Dokumenterad erfarenhet från Norge och Sverige visar emellertid att så inte är fallet.

Slutsats 4: *Samhällets krav på byggandet måste framgå för varje enskilt fall redan vid mark- och fastighetsköp.*

Krav enligt allmänna intressen skall för att inte anses medföra "onödiga" kostnader kunna förutses via formella dokument, som prövas i en intressereglering mellan allmänna och enskilda intressen och beslut i laga ordning, t.ex. i detaljplan eller områdesbestämmelser. Dessa instrument kan överprövas, vilket självfallet är ett rimligt rättssäkerhetskrav. Finns plandokument, innebär den kommunala bevakningen inget annat än att byggherren förutsätts läsa dokumenten. Kostnaderna för att uppfylla kraven ingår på ett självklart sätt i den kalkylerbara tomtkostnaden (ingångsvärdet) och kommer på så sätt inte att belasta byggprojektet i en vägning mellan olika alternativa utformningar. Anses ingångsvärdet vara för högt kan bedömningen tendera att motivera avsteg från samhällets krav t ex på tillgänglighet. Men är krav som gäller den aktuella platsen klart dokumenterade, har byggherren att ta hänsyn till dem i sin kalkyl. Går kalkylen inte ihop är tomten fel vald. Det är inte givet att samhällskraven är oskäliga. Fel i lokaliseringsskedet (val av tomt) bör inte övervältras på kvalitetsbestämningsskedet, som ofta tycks ske i praktiken.
Är en från allmänt intresse viktig kvalitet inte berörd i dokument av typen detaljplan eller områdesbestämmelser kan kommun få svårt att hävda den.

Slutsats 5: *Kvalitetsstyrning av byggandet måste ske i ett skede när utformningen fortfarande kan påverkas.*
Vi kan kanske dra den slutsatsen att de bostadspolitiska mål som avses påverka planering och byggande skall uttolkas i konkreta kvaliteter och på något vis vara föremål för kontroll i samband med kvalitetsbestämningen. Idag tycks målen stämmas av i samband med den praktiska organiseringen av kontrollen av vad som redan är färdigprojekterat, dvs bestämt, avtalat och köpt (upphandlat). Då får de svårligen någon genomslagskraft i praktiken. Om något redan är avtalat och köpt byggherre och entreprenör emellan, uppträder överkostnader vid ändring. Kommunen har då att ta ställning till det ekonomiskt skäliga, men utifrån helt felaktiga förutsättningar.

Rutiner bör med andra ord utformas både med hänsyn till styrkeförhållanden mellan parterna vid de möten där besluten fattas, och med utgångspunkt i en rimlig tidsplanering av ett projekt. Var sak har sin tid.

Slutsats 6: *Kvalitetsstyrning av stadens gestaltning kräver kunskap om sambanden mellan estetik, planering, projektering och byggande samt den intresseregleringen som alltid är aktuell.*

I samhällets intresse är det viktigt med en vital, sakkunnig och framförallt kreativ kraft hos den kommunala byggnadsnämnden för att hävda, stimulera och initiera god kvalitet både i saklig och estetisk mening. Kvalitet innebär att avtal mellan beställare och utförare hålls. Vad gäller samhällets krav och intressen är kommunen beställare och byggherren utförare. Kostnaden uppkommer när avtal inte hålls, dvs när låg kvalitet uppnås. Det kostnadseffektiva uppnås när avtal hålls, dvs när hög kvalitet uppnås. Det torde ligga i samhällets intresse att uppnå hög kvalitet, man vet vad man får och det kostar mindre. I denna filosofi ingår att inte betala för vad som inte är beställt, dvs för onödiga, icke önskade egenskaper. Det är det som är konsten med en kvalitetsstyrning som leder till hög kvalitet för låg kostnad.

Markinnehavet, maktfaktor eller kvarnsten?

Slutsats: *En aktiv och radikal mark- och bostadspolitik i syfte att omstrukturera och säkra den kommunala mark- och bostadsinnehavet, torde öka kommunens möjligheter att målstyra kvaliteter i boende och boende-miljöer.*

En entydig erfarenhet i kommunerna är att planmonopol och kommunalt markinnehav i kombination är ett starkt styrinstrument i tider av expansion. De ger möjligheter att i hög grad påverka lokalisering, utformning och även i viss mån prioritering av kvaliteter såväl genom planläggning som upprättande av exploaterings- eller projektavtal.

I tider som nu råder, med ett i praktiken totalt byggstopp, finns däremot mycket små möjligheter för kommunen att få igång ett byggande även om lokal bostadsbrist råder. De förfrågningar om exploatering med bostäder, som trots allt kan komma från byggherrehåll, inriktas inte givet på tomter inom det kommunala markinnehavet. Här inträder den konflikt som berörts i kapitel 4 "Kommunala visioner". Byggherrar ser på lokalisering av bostäder utifrån andra kriterier än vad kommunerna gjorde vid tiden för markköpen. Den situation kan uppkomma, att byggherrar efterfrågar byggrätter på icke-kommunal mark medan kommunen vill realisera sin egen mark innan den planlägger på andra platser. Här står kommunen i samma motstridiga

marknadsförhållande till byggherrar som de kommunala bostadsföretagen står till kommunen:

En byggherre vill bygga bostäder, men tillåts inte lokalisera dem till ett enligt marknaden lämpligt läge, innan kommunen har blivit av med sin mark. En kommun vill bygga ut, men får inte med sig det kommunala bostadsföretaget förrän det lyckats hyra ut alla sina lägenheter. I detta läge finns åtminstone två vägar att gå:

Det ena sättet är att vidhålla, att mark och bostäder anskaffande med utgångspunkt i andra villkor än dagens, fortfarande duger inför framtiden. Det begränsar kommunens möjligheter att styra mot kvaliteter enligt deras aktuella mål för boendet.

Den andra vägen är att bedriva en mycket aktiv och konkret mark- och bostadspolitik och därmed omstrukturera sitt mark- och bostadsinnehav till en även inför framtiden betryggande omfattning, men med en lokalisering och struktur som bättre rimmar med de nya bostadspolitiska målen.

Exploateringsavtal, projektavtal

Exploaterings- och projektavtal eller liknande förutsätter att kommunen har mark att sälja eller upplåta i läge och med villkor som byggherren bedömer som acceptabelt. Se vidare under "Markinnehavet .." ovan.

Kvalitetsprogram

Slutsats: *Kvalitetsprogram kan aldrig ersätta kunnigt och omsorgsfullt gjord projektering, men väl inspirera och informera beställare, så att de stimuleras att ställa krav på och lyssna till kunniga konsulter.*
Kvaliteter i den inre miljön samt varaktigheten i förvaltningsskedet hos boendekvaliteter kräver sina egna kvalitetsdokument.

I syfte att med positiva medel påverka den privata fastighetsmarknaden upprättas i de besökta kommunerna någon form av kvalitetsprogram för den yttre miljön. I dessa mer eller mindre informella dokument visas olika exempel på önskvärd gestaltning och formgivning av miljöer och detaljer. Skrifterna är vackert och pedagogiskt gjorda och fungerar säkert utmärkt både som information och som underlag för diskussioner mellan byggnadsnämndens tjänstemän och fastighetsägare och deras konsulter.

Kvaliteter inne i bostäder eller lokaler, som t ex användbarhet, tillgäng-

lighet och säkerhet behandlas inte på samma sätt.

Kvalitetsprogrammen har inte formell status i den meningen att de är bindande. De bygger på att information om kommunens mening främst i estetiska utformningsfrågor skall respekteras av byggherrar. I vissa fall ingår kvalitetsprogrammen i projektprogram för en specifik exploatering och kan som sådant få större direkt inflytande än en informationsbroschyr med generell giltighet. Det kan låta paradoxalt att generella råd skulle väga lättare som styrmedel än projektanknutna. Det beror på att de projektanknutna principerna kan diskuteras med presumtiva byggherrar innan dessa erbjuds markanvisning och finnas med i förhandlingspaketet.

I planjuridisk mening kan lokala utformnings- och andra kvalitetsprinciper endast bli bindande som områdes- eller detaljplanebestämmelser. Generella principer, beslutade enligt en ordning vid sidan av den formella planprocessen, är inte bindande för utformning av enstaka fall. All byggnation består av enstaka fall. I detta sammanhang bör emellertid nämnas kommunernas möjligheter att med stöd av PBL via program- och informationstexter sanktionerade av kommunfullmäktige, uttala sig i utseendefrågor.

Tillvägagångssättet med "dialogpedagogik" och information i stället för efterhandsgranskning och kontroll anses vara ett roligare och på lång sikt bättre metod. I det korta perspektivet och där kommunen inte varit part vid mark- och fastighetsöverlåtelse, kvarstår problemen med oacceptabla lösningar som upptäcks i efterhand. Ofta handlar för övrigt de dåliga lösningarna om planlösningar och utformningar inne i byggnader och det berörs som nämnts inte i kvalitetsprogrammen. De olämpliga lösningarna härrör främst från dålig eller ofullständig projektering i kombination med en okunnig byggherre. Konsekvenserna kan bli onödiga kostnader och/eller sänkt användbarhet för brukaren.

De kommunala bostadsföretagen
Slutsats 1: *I tider när den praktiska lokala bostadspolitiken ska klaras inom ramen för befintligt bostadsbestånd och befintliga anläggningar skärps de kommunala bostadsföretagens roll som en av kommunens bostadspolitiska huvudaktörer.*
Slutsats 2: *Därmed krävs en hårdare integrering mellan den kommunala planeringsapparaten och det kommunala bostads-företaget, såväl policymässigt som i det konkreta planerings- och utvecklingsarbetet. Det senare torde komma att omfatta såväl en aktiv mark- och fastighetspolitik med omstrukturering av bestånd och marktillgångar, som utveckling av olika stadsdelar och glesbygder.*

Numera påpekas ofta att Sverige har de bostäder som behövs för lång tid framöver. En mycket stor del av dessa bostäder är byggda under de senaste decennierna och i allmännyttig regi. Dessa bostäder ägs och förvaltas av kommunala stiftelser och bolag eller allmännyttiga kooperativa organisationer med kommunal representation i styrelserna. Alldeles givet blir för tiden framöver de kommunala bostadsföretagen en av kommunens bostadspolitiska huvudaktörer. Deras bostadspolitiska betydelse grundar sig förutom på det kommunala ägandet bl a på deras stora innehav på orten. Man kan säga att det kommunala bostadsföretaget har följande roller genom vilket det driver praktisk bostadspolitik:

Företaget i rollen som

- instrument för genomförande i sak av bostadspolitiska beslut (inom det egna beståndet)
- nyckelaktör i lokala och centrala nätverk och allianser inom de bostadspolitiska sfären
- förebilder för övriga bostadsförvaltare
- marknadsledande i meningen dominerande på orten och därmed styrande/påverkande den övriga bostadsmarknaden
- hyresledande enligt nuvarande förhandlingsordning.

Det kommunala bostadsföretaget ses detta till trots överlag som ett i förhållande till kommunen självständigt företag. Språkbruk och associationer stöder den bilden. Samtidigt pågår i flera kommuner diskussioner om hur kommunens möjligheter att påverka bostadsföretagets policy och konkreta handlande ska utformas. Ägarinstruktioner diskuteras på några håll,

samarbetsprojekt på andra. Man tycks ha kommit längst i integreringen mellan det kommunala planeringsarbetet och den kommunala bostadsförvaltningen där man tillsammans driver konkreta gemensamma projekt. Det kan vara en bostadsutbyggnad som förutsätter detaljplanläggning och exploateringsavtal. Det kan även handla om lokalt utvecklingsarbete riktat mot sociala problemstadsdelar.

Där det lokala utvecklingsarbetet inordnats i översiktsplanearbetet tycks de bägge organen (kommunen respektive bolaget) ha funnit en gemensam bas att utgå från med uppdelning av ansvar på olika geografiska områden: Kommunen driver det konkreta arbetet i stadsdelen men utanför det kommunala bolagets bostadsområden, medan bolaget arbetar i sitt eget bestånd. Man kan fråga sig om inte arbetet skulle kunna nå längre med en geografisk integrering, men tydligare uppdelning i arbetsuppgifter mellan den planerande och den förvaltande kompetensen. Dubbelarbete och dubbla budskap kan bli följden av att företaget arbetar med områdesutveckling på sin sida gatan, medan kommunen arbetar med i princip samma sak på andra sidan. Strukturpåverkande bostadsförvaltning och områdesutveckling är svårt och kan behöva en befruktning mellan planerande och förvaltande kulturer. Här kan de kommunala företagens policydokument och kvalitetsprogram å den ena sidan och de kommunala kvalitetsprogrammen å den andra bilda underlag för gemensamma kvalitetsdokument till nytta för en ny, kreativ arbets- och ansvarsfördelning mellan kommun och bostadsföretag.

Som tidigare framgått varierar förutsättningarna för en integrering mellan kommunala planeringen och den kommunala bostadsförvaltningen från en kommun till en annan. Yttre villkor och ortskulturer gör sitt. Medan ett kommunalråd ofta "slänger sig på telefonen" till VD för bostadsföretaget, när idéer behöver dryftas eller problem lösas, så tillstår man på annat håll, att så olika synsätt råder mellan kommun och företag i samma fråga, att ett konstruktivt samarbete är svårt att upprätthålla.

Som framgår av kap 4 "Kommunala visioner", finns saklig grund för olika perspektiv hos kommun respektive företag, för hur den praktiska bostadspolitiken ska bedrivas. Samtidigt ska den kommunala bostadspolitiken framgent i allt högre grad klaras med befintliga resurser i form av bostäder

och anläggningar. Det torde innebära att vägar får sökas för att hitta gemensamma mål och inriktningar för den praktiska lokala bostadspolitiken. Diskussionerna kring policyfrågor torde även fortsättningsvis bli allt livligare kommun och bostadsföretag emellan.

INFORMELLA STYRINSTRUMENT

I det kommunala vardagslivet finns självfallet många olika informella tillvägagångssätt att styra eller påverka. Vid de korta kommunbesök som genomförts fanns emellertid inte förutsättningar att utröna kommunala organs förhållande till omvärlden inom det bostadspolitiska området. Vissa reflexioner kan ändå vara på sin plats.

Forskning om urban politik bedrivs med olika teorier som grund. Ett gemensamt drag i senare års urbanforskning är bilden av en mycket komplex beslutsprocess med många aktörer och intressen involverade. Stadsbyggandet är de facto en kapitalintensiv, komplex och tidskonsumerande process, där de många starka aktörerna till betydande del har motstridiga intressen. En ny erfarenhet för alla parter är att fast egendom inte besitter ett fast eller stigande värde. Kapitalinvestering i mark- och bostäder eller byggande har i stället blivit ett ytterst riskfyllt tilltag. Diskussioner om hur värdet åter ska stabiliseras har inte hunnit mogna till ny vetenskaplig kunskap eller beprövad erfarenhet. Enligt teorier om s k 'urbana regimer' krävs för ett medvetet handlande bl a att koalitioner eller nätverk bildas och att medlemmarna kan uppfatta ett gemensamt syfte med ett visst handlande och där de ser en gemensam handlingsinriktning för att nå detta syfte.[21] Det torde inte vara någon vild gissning att koalitionernas sammansättning kommer att avgöra, om brukarnas boendevärderingar eller befintlig mark- och fastighetsägostruktur kommer att vara utslagsgivande vid prioritering av kvaliteter under dyliga informella rådslag.

Kvalitet har kommit att bli ett av nyckelorden i försöken att upprätthålla bostäders marknadsvärden. Kunskaper om bebyggelsekvaliteter och

---

21 Se Stoker, 1995.

brukares prioriteringar vad gäller boende och bostäder finns emellertid inom branschen till stor del som s k tyst kunskap, en förtrogenhetskunskap som inte förmedlas. Den är svår att artikulera. Den ena parten tycks, när orden tryter, ofta välja att ta för givet att den andra redan vet. I sådana situationer blir information, samråd och informella möten parterna emellan av stor vikt.

Möten och samråd

Slutsats: *Befintliga nätverk av aktörer behöver vidgas för att vinna handlingskraft till en front för utveckling av medborgarnas vardagsliv. Nätverkets förmåga är att hitta framkomliga vägar att handla som tillräckligt många aktörer kan acceptera. Nätverkets berättigande måste ständigt ifrågasättas som en funktion av det politiska önskvärda i förhållande till vad nätverket finner acceptabelt.*

Enligt uppgift förekommer i samtliga besökta kommuner informella samråd mellan olika parter i stadsbyggnadsprocessen vad avser bostadsbyggandet. Kvaliteter dryftas under sådana samråd, i synnerhet när särskilda utbyggnadsprojekt är aktuella.

De nätverk som kommunledningarna aktiverar för samråd omsluter fler eller färre av följande aktörskategorier:

- kommunledningen
- kommundirektören
- planeringschefen, samt varierande av fastighetschefen, exploateringschefen, planchefen och miljöchefen
- det kommunala bostadsföretagets VD
- HSB, Riksbyggen
- någon/några av traktens entreprenörer, även de byggare som samtidigt brukar fungera som byggherre
- hyresgästföreningen
- de boende, (gäller särskilda projekt)
- kommunanställda, kommuninnevånarna (gäller programarbete inom ramen för översiktsplanearbetet)

Listan blir längre när vissa utvecklingsprojekt diskuteras eller när kommunala räddningsaktioner för bostadsföretag i kris kommer på tal. Då tillkommer, men inte annars t ex

- finansiärer

Fastighetsägarföreningen nämndes däremot inte som samarbetspartner i de aktuella kommunerna.

KOMMENTAR

Avsnittet har behandlat den uppsättning styrinstrument som kommunerna själva berört som väsentliga och användbara. Med siktet inställt på fortsatt planläggning för utbyggnad anses de nuvarande instrumenten fungera väl för kommunens syften. Men då ska vi komma ihåg att man i den utsträckning man funnit det lämpligt, utvecklat nya instrument inom ramen för befintliga. Jag tänker här särskilt på översiktsplan som lokal utvecklingsplan och kvalitetsprogram som bygglovsgrundande dokument.

De nya byggreglerna i kombination med den nya bygglovs- och granskningsprocessen fungerar däremot mindre väl eller inte alls. Avvikande mening finns dock på andra håll i landet, t ex i Stockholm, där konkurrensen om marken är hård och stadens strategi med en kombination av markförhandling, kvalitetssamråd, kommunala riktlinjer för utformning, samt formell styrning tycks fungera.

I nästa kapitel behandlas de nya bostadspolitiska målen i perspektiv av gällande regler och praxis. Frågor ställs om vad som krävs för att genomföra den nya bostadspolitiken.

6. ÖVERGÅNGEN TILL DE NYA MÅLEN

AKTUELLA FÖRHÅLLANDEN SOM PÅVERKAR DE KOMMUNALA MÅLEN

Slutsats: *Planering för bostadsbyggande och bostadsutformning är, trots avstannad byggnation, lika centrala områdena inom den lokala bostadspolitiken som tidigare, men betraktas i ett bredare perspektiv.*

I de kommunala visionerna och farhågorna är det några ständigt återkommande drag som verifierar detta påstående. T ex:

1. Det står helt klart att bostadsbehov/efterfrågan inte bara är en fråga om demografisk prognos. Bedömningar som grundas på framskrivningar av befolkningsutveckling med födelse- och dödstal och in- respektive utflyttning samt pendling etc., är inte tillräckliga.

2. Bostadsefterfrågan är i hög grad en konjunkturfråga, där framtidstro och tillgång till arbete avgör vilket typ av bostad som efterfrågas om sådan alls efterfrågas. Det gäller såväl upplåtelseform som kostnadsnivå och läge i förhållande till arbete, utbildning, omsorg och kultur.

3. Som en följd av 1 och 2 ovan går utbyggnadsbehovet inte att prognostisera fram som tidigare. Strategier och utbyggnadsplaner som bygger på den ständigt växande staden löper risk att haverera. Det medför bl a negativa med konsekvenser för det som genomförts som en etapp, som skulle kräva fortsatt utbyggnad för att fungera.

4. Trögheten på bostadsmarknaden, bland annat orsakad av kostnadsvariationer mellan olika årgångars bostäder med "inlåsningseffekter" som följd, leder till att eventuella nytillskott på bostadsmarknaden inte kan efterfrågas av de nya bostadssökande. Samtidigt är omflyttningen mellan bostäder betydande till sin omfattning.

5. Man kan inte förlita sig på flyttkedjor som ett instrument för att manipulera bostadsmarknaden, så att "rätt" hushåll fick tillgång till "rätt"

bostad. Flyttkedjor går inte att planera fram och för övrigt finns som planeringsunderlag ingen kunskap om hur de spontana flyttkedjorna ser ut.

6. Segregationens negativa effekter för livsmiljön och för bostadsförvaltning återfinns främst i s.k. miljonprogramområden, d.v.s. stora, enformiga, få-funktionella områden uppbyggda under kort tid och i bristande kontakt med andra stadsdelar.

7. Den strukturförändring inom arbetsmarknaden som skett och sker har hittills medfört att allt fler människor uppehåller sig i och kring bostadens närmiljö större delen av dygnet. I ett ordinärt bostadsområde vistas om dagarna en befolkning som motsvarar minst hälften av dem som bor där. Samtidigt är det många som ger sig ut ur området under vardagen för arbete och studier. Såväl in- som utpendling ur ett område uppnår mycket höga tal[22](se vidare kapitel 7).

8. Dag- och nattbefolknings skiljer sig inte bara åt i städernas centrum, utan även i bostadsområdena. Även där - i periferin - finns många arbetstillfällen. Därmed finns en dagbefolkning som skiljer sig från nattbefolkningen. Medan centra har en tendens att avfolkas under natten är däremot periferin befolkad såväl natt som dag. Begreppet "sovstad" är inte längre relevant, om det nu någonsin varit det.

9. Den stadsbyggnadsteori utifrån vilket bostadsbebyggelsen lokaliserats och utformats, skilt från de flesta miljöer som planerats för aktivitet och förvärv, förutsatte en dagbefolkning av helt annan struktur än vad som i dag är fallet. Att t ex resa kollektivt från ett område (där man bor) till ett annat (där man arbetar) låter sig ofta inte göras med mindre än att man reser via

---

22 Där finns dels de som har sitt förvärv i bostadens närmiljö, vilket motsvarar fler än 10% av den boende befolkningen. Dessa bor i mycket liten utsträckning i området ifråga. Där finns dels de unga och de pensionerade, drygt 30 % av befolkningen, dels de hemarbetande (barnlediga och andra hushållsverksamma), dels de arbetslösa och andra icke förvärvsverksamma, som till sin omfattning varierar mellan olika områden.

kommunens centrum. Hela städers och bygders kommunikationsnät har behov av översyn.

DE KOMMUNALA VISIONERNA OCH DEN BOSTADSPOLITISKA KOMMITTÉNS MÅL

Målområde 1: Planering och utveckling - mellan strukturpåverkan och bevarande

Slutsats: *Bostadspolitiken på lokal nivå spränger gränserna för den centrala bostadspolitiken. Kommunens åtgärder för att styra mot sina bostadspolitiska mål hänför sig inte bara till förhållanden hos bostaden och bostadsområdet. Hela staden måste betraktas liksom andra samhällssektorer som arbete, utbildning, omsorg, kultur och kommunikation.*

Som framgår av punkterna 1-9 ovan berörs fysiska gestaltningsfrågor med relevans för bostadspolitiken på en högre nivå, nämligen den om stadsgestaltning och stadens form och innehåll samt om glesbygdens förutsättningar som boplats. Därmed inplaceras bostadspolitiken på en högre fysisk planeringsnivå än tidigare även för den mest lokala och i sig konkreta planeringssituationen. Jag kallar detta för det vertikala/övergripande perspektivet (A).

Den lokala bostadspolitiken berör en vidare fråga än den om bostäder och boende. Den handlar i praktiken om hela vardagslivet. Visioner om boendet och vardagen kan inte fångas in enbart under vad vi ofta associerar till bostadspolitik eller som program och genomförande av ekonomiska och fysiska förutsättningar för boendet isolerat från övrigt vardagsliv. De måste även omfatta arbete, utbildning, omsorg och vård samt kommunikationer. Jag kallar detta för det horisontella/överbryggande perspektivet (B).

Bostadspolitiska strategier och medel inriktades i kommunerna mot dessa visionära nivåer, den gestaltningsmässigt övergripande (A) från stadens till bygdernas gestaltning och den överbryggande (B) om vardagslivets organisering. Härav följer inte att de senare årens kommunala handlande alltid varit i visionär riktning. En skillnad mellan vision och handlande kan registreras. Månne just därför som dagens visioner innehåller krav på andra

instrument än de tillgängliga och återigen på en annan nivå än inom den tidigare bostadspolitikens område. Helhetssyn och integrering av resurser och kostnader efterfrågas för att man ska kunna handla enligt visionerna.

Vad som under målområde 2 "Närmiljö" (se nedan) betraktas som viktiga miljöfrågor, blir för målen angående "Planering och utveckling" viktiga strukturfrågor.

Mål: "Helhetssyn", "integration", "genderperspektiv", "morfologiskt medveten gestaltning" för ett "kretsloppssamhälle"

Slutsats 1: *Det är knappast möjligt att med traditionella bostadsplaneringseller områdesmetoder stärka sköra boendemiljöer annat än för korta kostsamma perioder. Förändringar som utgår från enskilda människors egna beslut torde ha större livslängd än de som kan komma utifrån uppifrån.*
Slutsats 2: *Översiktsplanearbetet har visat sig vara en konstruktiv ram för lokal utvecklingsplanering. På den nivån - överbryggande men lokal - kan sociala, ekonomiska, ekologiska och fysiska planer samordnas. Sådana lokala fördjupningar av översiktsplanen skall avse såväl förnyelse som förvaltning av befintliga resurser. Även förvaltning kräver planer där det framgår vad som ska göras när.*

Två vägar har antytts av kommunerna. Den kommunala ledningen betonar strukturpåverkande insatser samt utbyggnad och nybyggande, medan det kommunala bostadsföretaget betonar det befintliga samt förvaltning, underhåll och kompletteringsbebyggelse. Kommunens planeringsorgan arbetar strukturinriktat inom befintlig bebyggelse med ett organiskt avgränsat område som planeringsområde, medan företaget arbetar inom sina fastighetsgränser. Tidigare erfarenheter av "grannskapsarbete", "områdesarbete", "stadsdelsförnyelse", "fastighetsförädling" och "ROT-projekt" (kärt barn har många namn) är att insatserna, som ofta varit för storskaliga, blivit kostsamma och givit effekter endast på kort sikt. De få undantagen är de där de boende givits reella möjligheter att utforma och delta i förnyelsen.[23]

I nästa kapitel ställs ett förslag till stimulansåtgärder för problemfyllda stadsdelar, som utgår från den enskilda människans egna beslut och som kan

---

23 Se t ex Vidén et al (1991), Schéele, Elander & Rundlöf,1990, och Öresjö, 1996.

genomföras inom befintliga system och inom den befintliga miljön utan kostsamma fysiska eller administrativa åtgärder.

Även den bostadspolitiska kommitténs mål är anpassade till dessa övergripande respektive överbryggande nivåer.
Enligt perspektiv (B) ses boendet som bas för vardagslivet. Jämför med målen om delaktighet och inflytande, om värdighet, om stimulerande och trygg miljö, helhetssyn, integration och hänsyn till könens olika behov och önskemål. Sådana visioner bygger på det lilla livet nere i de konkreta bostadsmiljöerna och utgår från dess befolkning och inte från de starka bostadspolitiska aktörerna. Där finns med andra ord överbryggningen till andra samhällssektorer som arbetsmarknads- och näringslivsfrågor.
Målen är likaledes anpassade till perspektivet för stadsgestaltning (A). Visioner om byggande och fysisk gestaltning av stadsdelen, staden och bygden kan jämföras med målen om estetiskt tilltalande, morfologiska och ekologiska perspektiv, om integration och god uppväxtmiljö.

Målområde 2: Närmiljön
Mål:"Stimulerande och trygg miljö", "ekologiskt hållbar", "värdig", " jämlik", "god uppväxtmiljö" med "delaktighet och inflytande".

Slutsats: *Såväl de kommunala visionerna som de bostadspolitiska målen förutsätter åtgärder, som inte kan hanteras enbart inom den traditionella bostadspolitiska ramen! Dessa åtgärder behöver bearbetas i planer. Observera att för en plan finns per definition en avsikt att genomföra. Ett program däremot utlovar inget genomförande men väl en inriktning på det som eventuellt genomförs.*

Återskapandet av trygghet, trivsel och stimulans i destruktiva miljöer utgår i flera kommunala visioner, från kvarboende av befolkning och bibehållande av byggnader. Ändringar skall inriktas på levnadsförutsättningar för dem som redan bor där.
Visionerna handlar om attraktivitet, ekonomisk och social hållbarhet inför framtiden samt om att skapa uthållighet hos det befintliga. Det uttolkas som en trygg och stimulerande miljö, vilket bland annat omfattar ett ansvar för att utan stora fysiska omvälvningar återskapa tryggheten i de miljöer som rapporteras hotfulla och destruktiva. Här ansluter de kommunala visionerna

till bostadskommitténs mål för närmiljön. Vi kan särskilt konstatera att hållbarhet i ekonomisk och ekologisk mening poängteras både centralt och lokalt, liksom poängteringen av värdighet, jämlikhet och delaktighet som en viktig miljöfråga.

De problem som ska angripas är sådana att de inte rimligen kan åtgärdas inom ramen för fysisk planering, byggande eller bostadsförvaltning, då de bottnar i individers och hushålls hela socioekonomiska situation med utbildning, arbete och hälsa samt förankring i det svenska samhället och på orten. Däremot är problem lokaliserade till boendemiljöer, varför de på effektivaste sätt torde behöva åtgärdas med boendet som utgångspunkt.

Det finns olika förslag till förbättringar av levnadsvillkoren, särskilt för dem som bor i de minst attraktiva bostadsområdena, som anses "trista", enformiga och opersonliga. Något förslag handlar om en drastisk sänkning av hyran i dessa områden, andra om att utnämna dem till stödområden och proklamera särskilt ekonomiskt stöd till företagande och bostadsförvaltning inom områdena. Jag återkommer nedan med ett förslag, diskuterat i Örebro inom en studiecirkel om framtiden kallad "Tankarnas Trädgård" där jag själv deltagit.

Målområde 3: Bostaden
Slutsats: *Hög överensstämmelse mellan kommunala och statliga mål kan konstateras med reservation för denna undersöknings begränsade underlag.*

Mål: "Varsamhet, tillgänglighet, hushållning, byggnaders tekniska egenskaper".
Slutsats: *Kommunernas erfarenheter av sina möjligheter att målstyra byggandet är som nämnts inte särskilt goda. Det är troligen på dessa punkter som plan och bygglagen behöver ses över.*

De gällande målen för varsamhet, tillgänglighet och hushållning samt byggnaders övriga egenskapskrav kvarstår i kommitténs förslag. Se även kapitel 3 ovan om 'kvalitet' (särskilt kvalitetsbestämning i förhållande till kvalitetsstyrning och kvalitetskontroll).
En utvärdering och översyn av PBL sker för närvarande inom Boverket.

Angående kvaliteter hos vad som byggts under senare år hänvisas till Eva Björklunds utvärdering (Björklund, 1995).

Mål: "Estetik" [24]
Slutsats: *En sakkunnig och engagerad kraft inom kommunen med god estetisk skolning kan bli kommunernas "instrument" för att styra mot ett mål om estetiskt tilltalande miljöer.*

Instrument bör utprovas för att minimera eller övervinna rådande kommunikationsproblem mellan olika kategorier yrkesfolk och lekmän i förhållande till estetik. Kvalitetsprogram antagna av fullmäktige kan vara ett sätt. Dock bör klargöras vad som menas med estetik.

Ökade möjligheter till investeringar redan på idéstadiet underlättar god samverkan mellan intressenter och projekterande arkitekt. Det ger i sin tur förutsättningar för en djupare insikt om arkitekturens mening och syfte i det enskilda fallet. Därmed underlättas god byggnadskonst.

För att kunna arbeta mot mål om estetik måste man ha kunskap om estetik. Det krävs även kunskap och möjlighet att bedöma estetik utifrån planer, ritningar och beskrivningar. Att utifrån ritningar och beskrivningar bedöma vad som kan komma att bli estetiskt tilltalande kräver inte enbart förmåga att läsa ritningar och beskrivningar som produktionshandlingar, dvs för att kunna bygga efter dem, utan också förmåga att läsa dokumenten som föreställningar om estetiska strukturer. Detta är inte självförklarande, utan kräver sin särskilda inlärning och träning vid sidan av vad man t ex behöver för att kunna bygga. Det kräver helt enkelt sin särskilda kompetens. I kvalitetsprogram bör noga särskiljas vad som kan vara generella utgångspunkter och vad som är direkt beroende av den aktuella platsens lokala förhållanden.

Mål: "Rimlig kostnad"
En viktigt uppgift för kommunen är att kunna hantera kostnadsfrågor i förhållande till byggnaders egenskaper och till estetik, så att inte bristande kunskap leder till föreställningen att en estetisk utformning av hög kvalitet per definition kostar mer än en ful och dålig.

Tillräckliga investeringar för reflexion, idéutveckling och samråd tidigt i projektet är en viktig förutsättning för rimlig kostnad.

Målet om rimliga kostnader för bostaden har icke uppnåtts. Osäkerhet råder

---

[24] Angående den nya målformuleringen " estetisk tilltalande" hänvisas även till kapitel 2 särskilt avsnittet: "Kvalitet inom arkitektur".

om vad det, vid sidan om kapitalkostnader, egentligen är som kostar "för mycket". Här är problemet att de kommunala organ som ska planera och målstyra inte har insyn i eller aktuell kunskap om entreprenadupphandling, dess väsen och sakinnehåll. Byggkostnader bestäms i en ytterst komplicerad och sluten värld. Vad som säkert kan sägas är att kvalitet i meningen bra lösning och vackert, estetiskt inte prissätts i sig. Det finns således inget samband mellan pris för en byggnation å ena sidan respektive val av sämre eller bättre lösningar enligt de kommunala målen å den andra sidan.[25]

I kommunen finns byggherreorgan, t ex inom gatu- och park-förvaltningar och inom eventuella kommunala byggnadskommittéer. Samrådsrutiner eller till och med rotation mellan tjänster inom planerande och byggande organ skulle kunna öka kunskapen om byggkostnader hos målstyrande tjänstemän. En öppen debatt om hur vissa mål för byggd miljö skulle kunna avsätta sig på byggprislistan vore hälsosam. Det kunde förhoppningsvis motverka mytbildningen om att det som är bra kostar mer än det som är dåligt.

---

[25] Se t ex Schéele, 1996 (kommande).

7. NÄRHETSSTÖDET - - ATT MÖTA VISION OCH FARHÅGOR INOM RAMEN FÖR BEFINTLIGA STRUKTURER

Nedan följer ett konkret förslag till planering utifrån en stadsbyggnadsideologi om fysisk och funktionell närhet och integration. Det tar avstånd från mycket i efterkrigstidens ideologier och teorier om den uppdelade staden, där arbete hade sin tid och plats, medan boende hade sin och fritid återigen sin. Dessa funktionella och fysiska zonerna sammanbinds med nödvändighet av trafik, fordons- och teleburen. Förslaget tar också avstånd från planering för produktion till förmån för planering för förvaltning. En sådan kan bara bedrivas inifrån och utgå från enskilda människors spontana handlande.

FÖRÅLDRAT PLANERINGSPARADIGM

Det moderna samhället förutsätter fysisk separering av vissa verksamheter. Men det gäller främst miljöstörande industriell verksamhet och sådan som genererar tät eller tung fordonstrafik. Industrisamhällets planeringsmodeller kan inte längre gälla för tjänste- och informationssamhället. Vårt tänkande är emellertid så präglat av separationsidén att den leder i sådana banor, även när integration skulle vara att föredra ur miljösynpunkt, ur resurssynpunkt och även vara det mest tidseffektiva.

Bostadsstadsdelar i kris

I många bostadsområden råder dold eller öppen kris: Hög arbetslöshet, allmän sysslolöshet, kriminalitet, förstörelse, våld etc. Vi känner väl till att problem av den här sorten är koncentrerade till vissa av miljonprogrammets mer storskaliga bostadsområden med sin funktionella ensidighet och yttre tristess, men med sina ypperligt funktionella och praktiska bostäder, god service, bra barnomsorg och skolor.

Kvinnorna- med ett miljö- och närhetsperspektiv

Sedan 70-talet har kvinnokretsar i eget intresse diskuterat hur vardagslivet ska kunna omorganiseras till förmån för ett enklare, rimligare och trevligare

vardagsliv som även för kvinnor rymmer såväl familj, professionalitet och personlighetsutveckling. I sin mest konkreta form har det handlat om att få dygnets timmar att räcka till för alla de roller dagens kvinnor tar på sig eller känner sig tilldelade. I sin ideologiska inriktning har det handlat om det hållbara och öppna samhället, där alla delar ansvar och arbete såväl för det lilla livet som för en gemensam jordisk överlevnad.Kvinnodebatten om ett nytt vardagsliv och de problem förnyelsen vill angripa ansluter till debatten om den skärpta etniska och socioekonomiska segregationen. Den berör en tung hotbild, vars konkreta uttryck redan är verklighet bl a i amerikanska och sydafrikanska getton, där det öppna våldet är vardag och där ett område kan ha fler ungdomar i fängelse än vid college och universitet. I sammanhanget förordas ett nerifrånperspektiv, något som sällan låtit sig realiseras.

Nerifrånstrategi

Den långa vägen bort från en destruktiv utveckling i vissa bostadsområden och stadsdelar rymmer många korta steg och flera kompletterande små experiment. Steg som utgår från de boendes och arbetandes egna beslut varken förutsätter eller inrymmer överordnade organs beslut. De utgår istället från enskilda personers beslut. Det leder till att revolutionerande eller kostsamma ombyggnader av områden eller omorganisationer inte kan förutsättas. Däremot finns förutsättningar för en livskraftig långsiktig process för vitalisering av utarmade miljöer.

NÄRHETSPRINCIPEN

Närhetsarbete eller distansarbete - en fråga om perspektivval.

Närhetsprincipen bygger på fysisk närhet mellan arbete och bostad. Jag kallar arbete nära bostaden för "närhetsarbete" för att markera perspektivbytet från den debatt och forskning som behandlar s k "distansarbete". Syftet med förslaget är således att underlätta arbete nära bostaden på de arbetandes/boendes villkor. Det gäller dels för alla dem som redan arbetar i bostadsnära miljöer, dels för dem som idag utför sitt arbete i kontorsmiljöer eller arbetsområden. De förra är redan idag talrika, men har för den skull inte avsatt nämnvärda spår i planering och utformning av den

fysiska miljön. Det handlar om s k osynligt kvinnoarbete som barn- och äldreomsorg, undervisning service och viss administration. Den senare, de som kan kallas presumtiva distansarbetare, är sådana som kan men ännu inte har utlokaliserats från kontorsmiljöer eller arbetsområden hem till bostaden. Språkbruket illustrerar ett arbetsgivarperspektiv.

Idén går ut på att alla de som sedan länge förvärvsarbetar i bostadsnära miljöer och i bostäder, c:a 10 % av dem som bor, ska premieras om de arbetar i samma stadsdel som de bebor. Samtidigt ska de arbetsgivare premieras som gör detta möjligt. Motivet för att premiera de arbetande är att de tillför sitt arbete en lokalkunskap som höjer deras yrkeskompetens (främst arbete inom vård, undervisning och omsorg). Motivet för att premiera arbetsgivarna är att de minimerar miljöförstörande och energikrävande arbetsresor.[26] Premieringen förutsätts stimulera en naturlig omplaceringsprocess, så att allt färre pendlar mellan perifera stadsdelar, och allt fler lever sin vardag mer lokalt.

Alla de som framgent väljer att förvärvsarbeta nära eller i bostaden inom andra sektorer än ovan nämnda premieras på samma sätt. Motivet är att de ger ett tillskott till boendemiljön med nya verksamheter och med sin egen personliga närvaro. För deras arbetsgivare gäller samma sak som för ovan nämnda.

För att få en uppfattning om vilka processer som skulle kunna skapas och vad det skulle kunna betyda i minskad arbetslöshet och stimulans till utarmade miljöer illustreras nedan med ett konkret exempel.

NÄRHETSPRINCIPEN PÅ DEN MÅTTFULLA STADSDELENS NIVÅ

Vi utgår från Vivalla- Lundby kommundel i Örebro.[27] Se kartbild.

Vivalla Lundby kommundel ligger 2,5 - 5 km norr om Örebro centrum och omfattar ett område som är c:a 2 km brett och 2,5 km långt. Det innehåller tre delområden åtskilda av trafikleder: "Vivalla" ett låghusområde med

---

26 Korta bilresor är de i särklass mest miljöförstörande. För dessa fungerar inte katalysatorsystemet.

27 Statistikunderlaget är inhämtat från Örebro kommuns statistikavdelning. Illustrationerna är gjorda av Marica Ohlson, Bomiljögruppen i Örebro AB.

kommunala hyresrätter byggt 1970-74, "Lundby", ett bostadsrätts- och villaområde byggt under mitten av 70-talet samt "Boglundsängen" ett arbetsområde utbyggt under 1970- och 80-talen.

I kommundelen bor årsskiftet 95/96 7.994 personer. Av dem är 5.374 svenskar och 2.620 är invandrare. Arbetslösheten är 9 % i Vivalla och 3 % i Lundby. Befolkningsomsättningen är hög i Vivalla.

I området finns 1.543 förvärvsarbetsplatser, hälften i bostadsområdet, resten i arbetsområdet. Ut ur området reser varje dag 2.825 personer för att arbeta, medan 1.347 reser in i området av samma skäl. Den s k "nettoutpendlingen" är 1.478. Det är således ett betydande antal arbetsresor som utförs i bägge riktningarna varje dag, till kostnad av miljöförstöring vad gäller bilandet och till priset av tid för samtliga. Endast 282 personer både arbetar och bor i kommundelen!

Av transfereringspengar in i området uppgår 35 miljoner /år i socialbidrag medan 23 miljoner kr/år delas ut i bostadsbidrag. Över 60 % av hushållen åtnjuter någon av dessa två stödformer. Tillsammans med arbetslöshetsersättningar och förtidspensioner uppgår förmodligen transfereringskostnaderna till c:a 150.000.000 kr/år (osäker siffra). Under 1996 söker 60 nya hushåll per månad om socialbidrag på grund av att de inte själva ser någon möjlighet att försörja sig. Det är en dubbelt så stor ökning jämfört med förra årets.

Närhetsprincipen; för social kraft och energibesparing.

1. För Vivalla-Lundby har man målet att all verksamhet ska syfta till starkare sociala nätverk, aktivare liv, bättre tillsyn och omsorg om barn och gamla, sänkt arbetslöshet, större framtidstro. I det syftet får den som både arbetar och bor i området får bonus på lönen. Motivet är att vederbörande har lokalkunskap och social kunskap och därmed är bättre skickad att utföra sitt arbete enligt målet än en som inte har det.

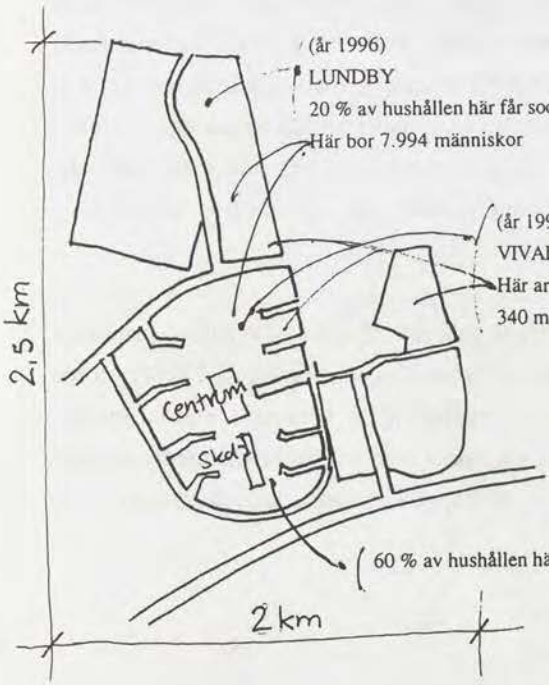
2. För Vivalla-Lundby har man även målet att spara energi och tid dels för den biologiska miljöns skydd, dels till hushållens tidsbudget. Tiden kan användas till något konstruktivt enligt den enskildes val. I det syftet får det företag som har en Vivalla-Lundbybo anställd för verksamhet i området sänkt arbetsgivaravgift i energiåterbäringsbidrag. Företagets säte är ointressant. Deltidsverksamhet i området, t ex i hemmet, räknas som bidragsunderlag.

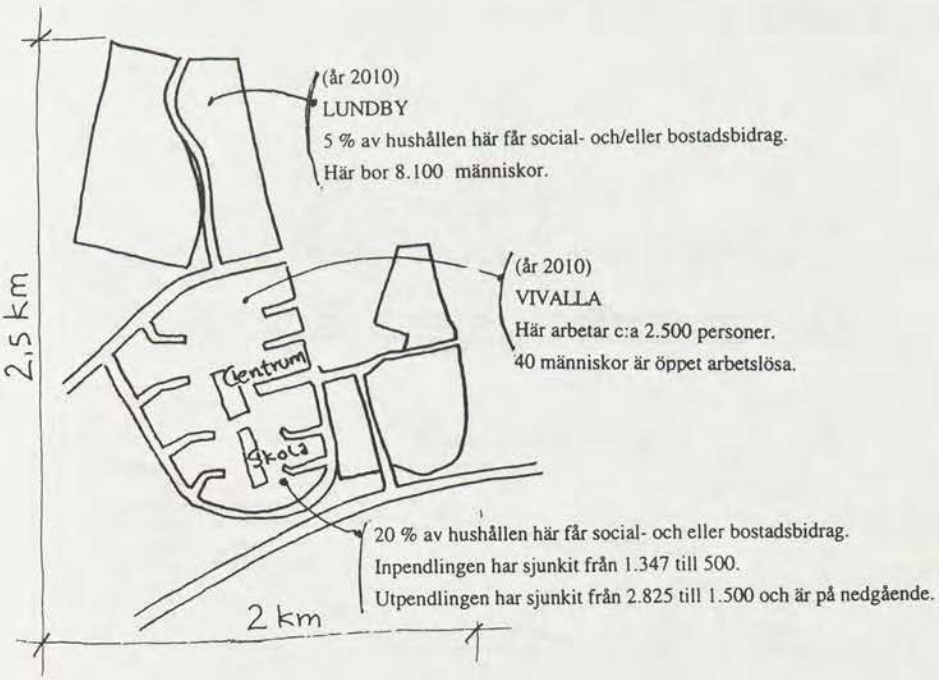
Idén är en nollsumme-transferering för arbetsgivaren så länge arbetsgivaravgift och bonus ligger på samma procentsats. Kostnaden uppgår vid 5 % bonus/arbetsgivaravgiftssänkning till 2,5 % för kommun/stat i sänkt skatteintäkt förutsatt att inkomsttagaren har 50 % marginalskatt. Arbetstagaren får en nettoinkomstökning som räcker till hyra av ytterligare ett mindre sovrum (8 kvm, SABO:s medelhyra 1996)

I Vivalla-Lundby skulle reformen redan idag premiera de 282 personer som bor och arbetar där, men kan inom snar framtid komma att angå alla med arbetstillfällen som vanligen förekommer likvärdigt i de flesta bostadsområden de kommunala. Det vill här säga 575 tjänster. För dem gäller det att tänka i banor som: "Jag är duktigare på mitt jobb, när jag jobbar i mitt eget område, än när jag far iväg till ett annat. Det märks bl a, genom att jag får högre lön."

Inom en längre framtid kan människor tänkas anpassa sig till närhetsprincipen eftersom de vinner både tid, pengar och sociala kontakter. De får lättare att integrera förvärv, omsorg, tillsyn och fritid.

Om 1 (en)% av transfereringspengarna till området satsas i startbidrag, skulle berörda parter i projektform kunna utöka och intensifiera det lokala arbetsmarknadspolitiska arbete som redan pågår på många håll. Försäkringskassa, arbetsförmedling, facken, arbetsgivarna, de boende och de arbetande samt fastighetsägarna kunde tillsammans finna former för att utöka antalet arbetstillfällen i bostadsnära lägen. En princip som redan är under utveckling i Vivalla-Lundby handlar om att erbjuda socialhjälpstagare kommunalt arbete i området. Framledes kan olika former utvecklas för att organisera ansvaret områdesvis.


(år 1996)
LUNDBY
20 % av hushållen här får social- och/eller bostadsbidrag.
Här bor 7.994 människor
(år 1996)
VIVALLA
Här arbetar 1.543 personer.
340 människor är öppet arbetslösa.
2,5 km
Centrum
Skola
60 % av hushållen här får social- och eller bostadsbidrag.
2 km


(år 2010)
LUNDBY
5 % av hushållen här får social- och/eller bostadsbidrag.
Här bor 8.100 människor.
(år 2010)
VIVALLA
Här arbetar c:a 2.500 personer.
40 människor är öppet arbetslösa.
2,5 km
Centrum
Skola
20 % av hushållen här får social- och eller bostadsbidrag.
Inpendlingen har sjunkit från 1.347 till 500.
Utpendlingen har sjunkit från 2.825 till 1.500 och är på nedgående.
2 km

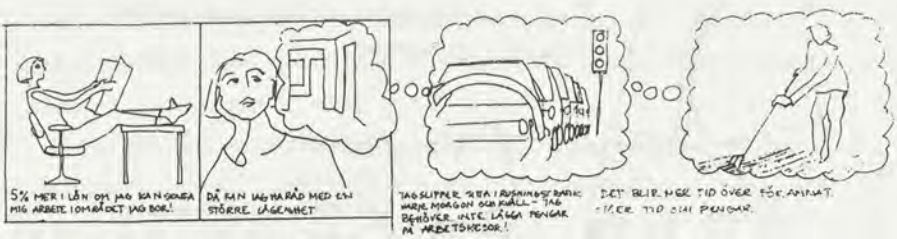
Vinster för framtiden

Listan på vinster kan göras lång. Social kontroll och förvaltningsmedverkan leder till effektivare och resurssnålare användning av el, vatten, mark, lokaler och människor. I stället för kostsamma ombyggnader sker reparationer vartefter svagheter visar sig i byggnader anläggningar och tekniska system. Sopor återanvänds lokalt, viss mat tillagas och säljs i området, etc. Människor får råd att efterfråga bra bostäder, omsorg och stöd, eftersom de får bonus på lönen.

Förslaget vinner på att genomföras generellt. Först då får närhetsprincipen den värdemässiga tyngd som krävs för att få genomslagskraft. Därefter torde önskvärda effekter på sysselsättningen och för stimulans kunna uppnås. Detta motsäger inte behovet av särskilt stöd till områden med särskilda behov. Till närhetsprincipen kan där kopplas fler åtgärder och en högre grad av ekonomisk stimulans.

Örebro i september 1996

Annika Schéele



KÄLLFÖRTECKNING

Björklund, E. (1995): Lägenhetskvalitet i 1991 och 1994 års produktion. - I: Boverket (1995,): *Underlagsmaterial till Bostadspolitiska utredningen*, Dir 1995:20, Del III (III), Boverket. 1995.

Boverket (1995): *Underlagsmaterial till Bostadspolitiska utredningen*, Dir 1995:20, Del I+II (III), Boverket. 1995.

Elander, I. & A. Schéele (1993): Public Housing, Policy Communities and Area Improvement in Sweden - Learning from Experience. -I: Froessler, P. (red)(1993): *From Policy to Practice, International Perspectives on Housing and Social Renewal.* Working paper no 31. Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung. (AGB). Dortmund.

Hurtig, E., Paulson, J. & S. Sundberg : *Utvärderingar av Skogshöjdens trädgårdsstad.* Slutrapport. Arkitektur - bostadsplanering. CTH. Göteborg.

Lindell, U.(1996): Kronogården, Trollhättan - Att möta sociala behov i boendet. -I: *Plan* 4:1996.

Redvall, C. (1987): *Bostadens estetik. Omrelationen mellan människor och bostad.* Göteborg. Arkitektur. CTH.

Schéele, A. (1994): *Så vill vi bo. Omgemensamt och särskiljande i våra bostadsdrömmar.* Rapport nr 29 i Centrum för stadsmiljöforsknings skriftserie. Örebro.

Schéele, A. (1996, kommande): *Athenaprojektet. En byggherres erfarenheter av målstyrt byggande.*

Schéele, A. & B. Rundlöf (1996, kommande): *En kommuns möjligheter att målstyra vid ombyggnad av privata flerbostadshus.* Centrum för stadsmiljöforsknings skriftserie. Högskolan i Örebro. Örebro.

Schéele, A., Elander, I. & B. Rundlöf (1990): *När olika världar mötas. Om samordnad boendeservice och områdesförnyelse.* Ds 1990:69. Bostadsdepartementet.Stockholm.

SOU 1995:98. *1990-talets bostadsmarknad - en första utvärdering.* Delbetänkande av bostadspolitiska utredningen.

Stoker, G. (1995): Regime Theory and Urban Politics. - I: Judge, D., Stoker, G. & H. Wolman (1995): *Theories of Urban Politics.* Sage Publications. New Delhi.

Vidén, S. et al (1991): *Bättre bostadsförnyelse. Sammanställningar och slutsatser av 19 FoU-projekt.* Boverket.

Thorsenius, K. & M. Lagerblad (1995): "Varför (inte) kommunal bostadspolitik?!". - I: *Plan* 4: 1995.

Öresjö, E. (1996): *Att vända utvecklingen. Kommenterad genomgång av aktuell forskning om segregation i boendet.* SABO Utvecklings rapport nr 57. Stockholm.

-- Kommunala dokument och kommunernas egen statistik.

-- Samtalsintervjuer med företrädare för kommunledning, komunal planering och kommunala bostadsföretag i debesökta kommunerna, samt med länsarkitekten i Örebro län.

BILAGA 1: CENTRALA FRÅGESTÄLLNINGAR I INTERVJUERNA MED REPRESENTANTER I DE BERÖRDA KOMMUNERNA

Frågeställningar

I Kort orientering ang rådande bostadsmarknadssituation i kommunen
- råder underskott el överskott av bostäder, vilken typ av, vilken upplåtelseform, vissa områden
- är marknadssituationen kopplad till segregation, vilken sorts, hur
- är vissa åldersgrupper särskilt utsatta, vissa hushållstyper

(Orienteringens syfte är att ge kvalitetsdiskussionen en lokal referensram och att därförnyansera den allmänna bild som bl a boverket i sina årsrapporter framställer om bostadsmarknadsläget i landet. Finns läget beskrivet tar jag tacksamt emot en sådan beskrivning i förväg.)

II Ang lokala mål för bostadspolitiken med anknytning till kvaliteter i vid mening
- hur ser målen ut, i vilka dokument finns de redovisade

(Även här är jag tacksam för ev skriftligt informationsmaterial i förväg, som en bakgrund)

III Ang styrinstrument
- vilka instrument anser Ni användbara för att säkra de kommunala bostadspolitiska målen?
- hur använder Ni dem? Vari brister de?

t ex: PBL i sina olika delar, andra ramlagar, andra formella instrument, markinnehav, det kommunala bostadsföretaget, bostadsförmedling, informella rådslag eller annan informell utåtriktad verksamhet, annat

IV Vilka instrument eller andra möjligheter saknas?

V Vilka samarbetar Ni med för att förverkliga de bostadspolitiska målen vad avser kvaliteter?
Vilka vänder Ni Er till för att stimulera en utveckling av ett bra boende i kommunen?

Kommentar
Frågorna ovan kan tyckas omfattande. Jag vill därför poängtera att det rör sig om informella samtal, i syfte att komplettera och ge aktualitet åt forskning och debatt om kvaliteter i boendet och kommuners möjligheter att styra. Information och synpunkter från samtal i Er kommun avses användas som underlag för mitt pm/enligt-uppdrag till utredningen om kvalitetsdiskussioner. Minnesanteckningar från samtalen kommer att översändas till vederbörande för granskning, för att undvika missförstånd.

BILAGA 2: KORTA KARAKTERISTIKA ÖVER DE SEX KOMMUNERNA

Teckningen nedan är ytterst förenklad och närmast journalistisk. Syftet är att lyfta fram skillnader och likheter av allmänt intresse, inte att ge nyanserade och i den meningen "sanna" bilder av specifika kommuner. I möjligaste mån har jag följt kommunernas egna informationstexter.

ÖSTERSUND , VIDDENS RIKE, EN PORT TILL NORGE

Kommunen tillhör de största i landet, till ytan räknat. Drygt hälften av befolkningen bor i glesbygd. Östersund är den enda större staden/tätorten i kommunen, med högskola, flygplats och regionalt sjukhus. Det kommunala bostadsföretaget har där under senare år genom att bygga nytt utökat sitt bostadsbestånd till 21,32 % 1996 av det totala bostadsbeståndet i kommunen. Militäranläggningen som är av stor arbetsmarknadsbetydelse för trakten hotas av nedläggning. Stat och kommun dominerar som arbetsgivare.

ÖREBRO, FRÅN PLANERINGENS "MÖNSTERSTAD" TILL TURISTERNAS "ÅSTADEN" VID SVARTÅN.

Örebro kommun är idag landets sjätte, befolkningsmässigt räknat. Högskola, flygplats och regionsjukhus markerar Örebro som länets medelpunkt och centralort. Kommunen hade under efterkrigstiden en mycket hög ambitionsnivå när det gäller bostadspolitik och planering enligt "Den Svenska Modellen". En följd därav är det kommunala bostadsbolagets dominerande ställning orten med över 38 % av alla bostäderna i sin ägo. Mottot var att bygga goda bostäder åt alla till rimlig kostnad. Nu är målet att erbjuda attraktiva bostäder med god service inom ramen för ett varierat fastighetsbestånd.

SKÖVDE, FRÅN MILITÄRSTAD TILL HÖGSKOLEORT

Större delen av Skövde stad ligger på Billingesluttningen ner mot stambanan. Skövde är centralort i såväl kommun som län och storleksmässigt mycket dominant i kommunen men så icke i länet. Där finns flera större städer som Falköping, Lidköping och Mariestad. Skövde är

tillsammans med Karlsborg ett militärt centrum, vars framtid är osäker. Högskolan ersätter i viss mån militärförläggningen som grund för inflyttning och bostadsefterfrågan.

FRÅN VATTENKRAFT TILL "ÄLVSTADEN "MED NATIONALSTADSPARK

Trollhättans läge invid Göta älv, just där den är som mest dramatiskt, ledde under industrialiseringen till att staden attraherade energikrävande industrier och vattenkraftsteknologi. Vattenkraftsmiljön i stadens hjärta har nyligen utsetts till Sveriges tredje nationalstadspark. Kommunen har sin tätortsbefolkning i huvudsak inom Trollhättan, närmare bestämt till 80 %. Trollhättan domineras av ett fåtal stora industriarbetsplatser, bland annat Volvo Aero och SAAB.

FRÅN TEXTILSTAD TILL "PARKSTAD"

Borås dominerar länet med sin storlek och sitt läge mitt på Västgötaslätten. Liksom Skövde ligger staden på en sluttning ner mot järnvägen. Borås är en högskoleort. Den tidigare karaktären av textilindustri- och handelsstad har övergått till en centralortens med hög andel yrkesverksamma inom den offentliga sektorn. Hestra Parksta, en arkitektoniskt variationsrik bostadsbebyggelse inlemmad i jordbrukets kulturlandskap, symboliserar kommunens bostadspolitiska kvalitetsambitioeer.

FRÅN SOCKERBRUK VID ETT VÄGSKÄL VIA FÖRORT TILL ATTRAKTIV BO-I-BY-MILJÖ I EN REGION

Staffanstorp ligger på skånska slätten nära både Lund, Malmö och Sturup. Orten har till skillnad frå ovan nämnda kommuner ingen egen högskola. Kommunen avviker på många sätt: Man har ett kraftigt utpendlingsöverskott, men bygger ändå nya bostäder för alla hushållstyper, vilket är tämligen unikt. 1997 ska man ha Svensk bostadsmässa (BO97) i Staffanstorps centrum, som förtätats och förnyats enligt ett kommunalt kvalitetsprogram.

DE KOMMUNALA BOSTADSFÖRETAGEN

Kommentar:
De kommunala bostadsföretagen är mycket olika till uppbyggnad, organisation, företagande och policy. Inte bara storleken varierar utan även vad företaget står för. Det kan vara en byggherreorganiation eller en bostadsförvaltande organisation med större eller mindre inslag av kapitalförvaltande inriktning och kompetens. Till yttermera visso varierar fastighetsbeståndet mycket till ålder, typ och värde.

I samtliga kommuner finns ett kommunalt bostadsföretag. Borås har faktiskt sex, (ett för varje område som var kommun före sammanslagningen 1972) Företagen skiljer sig i hög grad från varandra både vad avser bostadsbestånd, ekonomi, policy företagsorganisation, och arbetssätt.

Ett kommunalt eller "allmännyttigt" bostadsföretag kan inte definieras eller karakteriseras genom begreppet "allmännyttigt" eller "kommunalt" enbart. Vissa, men allt färre villkor är gemensamma, men långt mer skiljer företagen åt. Andelen bostäder i kommunen skiljer sig avsevärt kommunerna emellen, från Örebro där ÖBO äger mer än 38 % av bostäderna i kommunen till Östersund, Staffanstorp och Borås där företager äger mellan 15 och 16 %. De kommunala bostadsföretagen i Skövde och Trollhättan befinner sig i ett mellanläge med runt 20 % av bostadsmarknaden inom det egna beståndet.

Antalet anställda i bostadsföretagen skiljer sig även åt, vilket illustrerar helt olika företagsorganisationer och företagsinriktning. Medan ÖSBO har en handfull anställda och Staffanstorpshus AB har 10 personer, så har ÖBO 420. Det betyder att personaltätheten per bostad varierar från en anställd per 1.000 lägenheter till en per 104 lägenheter. Självfallet döljer sig helt olika organisationer t ex vad gäller extern- respektive egenregi-förvaltning bakom sådana skillnader.

Östersundsbostäder t ex, har tills nyligen främst arbetat som en byggherreorganisation med en policy som "ställföreträdande konsument" (VD) Företaget äger idag c:a 5.000 bostäder och har därutöver producerat c:a 700 småhus för försäljning via tomtkön. Så sent som 1975 hade företaget endast en anställd (nuvarande VD). Idag har man sedan 6-7 år fyra anställda inom den centrala förvaltningen förutom fastighetsskötaren. VD fungerade

tidigare som projektledare för bostadsproduktion med byggledning i egenregi. Det kommunala ansvaret var koncenterat till produktionsansvaret. Flerbostadshusen ägdes av ÖSBO men förvaltades av HSB och Riksbyggen på entreprenad. Idag utför ÖSBO själv den tekniska förvaltningen och planerar att ta över den sociala och ekonomiska.

Skövdebostäder som ett annat exempel, är liksom Östersundsbostäder mycket stabilt vad gäller ledning, organisation och policy, men arbetar enligt delvis andra principer. Båda företagen är mycket kvalitetsmedvetna och arbetar ytterst metodiskt och långsiktigt med kvalitetsutveckling. Tonvikt på byggande respektive förvaltning är olika hos dessa bägge exempel.

4 Bostadsbyggande för funktionshindrade

Av arkitekt Mai Almén, expert i handikapplanering

Resonemangen och slutsatserna bygger dels på forskning, undersökningar och lagstiftning och dels på mångåriga erfarenheter, både egna och handikapprörelsens.

FRAMTIDSKRAV - NÖDVÄNDIGA BESLUT

Funktionshindrade skall i likhet med andra människor i samhället kunna välja en fullvärdig bostad där man önskar. Beroende på i vilket skede i livet man befinner sig, skall det kunna vara en bostad för kortare tid eller för livslångt boende. Man måste kunna byta bostad av egen vilja.

Handikapprörelsens vinkling på social bostadspolitik blir med nödvändighet att föra fram den fysiska tillgängligheten och användbarheten för funktionshindrade, möjligheterna till överblick över bostadsbeståndet, tillgången på användbara bostäder och normala kostnaderna för dessa.

För att uppnå detta måste författningsstödet, i de lagar som berörs, stärkas – både i själva författningstexten och i föreskrifterna till dessa – på sådant sätt att kommunerna får skyldighet att uppfylla ovanstående. Dessutom måste kommunerna få skyldighet att ställa de entydiga, relevanta krav som då finns fastställda i föreskrifterna, på olika aktörer.

Sanktionsmöjligheterna måste stärkas. Handikappombudsmannen måste kunna driva processer mot kommuner och byggherrar, som inte följer lagstiftningen.

Den grund- eller basanpassning av bostäder och bostadens närmiljö till funktionshindrade personers krav som man alltsedan 1960-talet har talat för måste komma till stånd – både vid nybyggande och ombyggnad. Stimulansåtgärder måste tillskapas inom

byggsektorn för att påskynda denna utveckling.

Denna basanpassning måste basera sig på behov från alla grupper av funktionshindrade. Det innebär krav på orienterbarhet och krav på möjligheter att vid behov enkelt kunna ordna olika varianter av gruppboende likaväl som att ge personligt stöd i den individuella bostaden. Det innebär krav på material och arbetsutförande utifrån olika allergikers behov, krav på ljudmiljön och krav på undvikande av rörelsehinder i miljön osv. Dessa krav måste konkretiseras i detalj av de som har kunskap om problemen.

Den ekonomiska helhetssituationen för funktionshindrade måste vara sådan att bostadskostnaderna kan täckas utan anlitande av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

De beslut som gör detta möjligt måste fattas på riksnivå. Så länge inte entydiga och relevanta *krav* ställs, kommer funktionshindrade aldrig att på samma villkor som andra människor integreras i boendet.

Motargumentet kommer – som alltid – att vara att byggkostnaderna kommer att öka. Man kommer att säga att bostadsytan kommer att öka, att materialen eller färgerna eller något annat är dyrare när man skall funktionsanpassa och att bostäderna av detta skäl kommer att bli för dyra.

De dyra bostäder som hittills producerats har inte blivit dyra p.g.a. anpassning till funktionshindrade, eftersom detta skett i mycket liten utsträckning. Det är väldigt ofta lägenheter med stora, dåligt utnyttjade ytor där *formerna* på rummen är fel för att de skall kunna utnyttjas av rörelsehindrade, som är dyra. Nedan redogörs bl.a. för studier som visar att med omsorgsfull projektering ökar inte lägenhetsytorna även om rörelsehindrades behov tillgodoses.

I samhällsplaneringen lägger man stor vikt vid orienterbarheten – utifrån icke-funktionshindrades behov. Man måste här även ställa krav som utgår från funktionshindrades behov – utvecklingsstörda, synskadade, hörselskadade, hjärnskadade och andra. Kunskapen finns.

Att *välja rätt* material, färg, form eller struktur på olika produkter *från början* kostar för det mesta ingenting.

I samband med Agenda 21-arbetet måste man också ställa krav på att alla byggprodukter blir både kretsloppsanpassade och icke-allergiframkallande. Hänsyn måste tas till att inte heller människor skall skadas av olika produkter.

Ge Boverket i uppdrag att i samarbete med Handikappförbunden och Kommunförbundet ordna en tävling – Byggutmaning – både för nybyggnad och ombyggnad av bostäder, där det ställs

entydiga, relevanta krav för att tillgodose funktionshindrades behov. Byggutmaningen skall samtidigt bestå i att hålla nere kostnaderna.

DAGSLÄGET

De bostadspolitiska målen har alltsedan åtminstone 1967 (prop 100) varit: "Hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalité till skäliga kostnader."

Vi vill så gärna tro att de vackra ord som oupphörligen upprepas stämmer med verkligheten! Men för funktionshindrade personer gäller inte detta. De beslut om bindande krav, som skulle sett till att detta blev verklighet, har aldrig blivit fattade.

Vad är tillgodosett?

De beslut som tagits för att uppnå den bostadspolitiska målsättningen för funktionshindrade kan sammanfattas i två punkter:

1. Förslaget: "Bestämmelser 1976-08-23, Kompletteringar och ändringar av SBN 1975 vid utvidgning av 42a§ i BS att omfatta nybyggda bostäder" överlämnades till Bostadsdepartementet från Statens Planverk för fastställelse – vilket skedde 1977-01-27. I den inledande paragrafen sades att den dimensionerande gruppen har varit "personer i rullstol som i stort sett är oberoende av assistans och som har god manövreringsförmåga i sin vanliga manuella rullstol." Det kan tilläggas att man dessutom behövde kunna stödja på sina ben och svänga runt för att klara en del aktiviteter.
   För personer med nedsatt orienteringsförmåga hänvisades till Svensk Byggnorm, SBN 61:2, som behandlade placering av manöverorgan, vägvisning och undvikande av hinder. Dessa *bindande föreskrifter* har fram till dags dato i stort sett endast tillämpats i hissar.
   För allergiker hänvisades till kommentarer till SBN kap 31, som berörde material som medför besvär för allergiker. Men *inga krav* ställs ännu på undvikande av dessa.
   I BS 48a § sades i lagtexten att vid ombyggnad av bostäder skall 42a § tillämpas i skälig omfattning. Eftersom föreskrifter och anvisningar aldrig innehållit konkreta utformningskrav på vad detta skulle innebära, har mycket få ombyggda bostäder anpassats till funktionshindrades behov förutom vid en del ombyggnader som riktat sig direkt till svårt sjuka äldre.
   Ovanstående inriktning har 1987 förts vidare till PBL och 1995 till BVL, Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, och BVF

– Förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk.
Men PBL, BVL och BVF är ramlagar med funktionskrav, som skall tolkas och fastläggas via beslut ute i kommunerna, utom i de fall där Boverket har gjort tolkningarna. Dessa tolkningar finns redovisade i Boverkets Byggregler och Konstruktionsregler.
I ytterst få kommuner vill/vågar politiker fatta dessa beslut. Man är rädd för att få på sig skadeståndskrav om man tolkar "utöver lagen". Enligt skadeståndslagen måste tolkningarna då vara "mot bättre vetande" – och det skall de självfallet inte vara! **Men funktionskraven skall tolkas entydigt av dem som har vetandet på detta område!**
Nu blir resultatet att enskilda projektörer när de ritar och de enskilda tjänstemännen vid varje bygganmälan tolkar lagen utifrån sin kunskap/okunskap i dialog/konflikt med villig/ovillig byggherre.

2. I "Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m." ändrades 3§ den 1 juli 1985 till att i sin helhet lyda: "En kommun skall fortlöpande bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att *alla i kommunen får en egen bostad av god kvalite samt att* ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen inom kommunen förbereds och genomförs".
Inga ändringar i föreskrifter och anvisningar till BS eller senare till PBL 1/7-87 eller BVL 1/7-95 förekom. Dessa berör alltså även i fortsättningen bara nyproduktionen och bara rörliga rörelsehindrade utan behov av hjälp.
Föreskrifter är tvingande. Men när dessa är obefintliga eller luddiga blir utfallet inte det tänkta.

Illustration av innebörden i ovanstående lagar

För att illustrera innebörden i praktiken av ovanstående två punkter följer en del exempel. I dessa exempel talas det i huvudsak om rörliga rörelsehindrade. Detta beror på att man i lagarna talar om funktionshindrade men att föreskrifter för bostäder och bostadens närmiljö hittills i princip bara har handlat om rörliga rörelsehindrades behov.

Självklart måste man i framtiden också ha föreskrifter som tillgodoser synskadades, hörselskadades, allergikers, utvecklingsstördas och andra funktionshindrades behov.

I bygglagstiftningen används idag handikappbegreppet för "personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga". Ovanstående innebär dessutom att handikappbegreppet måste ändras i enlighet med Handi-

kapputredningens förslag.

Det är bara att konstatera att vi alltid har byggt för ett segregerat boende för funktionshindrade och gör så än idag, för att sedan med bostadsanpassningsbidrag under mycket stränga regler – och när det anses tekniskt möjligt – anpassa delar av den enskildes bostadsmiljö.

För rörliga rörelsehindrade har viss förbättring skett under årens lopp räknat från 1960-talet. Men fortfarande är föreskrifterna sådana att hiss inte krävs i tvåplans flerbostadshus. Tolkningar av denna föreskrift har lett till att man inte heller kräver hiss i treplans flerbostadshus med sadeltak s.k. 2½-planshus), treplans suoterrängflerbostadshus om man kan nå någon av de övre våningarna utifrån, treplans flerbostadshus om de två övre våningarna är utformade som tvåplansbostäder eller byggnad med högst två bostadslägenheter.

Den besökstillgänglighet för rörelsehindrade personer man menar sig bygga för i alla bostäder gäller inte heller markbostäder (bostäder med direkt ingång till lägenheten utifrån) i flerfamiljshus, radhus, kedjehus och friliggande villor, eftersom man tillåter upp till tre trappsteg upp till entrédörren.

Om man ändå blir hjälpt in i huset är kravet på besöksanpassad toalett sådant, att endast rörliga rullstolsburna utan behov av hjälp och med möjlighet att stödja på sina ben och svänga runt kan använda dessa. För en rollatoranvändare med hjälpbehov kan det också vara omöjligt att använda toaletten.

Beträffande utemiljön sägs t.ex. att en angörings- eller parkeringsplats för rörelsehindrades fordon skall kunna anordnas inom 25 meters gångavstånd från en tillgänglig entré. Man behöver alltså inte göra den från början och alltså finns den inte där.

Gångvägar tillåts ha en lutning på 1:12 fast man vet att detta är en säkerhetslutning för att inte välta baklänges när man kör uppför med rullstol. Majoriteten rullstolsburna och rollatoranvändare behöver betydligt flackare lutningar för att klara förflyttningarna själva.

Mot bakgrund av ovanstående konstateras att vi inte för någon av grupperna av funktionshindrade besöksanpassar våra bostäder och bostadsområden.

För permanentboende sägs det att de här bristerna skall gå att rätta till. Men det gäller endast den enskildes bostad. Någon besöksanpassning sker aldrig i efterhand.

I förordningen om tekniska egenskapskrav sägs att om en byggnad med färre än tre våningsplan innehåller bostäder som inte kan nås från marken, skall de dock vara projekterade och utförda på sådant sätt att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet. Men så

sker inte. Dessutom vet vi att många kommuner är mycket restriktiva med att bevilja bostadsanpassningsbidrag till lyftanordningar.

De ovannämnda trappstegen upp till entrédörren i markbostäder skall kunna ersättas av ramp och vilplan. Detta måste man som projektör redan på projekteringsstadiet ha visat hur det skall lösas vid ett framtida behov. Men ytterst sällan tillgodoser man denna basanpassning, vilket resulterar i att det ofta är omöjligt att få *fungerande* bostadsanpassningar.

Beträffande avfallsutrymme till bostäder stod det så sent som i Boverkets Nybyggnadsregler 1988 i kap 2:171: "Varje bostad skall ha tillgång till sopnedkast eller avfallsutrymme för hushållsavfall. Detta skall kunna nås av en person i rullstol." – Observera att i svensk lagstiftning är formuleringen **skall** tvingande!

I den gällande BBR 94 står i kap 3:331: "I eller i anslutning till byggnader skall finnas avfallsutrymmen som kan nyttjas av boende och andra brukare."

Inför framtagandet av alla de nya lösningar för sophanteringssystem som dagligen presenteras förekommer aldrig diskussionen om funktionshindrades behov vid sophantering **trots att lagstiftningen är tvingande. Entydiga utformningskrav saknas** vilket resulterar i att man inte löser problemen.

Toaletterna skall efter ändring av utrustningen kunna användas för personlig hygien (dusch, *ej* bad). Men måtten som valts tillgodoser "personer i rullstol som i stort sett är oberoende av assistans och som har god manövreringsförmåga i sin manuella rullstol". Och dessutom har Handikappforskningens *minimimått* för denna funktiongrupp pressats 10 cm där, 15 cm här och 20 cm där! Att flytta väggar (och än värre ventilationsschakt!) och toalettstolar för att få fungerande hygienrumsmått är ofta omöjligt. De valda måtten fungerar alltså ej för det övervägande antalet rörelsehindrade rullstolsburna och ej heller för rollatorberoende med behov av hjälp.

Sovrummen går inte att möblera med parsängsuppställning, då denna möblering inte ger möjlighet till passage med rullstol, ej heller med rollator, förbi sängens fotända och man kan t.ex. ej heller komma fram till fönstret.

Och som sovplats vid permanentboende i en tvåplansbostad tvingas man som rörelsehindrad acceptera en "avskiljbar sovplats = sovalkov" i vardagsrummet på bottenvåningen! (BBR94, 3:222). För icke rörelsehindrade sägs i BBR94 3:21: "Avskiljbar del av rum skall ha fönster och vara så utformad, att den med bibehållen funktion kan avskiljas med väggar från resten av rummet." Detta gäller bl.a. "rum för sömn och vila".

För att köken efter ändring av inredningen skall kunna användas för matlagning av person i rullstol *måste* det bl.a. finnas plats för högskåp till inbyggnadsugn och plats för att ha separata kyl- och frysskåp. I verkligheten är det så att denna plats visar sig inte finnas i övervägande delen av bostäderna när väl anpassningar behöver göras.

Övergången till byggnormer i form av funktionskrav, byggherrernas övertagande av det totala ansvaret för att lagstiftningen följs kombinerat med ett statligt stöd till bostadsbyggandet som premierar små ytor, har de senaste åren förvärrat situationen. I en utredning som utförts på Boverkets uppdrag, där man jämfört lägenhetsplaner från 1991 och 1994 visas hur man krymper ytor för 3 rok och mindre lägenheter genom att bl.a. minska ytor för kök och sovrum och därmed minska tillgänglighet *och* användbarheten för rörelsehindrade.

Exempel finns idag på att nybyggda "+55"-bostäder av olika storlek i ett plan har sovrum på 6 kvm eller 7 kvm. Byggherren svarar att om man får ett funktionshinder får man sova i vardagsrummet eller flytta!

Under senare år har kommunerna ställt krav på fungerande mått för gruppbostäder, särskilda boendeformer för äldre och sjukhem. Dessa krav har man varit tvungna att uppfylla för att få del av de tillfälliga statsbidragen. Nu när statsbidragen är slut ger man avkall på dessa krav och menar att när de boende inte klarar av att bo på ett ställe, får man flytta dem till något annat. Detta sker samtidigt som man talar om kvarboende till livets slut.

Vilka är problemen i boendet för funktionshindrade?

Den lagstadgade rätten till en egen bostad av god kvalité och till skäliga kostnader med friheten och integriteten skyddad existerar inte. Valfrihet på samma villkor som andra medborgare har funktionshindrade inte.

1. Rörliga rörelsehindrade har ett begränsat antal lägenheter att välja mellan. Dessa lägenheter måste sedan dessutom bostadsanpassas. För att sedan få byta bostad till en som återigen måste bostadsanpassas krävs *särskilda skäl,* som måste redovisas och bedömas vid sökandet av det nya bostadsanpassningsbidraget.
2. För gravt rörelsehindrade gäller samma restriktioner som för rörliga rörelsehindrade men i mycket större utsträckning. Bostäder med rätt form på rummen, så att det efter bostadsanpassning finns plats för hjälpare samtidigt som man sitter i stor elrullstol är ytterst sällsynta.

3. För samtliga rörelsehindrade gäller att om man vill bo i en större bostad – 4 rok eller större, och ibland även 3 rok och t.o.m. 2 rok – är dessa 2-plansbostäder. Man får då finna sig i att endast kunna bebo bottenplanet. Endast om det finns minderåriga barn i familjen blir det diskussion om att installera en trapphiss eller annan hissanordning för att göra hela bostaden tillgänglig för den rörelsehindrade.

4. Allergiker har i praktiken inga möjligheter att veta om den bostad de väljer kommer att fungera för dem. Inga krav har ställts på materialval eller byggprocess för att undvika allergiproblem i bostäder. Varudeklaration av i huset ingående material och deras emissioner förekommer inte heller.
   Inga generella krav ställs heller på att byggnader, i vilka vi idag vet att det förekommer allergiframkallande material – skall byggas om Viss hjälp kan man få via bostadsanpassningsbidrag (BAB) – om man kan bevisa sambandet mellan sina besvär och det utpekade materialet. Men om det rör sig om byggtekniska fel får man ingen hjälp från samhällets sida. Som boende i huset måste man själv få byggherren eller byggentreprenören att rätta till felet. Detta är i praktiken omöjligt. Kvalitetssäkring saknas vid felsökning och åtgärdande av sjuka hus, vilket gör att fukt- och mögelskador inte åtgärdas fullständigt så att allergiker kan flytta tillbaka.

5. För allergiker kan bostadshusets närmaste omgivning också orsaka problem i form av allergiframkallande växter eller verksamheter som medför besvär för allergiker.

6. Utvecklingsstörda har idag mycket svårt att få en för dem fungerande privat bostad i det ordinarie beståndet, där bostäderna vid behov kan kompletteras med gemensamma utrymmen för ett antal personer. Dessa bostäder får inte samlokaliseras med bostäder för äldre eller bostäder för andra funktionshindrade så att likhet med institutioner eller vårdmiljöer uppstår.

7. För psykiskt sjuka gäller idag samma problem som för utvecklingsstörda.

8. Att som funktionshindrad kunna flytta till en annan kommun om man behöver någon form av bostadsanpassning är idag förenat med stora problem. Den tilltänkta kommunen har ingen skyldighet att hjälpa mig att finna en lämplig bostad. Om man behöver bostadsan-

passning har man skyldighet att leta reda på en bostad som endast skall behöva anpassas utöver vad som har krävts enligt Svensk Byggnorm, för att komma i åtnjutande av BAB. Bostadsförmedlingarnas upphörande försvårar ytterligare möjligheterna att finna en lämplig bostad.
I ovanstående grupper inkluderas det stigande antalet äldre som utan bostadsanpassning inte kan bo kvar i sin bostad.

9. Enligt "Lagen om bostadsanpassningsbidrag", skall personer med funktionshinder genom bidrag till anpassning av bostaden ges möjlighet till ett självständigt liv i eget boende.
Problemen idag är många:
a) Bostadsanpassningsbidraget är idag 100% kommunalt, med ett visst statligt bidrag i en med många andra bidrag gemensam pengapåse. Det förekommer att kommuner under senare delen av året hävdar att pengarna är slut, trots att BAB säger att det är de sökandes behov som skall styra och att kommunerna har skyldighet att avsätta tillräckligt med pengar.
b) Många handläggare ger vid muntliga förfrågningar muntliga nej utan att uppmana de sökande att söka skriftligt för att därmed ges sin lagstadgade rätt att överklaga besluten. När de sökande av handikapprörelsen uppmanats att i alla fall söka, har vid många tillfällen de muntliga nejen blivit skriftliga ja. Detta är ett sätt att hålla nere kostnaderna eftersom de allra flesta inte känner till sina rättigheter.
c) Handläggarnas kunskap/okunskap, vilja till förståelse/inlevelseförmåga och fantasi för att lösa problemen är av stor betydelse för hur de funktionshindrades rättigheter blir tillgodosedda.
d) Trots att man har rätt till BAB, tvingar kommunerna ibland människor att flytta till annan bostad med hyror som är olösliga för den sökande för att hålla nere bostadsanpassningskostnaderna.
e) Det händer idag att funktionshindrade – utifrån problemet i 6d) – tvingas betala bostadsanpassningen själv för att inte få hyror som är olösliga och därmed hamna i socialbidragsberoendet.
f) Enligt BAB och de olika propositionstexterna skall funktionshindrade barn och ungdomar på lika villkor med andra barn och ungdomar kunna träna för ett självständigt liv i eget boende. Det är emellertid oerhört svårt att få bidrag så att detta verkligen uppfylls.
g) Många bostadsanpassningar som borde blivit gjorda för att underlätta för äldre blir aldrig gjorda utifrån frågeställningen: "Hur länge kommer de att bo kvar i denna bostad?" och "Hur länge kommer han/hon att leva?"
h) Många bostadsanpassningar som borde blivit gjorda utifrån att

man skall ha ett självständigt liv blir aldrig gjorda med hänvisning till att "det kan anhöriga göra åt dig".

10. Ungdomar med funktionshinder av olika sorter förväntas – om de är i behov av bostadsanpassning – bosätta sig för livet i sin första bostad efter föräldrahemmet. De får hoppa över flera led i utvecklingen.
    Ungdomar byter ofta bostad. Detta måste också ungdomar med funktionshinder kunna göra – lika lätt! Och funktionshindrade ungdomar behöver också billiga bostäder.

11. Att studera på högskoleorterna och kunna välja den studieväg jag själv vill uppfattar vi som en självklarhet.
    Studentbostäderna är inte anpassade till människor med olika funktionshinder och som vi sett ovan inte de vanliga bostäderna heller. (Och oftast inte studielokalerna heller.)
    Detta blir ett "Moment 22". Man kan inte som funktionshindrad flytta in hos en kompis eller i ett uthyrningsrum, som andra ungdomar kan, och sedan – väl på plats – börja leta efter en annan bostad, som passar bättre.

12. Om man enligt Lag och stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, tillhör någon av personkretsarna säger 9§9 att man har rätt till "bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna ". Om man vill byta kommun skall man i så fall kunna få förhandsbesked av LSS-handläggaren.
    Problemet är att denna paragraf tolkas olika i olika kommuner – ofta så att LSS-handläggaren inte anser sig ha skyldighet att hjälpa någon från en annan kommun till bostad om bostadsanpassning behövs. Eller så åberopar man som skäl för ett avslag om bostad i en annan kommun, att behovet av en bostad enligt LSS redan är tillgodosett.
    Inte heller känner handläggarna av bostadsanpassningsbidrag till LSS och vilka rättigheter man har enligt denna lag.

13. Kostnaderna för en fungerande bostad kan bli oöverstigliga för väldigt många funktionshindrade idag.
    - Som ovan beskrivits hänvisas man att flytta till betydligt dyrare bostäder än de man redan bebor med hänvisning till att bostadsanpassningsbidraget blir mindre.
    - KBH, kommunalt bostadstillägg för handikappade, finns kvar i ytterst få kommuner. Man har fått ersättning för "merkost-

nad", vilket har varierat mellan kommunerna.
- hyresnedsättning p.g.a. eget arbete, vilket diskuteras som ett framtidsalternativ till att sänka sin hyra, kan man i liten utsträckning komma i åtnjutande av.
- funktionshindrade har ofta förtidspension och/eller lönebidragsanställning i någon form. Deras låga inkomster medför att man inte har möjlighet att spara till äldreboende, vilket också diskuteras som ett framtidsalternativ.
- många tvingas redan söka socialbidrag för att klara sin hyra och p.g.a. sina funktionshinder har man inga möjligheter att arbeta sig ur denna situation.

14. I utredningsdirektiven till Bostadpolitiska kommittén står det :"... Det innebär bl.a. att statens del av de framtida kostnaderna för boendet fortsatt måste minska...". Vidare står på sid 4: "Onödig byråkrati skall motverkas. Den reella valfriheten skall främjas. Lyhördheten inför de enskildas önskemål måste öka. Planeringen inför framtiden skall ske med medborgarna, inte för dem."

Valfrihet för vem på vems bekostnad? Vad vet människor i allmänhet, byggare och byggherrar om hur det behöver vara planerat när man får ett funktionshinder och när man blir äldre? Man efterfrågar inte tillgängligheten och användbarheten förrän man akut står inför problemet. Men då är det ofta så dyrt eller svårt att åstadkomma att det inte blir gjort. *Den reella valfriheten existerar inte när vi som bäst behöver den!*

HISTORIK.

Boendestudier

Före 1939 fanns det inga systematiska studier av bostadsvanor och de olika bostadsfunktionerna och de krav som dessa ställer på utformningen av bostaden.

1939 startade Svenska Arkitekters riksförbund (SAR) och Svenska Slöjdföreningen (SSF) den s k Bostadsutredningen (BU). Man studerade mycket ingående kökets funktioner men också funktioner och praktiska problem i hygienrum, sovrum och vardagsrum. 1944 bildades Hemmens forskningsinstitut (HFI) som tillsammans med BU gjorde ett grundläggande pionjärarbete som fick avgörande betydelse för hur vi sedan har byggt våra bostäder.

Men i dessa studier utgick man ifrån en genomsnittsperson med genomsnittliga kroppsmått och utan några fysiska svagheter. Dåvarande Rasbiologiska Institutet hjälpte till i sökandet efter denna genomsnittsperson. Resultatet från dessa studier låg sedan till grund för bostadsnormer som utgavs i olika varianter 1942, 1945, 1954, 1960 och 1964. Dessa normer skulle vara uppfyllda för att få statliga lån.

I början på 1950-talet startades boendestudier med "rullstols"- och "käppinvalider" av Svenska Vanförevårdens Centralkommitté (SVCK) och HFI. Normalbostaden var genom forskningen på 40-talet redan uppbunden av normer för friska genomsnittsmänniskor. Att ändra dessa utifrån resultaten från studierna med "rullstols"- "käppinvalider" var inte tänkbart. Man tog istället fasta på det som skilde vilket ledde till att rörelsehindrades boende bara kunde lösas med särskilda invalidlägenheter. Skriften "Bostäder för vanföra" av bl.a. arkitekt Henrik Müller kom 1951. Denna skrift kom i ny upplaga 1959. De första invalidbostäderna byggdes 1951.

Men de allra flesta rörelsehindrade bodde och bor ännu idag i normalbostäder, vilket innebär att vardagen för många är ytterst arbetsam.

Det relativa handikappbegreppet

På den här tiden ansåg man att hur handikappad en individ var i samhället berodde på individen egenskaper och eventuella fysiska defekter.

Under slutet av 1960-talet fördes synsättet fram att handikapp är en

relation mellan individen och dess omgivning. Hur handikappad man blir beror på omgivningens utformning och inte på hur ens individuella funktioner är. Detta synsätt vann mer och mer gehör under 1970-talet och 1981 kom så WHO med en definition av det relativa handikappbegreppet:

1. **Skadan** är det som sker i människans kropp,
2. Till följd av skadan kan en **funktionsnedsättning** uppstå,
3. **Handikappet** uppstår i en relation mellan individen med funktionshinder och omgivningen. Exempel: Om man bor på andra våningen och inte kan gå i trappor och huset inte har hiss, är man handikappad för att ta sig in och ut ur sin bostad. Men om huset har hiss, är man inte handikappad ur denna aspekt.

I december 1993 antog FN:s generalförsamling enhälligt ett förslag om internationella regler för personer med funktionshinder. I dessa Standardregler använder man sig av samma relativa handikappbegrepp.

I Handikapputredningens delbetänkande SOU 1991:46 har man uttryckt samhällets färdriktning för nödvändiga och kraftfulla reformer på följande sätt: "Funktionsnedsättningar skall betraktas som en av flera naturliga och oundvikliga variationer hos en befolkning. Människor med funktionsnedsättningar och deras behov är inte ständigt nya "problem" som skall lösas i särskild ordning. Mångfalden – och människors funktionsnedsättningar – finns alltid att räkna med."

Bostadsanpassningsbidrag

För att i någon mån råda bot på det förhållandet att vi byggde bostäder som bara passade vissa delar av befolkningen, infördes det första invalidbostadsbidraget 1959 och var maximerat till 7 000 kronor. Bidragets storlek höjdes efterhand till 12 000 kronor, 15 000 kronor, 20 000 kronor och till för att som idag inte ha någon maximigräns. Bidraget har också bytt namn och heter numera bostadsanpassningsbidrag.

Den totala kostnaden för bostadsanpassningsbidraget uppgår sedan många år tillbaka årligen till drygt 600 miljoner kronor för hela landet. Detta är endast bygg- och materialkostnaden. Kostnaden för de kommunala tjänstemännens – arbetsterapeuter och ingenjörer – arbetsinsatser tillkommer.

Från början var bidraget begränsat till att gälla **en** bostad. Om jag absolut var i behov av att flytta till en annan kommun kunde bidrag utgå till en ny bostad i den nya kommunen. Sedermera ändrades detta så att bidrag också kunde utgå till en annan bostad i samma kommun.

Och samhället skulle inte lägga några synpunkter på av vilka skäl man ville flytta.

Idag har emellertid denna rättighet återigen starkt begränsats. "I förhållande till tidigare praxis innebär nu gällande bestämmelse en skärpning. Även i de fall då åtgärden (bostadsanpassningen) varken kan anses omfattande eller kostnadskrävande skall det finnas särskilda skäl för valet av bostad, för att åtgärden skall berättiga till bidrag. Särskilda skäl kan exempelvis föreligga när det är fråga om en bostad som ligger nära en vårdinrättning som den funktionshindrade bör ha tillgång till (prop 1992/93:58 s 19)" (ur Handbok för bostadsanpassningsbidraget).

Många kommuner hårddrar denna ändring och förvägrar människor den bostadsanpassning de har rätt till.

Man tvingar också människor att flytta till redan anpassade lägenheter (som kanske inte fungerar tillfredsställande i alla fall) även om det innebär ekonomiskt ohållbara förhållande – hyreshöjning på 18 000 kronor om året! – eller till områden där man bryter sitt sociala nätverk, ej har tillgång till kommersiell service osv.

Från början var bidraget statligt och detta förhållande ändrades först 1/1 1988, då kommunerna fick ta över finansieringen med 40%. Sedermera har detta ändrats ytterligare så att kommunerna stod för 60% av bidraget och idag är det helt finansierat av kommunerna. Dessa får dock visst bidrag från staten i den klumpsumma man får för finansiering av många andra åtaganden.

Historiskt har detta inneburit att husägare och planerande myndigheter inte har ansträngt sig för att göra normalbostaden basanpassad för funktionshindrade människor. Alibit för att slippa ta ansvar för detta vid det normala bostadsbyggandet har varit att staten går in och betalar för anpassningarna i efterhand.

Att anpassningarna många gånger är ytterst dyra och ibland omöjliga att genomföra har man inte velat inse. Ansvaret har ju legat på någon annan och vad det kostat har ju inte känts i den kommunala kassan. Förrän 1988!

Önskemål om bostadsmiljöns anpassning till funktionshindrade

Under början och mitten av 1960-talet fanns tankar kring och förekom diskussion om att bostäder skulle göras tillgängliga för rörelsehindrade människor.

I "God Bostad 1964" skrev man faktiskt – fast försiktigt – "Den stora grupp individer som av olika anledningar har nedsatt rörelseförmåga är i högsta grad beroende av hur samhället planeras i olika av-

seenden. Det är synnerligen angeläget att planeringen tar sikte på att tillgodose deras behov." Efter att ha gett lite olika råd om hur man skulle kunna utforma hissar – att det är önskvärt att även tre- och fyravåningshus utrustas med hiss! – , trösklar – att de bör undvikas! – , dörrbredder, bostäderna rymlighet, kök och badrum sade man: "Med en sådan omtänksam bostadsplanering blir en familj inte tvingad att söka ny bostad om någon av dess medlemmar skulle drabbas av ett handikapp." *Men **inga krav** ställdes!* Och den bostadstekniska måttstandarden som godtogs (längst bak i skriften) var för genomsnittsmänniskan utan fysiska defekter!

Handboken BYGG innehöll några korta kapitel – författade av ark SAR Henrik Müller – om kök och badrum för invalider, men de gällde bara invalidbostäder!

*Och eftersom **inga krav** ställdes att normal bostaden skulle anpassas till funktionshindrade människor så skedde det inte heller!*

1965 aktualiserade Bostadsbyggnadsutredningen vissa frågor om ändringar i byggnadslagstiftningen i de rörelsehindrades intresse. I ett yttrande över detta föreslog Byggnadsstyrelsen en ny bestämmelse i byggnadsstadgan med följande lydelse: "Byggnad, där personer bo eller vistas, skall så utformas att däri befintliga utrymmen i skälig omfattning bli bekvämt tillgängliga och användbara även för personer med av ålder, invaliditet eller sjukdom nedsatt rörelseförmåga."

Statens institut för byggnadsforskning fick i sin tur yttra sig över detta. De lade istället ett nytt förslag till bestämmelse i byggnadsstadgan: "Byggnad skall så utformas att tillfartsvägar och entréer samt i byggnaden befintliga utrymmen avsedda för allmänheten i skälig utsträckning blir bekvämt tillgängliga och användbara för personer med av ålder, invaliditet eller sjukdom nedsatt rörelseförmåga." Man anförde i samband med detta att man inte ansåg att bostadslägenheter skulle omfattas av bestämmelsen. Man ansåg att lägenheter för gravt rörelsehindrade skulle byggas med statliga bidrag och byggandet av bostäder för människor med lindrigare rörelsehinder kunde bevakas genom bostadsstyrelsens lånebestämmelser.

Dess två förslag till bestämmelser remissbehandlades sedan och endast tre instanser, järnvägsstyrelsen, Svenska stadsförbundet och Sveriges Allmännyttiga bostadsföretag (SABO) förordade Byggnadsstyrelsens förslag – där alltså bostäder ingick – medan bl.a. Statens Handikappråd anslöt sig till Byggnadsforskningsinstitutets förslag.

Kompromissen blev den att både tillfartsvägar och bostäder uteslöts ur bestämmelsen, som kom att lyda sålunda: "De utrymmen i byggnad till vilka allmänheten äger tillträde skola i skälig omfattning utformas så att de bliva tillgängliga för och kunna nyttjas av personer vilkas

rörelseförmåga är nedsatt till följd av ålder, invaliditet eller sjukdom."

Till "utrymmen i byggnad till vilka allmänheten äger tillträde" avses här bl.a. entréutrymme fram till trappa och till hiss i flerfamiljshus.

Ovanstående formulering infördes som ny paragraf, 42a § i Byggnadsstadgan och trädde ikraft den 1 juli 1966. I praktiken kom den inte att gälla förrän 1 januari 1970, eftersom tillämpningsbestämmelserna – Handikappbyggnormerna – trädde ikraft först då.

I Statens Planverks aktuellt nr 4/1972 finns en artikel om "Ökad tillgänglighet till arbetsplatser och bostäder" där man konstaterar att bostäder inte behandlas i Handikappbyggnormen men berättar hur normalbostaden kan byggas för att passa också rörelsehindrade.

Men fortfarande ställdes ***inga krav*** *och därmed byggdes hela miljonprogrammet utan att bostäderna planerades för att också fungera för rörelsehindrade, vilket inkluderar äldre människor!*

Under början på 1970-talet arbetade Bostadsstyrelsen på förslag till nya bostadsnormer. Först kom förslag till God Bostad 1970 och sedan förslag till bostadsnormer 1973. I båda dessa resonerades det ganska mycket om bostadsmiljöns tillgänglighet och användbarhet för rullstolsburna. Men det gällde rörliga rullstolsburna utan behov av hjälp och med möjlighet att stödja på sina ben och svänga runt.

Dessa båda förslag kom aldrig till utförande. *Återigen fanns diskussionerna och önskemålen, men* ***inga krav*** *ställdes. Och därmed hände ingenting.*

Handikappforskningen

Avdelningen för Handikappforskning vid Göteborgs Universitet startade 1968. Under ledning av läkaren prof. Sven-Olof Brattgård och med en tvärvetenskaplig bredd på medarbetarnas kompetens (bl.a. arkitekter, inredningsarkitekter, arbetsterapeuter, sjukgymnaster, civilingenjörer) startade man studiet av bostadens olika funktioner ur rörelsehindrades synvinkel. Man arbetade bl.a. med "spegelreflexmetoden" som innebar att golv och väggar rutades in och att man på strategiska platser satte speglar så att man kunde se alla rörelser i tre dimensioner. Studierna filmades. Detta innebar att man kunde stanna filmerna precis var man ville och – via rutsystemet – på filmen avgöra vilka minimimått som krävdes för att de olika aktiviteterna skulle klaras.

Vid studierna delade man upp försökspersonerna i fyra olika grupper:
Grupp Rs: Personer i rullstol med särskilt stora krav och behov beträffande hjälpmedel och assistans.
Grupp Rp: Personer i rullstol med behov av personlig assistans och

stora utrymmen för manövrering av rullstolen. Ofta används elektriska rullstolar. (Kan t. ex. vara reumatiker.)
Grupp Ro: Personer i rullstol som i stort sett är oberoende av assistans och som har god manövreringsförmåga i sin i regel manuella rullstol.
Grupp Gh: Personer med gångsvårigheter och som därför behöver olika slag av gånghjälpmedel såsom käppar, kryckor, bockar mm.

Handikappforskningens studier låg till grund för de mått man valde vid de kommande skrivningarna av föreskrifter och anvisningar. Men man har inte tagit deras mått för lite svårare rörelsehindrade utan man har pressat minimåtten för rörliga rullstolsburna med 5-20 cm. Dessa centimetrar är ofta skillnaden mellan att till nöds kunna fungera i en miljö och att det skall vara omöjligt och skillnaden mellan en god eller dålig arbetsmiljö för assistenterna.

Nu säger många – och har gjort under alla de trettiofem år som gått sedan dessa diskussioner startade – att det ökar ytan och därmed kostnaderna alldeles för mycket.

Men Handikappforskningen gjorde ytterligare en studie: Man gick igenom typritningar från hela Göteborgs stads bostadsproduktion under 1968 (publicerade i Byggforskningens informationsblad B20:1971). Syftet var att se om rörelsehindrades krav på bostaden skulle öka ytorna. Och man visar där att det handlar om en lite annorlunda organisation av ytorna *inom* de givna ytterväggarna till lägenheterna.

Inga ytor skulle behöva ökas!

Liknande jämförelser har gjorts i Lund 20 år senare. Där visade det sig dessutom vid jämförelse mellan två trerumslägenheter – 78 kvm resp. 82 kvm – att den mindre lägenheten från början fungerar bättre för rörelsehindrade och dessutom skulle vara möjlig att anpassa på ett bättre och betydligt billigare sätt än den större lägenheten. Den mindre hade då dessutom varit billigare att bygga från början.

Det hela handlar om att från början veta vilka mått som krävs för att de olika funktionerna skall bli tillgodosedda. Och att man från samhällets sida vågar fatta besluten om att kräva dess mått! Då – men inte förr – kommer vi att få de bostäder som vi behöver för framtiden för att vi skall kunna uppfylla den bostadspolitiska målsättningen från 1967 vad gäller rörelsehindrades bostäder.

Den växande skaran äldre kan då också klara sig längre i sin bostad utan anpassningar! Det var ju ett mål man satte upp i början på 1970-talet – att man skulle kunna bo hemma till livets slut. Utifrån denna målsättning måste man faktiskt ställa andra måttkrav på hall, sovrum och hygienutrymme än vad man har gjort hittills (dessa krav sammanfaller självklart med yngre rörelsehindrades krav).

Måtten fanns framtagna via Handikappforskningen och förhållandena

påpekades i remissvaren 1975 (se i det följande). Och vi ser också idag att det väldigt ofta beror på:

1. hygienutrymmets utformning
2. sovrummets storlek
3. tillgängligheten till bostaden

Bostäder i 42 a § i BS

Så kom då Planverkets och bostadsstyrelsens förslag om ändring i 42a § byggnadsstadgan (nybyggande) och förslag om tillämpningsföreskrifter av 1975-10-27 ut på remiss.

För 42 a § i BS föreslogs och antogs så småningom två väsentliga förändringar:

1. Bostäder för annat ändamål än fritidsändamål skall utformas så att de blir tillgängliga för och kan nyttjas av personer vilkas rörelseförmåga eller orienteringsförmåga är nedsatt till följd av ålder, handikapp eller sjukdom.
2. Begränsningen att anpassningen endast skall ske i skälig omfattning tas bort.

Men några väsentliga inskränkningar i det ovanstående gjordes samtidigt i 42a § i BS:

1. "Bostadsbyggnad i två våningar och bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter får uppföras utan hiss eller motsvarande anordning."
2. "Byggnadsnämnden kan medgiva undantag från kravet på tillgänglighet till bostadsbyggnad i högst två våningar och bostadsbyggnad med högst två bostadslägenheter, där då påkallas med hänsyn till terrängförhållandena."

Vid ombyggnad = nybyggnad skulle 42 a § gälla i skälig omfattning för de delar av byggnaden som berördes av ändringen.

De föreskrifter och anvisningar som valdes tillgodosåg "personer i rullstol som i stort sett är oberoende av assistans och som har god manövreringsförmåga i sin vanliga manuella rullstol." Det kan tilläggas att man dessutom måste kunna stödja på sina ben och svänga runt för att klara en del aktiviteter.

De föreskrifter och anvisningar som skrevs för ombyggnad innehöll inga krav på handikappanpassning och i praktiken har inga eller ytterst få bostäder handikappanpassats vid ombyggnad.

För personer med nedsatt orienteringsförmåga hänvisades till Svensk Byggnorm – SBN 61:2, som behandlar placering av manöverorgan, vägvisning och undvikande av hinder. Trots att dessa är *bindande*

föreskrifter har de fram till dags dato i stort sett aldrig tillämpats – förutom i hissar.

För allergiker hänvisas till kommentarer till SBN kap 31 som berör material som medför besvär för allergiker. Men *inga krav* ställdes på undvikande av dessa.

Samtidigt som man gjorde alla dessa inskränkningar talade man i propositionstexten om de kostnadsbesparingar man kan göra i samhället om man anpassar bostäderna till de funktionshindrades behov. Man talade också om att en förutseende projektering gör att bostäderna inte blir dyrare även om de anpassas till handikappade. Hissen är ett undantag.

Trots de lågt ställda kraven 1975/76 har försämringar skett fram till dagens krav i väldigt många fall. Under 1980-talet tolkade Statens Planverk – utifrån den nivå som valts – tveksamheter som uppstod på ett positivt sätt utifrån rörelsehindrades synvinkel. Men vid senare revideringar under 1990-talet har väsentliga försämringar skett.

Ett väsentligt exempel med hänvisning till kravet om "fullvärdig bostad" är:

- I SBN 1980 står vad gäller bostäder i flera plan: kap 71:11 "Som bostad i flera plan, som är tillgänglig för personer med handikapp, godtas bostadslägenhet i vilken entréplanet rymmer kök, matplats och hygienrum samt antingen vardagsrum i vilket sovplats kan avskiljas, eller två sovrum, varav ett är möblerbart med soffgrupp." Uttolkningen av vad som accepteras som "avskiljbar sovplats" finns att läsa i statens planverk aktuellt 1/1978 under rubriken "planverket svarar":
  "Hur stor ska den sovplats vara som ska kunna skiljas av från vardagsrummet om det inte finns annat sovrum på entréplanet? Behöver den ha fönster? Svar: Sovplatsen bör vara 7 kvm och försedd med fönster."
- I "Byggnaders handikappanpassning, Kommentarsamling 1981" står: "Om sovrum saknas förutsätts att vardagsrum kan avskiljas, så att man får ett *sovrum* (min kursivering) för en person."
- I Statens planverks "Kommentarer till Svensk Byggnorm 1985" står i kap 71:11: "På entréplanet förutsätts därför en fungerande bostad vara anordnad. Om sovrum saknas förutsätts att vardagsrummet kan avskiljas, så att man får ett *sovrum* (min kursivering) för en person:"

Plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft 1/7-1987. I Nybyggnadsreglerna BFS 1988:18 kap 2:221 (föreskrifter och allmänna råd till PBL) står. "I entréplanet skall man kunna ordna en avskiljbar bäddplats."

I och med denna skrivning har man ifrågasatt den tidigare uttolkningen och i.o.m. Boverkets Byggregler 94 har man tydliggjort

försämringen: kap 3:222: "I bostäder med flera plan skall entréplanet rymma avskiljbar bäddplats (sovalkov)".

Går man tillbaka och tittar på vad som blev godkänt av de kommunala myndigheterna ur ovanstående aspekt fram till 1987, ser man att övervägande delen av tvåplansbostäder inte uppfyller föreskrifterna.

Eftersom ytterst få större lägenheter byggs i ett plan och eftersom allt fler 2-och 3-rumslägenheter också av någon outgrundlig anledning föreslås att delas upp i två plan innebär detta för framtiden antingen att samhället får betala stora summor, när man skall hjälpa människor att kunna bo kvar eller så måste människor tvingas flytta när förflyttningen i trappor blir ett problem. Och detta blir ett problem vet vi från bl.a. Låginkomstutredningens del 3: "Den vuxna befolkningens hälsotillstånd". Där visas att ca 13 % av befolkningen mellan 15-75 år är rörelsehindrad eller kraftigt rörelsehindrad och INTE kan gå i trappor (sid 22-28). I åldrarna 75 år och uppåt stiger siffran.

Bostadsförbättringsprogrammet (ROT-programmet)

I ROT-programmet från 1983 för förbättring av bostadsbeståndet slås återigen fast "att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader." Det övergripande målet för bostadsförbättringsprogrammet är att genomföra sådana förbättringar i bostadsbeståndet som är bostadssocialt angelägna och samhällsekonomiskt försvarbara.

Man konstaterar att tillgängligheten för människor med rörelsehinder eller andra särskilda problem är dålig i många bostadsområden samtidigt som man vet att grupper som har dessa problem ökar. Man säger att de flesta vill bo kvar i sin invanda miljö och att detta också skulle minska kostnaderna för särskilda omsorgs- och vårdinsatser. Vidare påpekas att både de allmännyttiga bostadsföretagen och de enskilda fastighetsägarna i sin verksamhet måste ta ett socialt ansvar. Sker inte detta ökar istället anspråken på samhällets ansvar och kontroll.

Hemställan i denna proposition blir att man skall godkänna bidrag för vissa tillgänglighetsskapande åtgärder. Det blev hissbidraget som redogörs för nedan.

Hissbidrag

Enligt "Förordningen (1983:1025) om statsbidrag för hissinstallationer i bostadshus m.m." beslöt riksdagen att under åren 1984–1986 avsätta

100 miljoner kronor för vart och ett av åren för installation av hissar i bostadshus. Statsbidraget var 30% av kostnaden under förutsättning att kommunen betala 20% av kostnaden. Ej ianspråktagna medel överflyttades till följande år. När utgången av år 1986 kom fanns en betydande del av bidragssumman kvar beroende på att många kommuner inte var villiga att skjuta till sin del av kostnaden.

Allergiutredningen m.m.

Under slutet av 1980-talet har problemen med s.k. sjuka hus uppmärksammats, att människor blir sjuka och utvecklar bl.a. allergier. Först under 1990-talet har närmare miljömedicinska samband mellan hus och hälsa fått den uppmärksamhet som frågan kräver, dels tack vare allergiutredningen (1989) och dels genom insatser från Folkhälsoinstitutet och t. ex. yrkesmedicinska kliniken vid regionsjukhuset i Örebro.

År 1992 infördes obligatorisk ventilationskontroll. Det har visat sig att smuts och damm i luftkanaler är en stor orsak till ohälsosam luft i hus.

Plan- och bygglagen

Med Plan- och bygglagen 1/7 1987 kom flera stora förändringar:

- Byggherren tog över ett mycket större ansvar för att tolka och följa lagen
- Man införde funktionskrav i föreskrifter och anvisningar och slopade många exakta måttkrav.
- Genom PBL fick kommunerna det huvudsakliga ansvaret för utformningen av bebyggelsemiljön på lokal nivå. Statens ansvar för den lokala miljön har i och med PBL begränsats. Det innebär t.ex. att kommunerna genom politiska beslut *måste* avgöra hur man i respektive kommun mer i detalj skall tolka de funktionskrav som säger hur miljön skall vara utformad för att tillgodose tillgängligheten *och* användbarheten för funktionshindrade.

Med ändringarna i Plan- och bygglagen, som trädde i kraft 1/7-1995 förstärktes ovanstående förändringar:

- Byggherren har det totala ansvaret för att lagen följs samtidigt som funktionskraven tagit över ännu mer av de exakta måttkraven.
- Inga brukare eller brukarorganisationer – endast byggherren – har möjlighet att överklaga. Om byggherren anser att byggnadsnämnden gått för långt i kontrollplanen i sina önskemål om kontroll kan han

överklaga denna. Brukare eller brukarorganisationer kan endast uppmärksamma byggnadsnämnden på om man anser att någon byggherre inte följer lagstiftningen. Om det senare är fallet *skall* byggnadsnämnden enligt 10 kap 1§ PBL ta upp och pröva frågan.

Ur tillgänglighets- och användbarhetsaspekten för funktionshindrade har det redan visat sig vara katastrofalt! Boverkets studie, som tidigare refererats till, visar detta. Och andra rapporter från hela landet visar samma sak. **Man saknar antingen tillräcklig kompetens eller tillräcklig vilja för att tolka lagen som det är menat utifrån de funktionshindrades behov!**

Återigen dokumenteras diskrepansen mellan kommittédirektivens och propositionstexternas kraftfulla formuleringar till förmån för tillgängligheten och användbarheten av den byggda miljön för funktionshindrade och den verklighet som luddigt formulerade föreskrifter och anvisningar leder till!

I propositionen 1985 sägs: "Vidare skall bostäder utformas på ett sådant sätt att de kan bli en *fullvärdig* (min kursivering) bostad för den som är t ex rullstolsbunden eller har nedsatt orienteringsförmåga." (sid 493). På sidan före sägs: "...måste målet för samhällets strävanden vara att alla bostäder skall kunna bli tillgängliga. Först därmed ges förutsättningar för att människor skall kunna bo kvar i sin bostad även om de av ålder eller annan orsak får nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga."

I kommittédirektiven 1992 till översyn av plan- och bygglagen klarlägger man vilka tre *allmänna intressen* som är så väsentliga att de bör ha företräde framför enskilda intressen. Det första är hälsa och säkerhet, det andra är miljöhänsyn och det tredje är "*tillgängligheten i den byggda miljön för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga*". Vidare står det "Det är viktigt att dessa allmänna intressen preciseras och att detta tydligt framgår av lagtexten.

Resultatet blev att 3 kap 7§ i PBL, som gällde tillgänglighetsanpassning vid nybyggnad upphörde att gälla och likaså de delar av 3 kap 10 § som gällde tillgänglighetsanpassning vid ombyggnad. Innehållet överfördes istället till Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL 2 kap §:8 och till Förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVF 12 §, 14-17 §§. Föreskrifter och anvisningar till dessa finns i Boverkets Byggregler, som i sin tur är de ovan kritiserade funktionskraven.

Källor:

- AB Svensk Byggtjänst och Handikappinstitutet, Bygg Ikapp Handikapp, Sthlm 1995.
- Bostadsdepartementet, Planverkets och bostadsstyrelsens skrivelse 1975-10-27 med hemställan om dels ändring i 42a § byggnadsstadgan, dels regeringens fastställande av tillämpningsföreskrifter till 42a § m.m.
- Bostadsstyrelsens författningssamling, Bostadsstyrelsens information till förordningen (1983:1025) om statsbidrag för hissinstallationer i bostadshus m.m., BOFS 1985:1, HISS 2, Sthlm 1985.
- Boverket, Boverkets nybyggnadsregler/föreskrifter och allmänna råd BFS 1988:18, Sthlm 1989.
- Boverket, Byggregler 94, BFS 1993:57 med ändringar BFS 1995:17, Karlskrona 1995.
- Boverket, Handbok för bostadsanpassningsbidraget.
- BYGG, handbok för hus-, väg- och vattenbyggnad, Sthlm 1962.
- Byggnadslagen och Byggnadsstadgan, 7:e upplagan, Kristianstad 1968.
- Bättre för alla, Basanpassning av bostäder, Lunds kommun, utgåva 1, 1994.
- Förordningen (1983:1025) om statsbidrag för hissinstallationer i bostadshus m.m.
- Förslag till basanpassning av lägenheter i nyproduktion, Almén m. fl., Lund 1992.
- Grundanpassning – bostadsanpassning för rullstolsburna, Almén, Mai, Lund 1988.
- Handikappinstitutet, Bygg Handikappvänligt, Sthlm 1984.
- Johansson, Sten: Den vuxna befolkningens hälsotillstånd, Utkast till kap 3 i betänkande om svenska folkets levnadsförhållanden, Sthlm 1970.
- Kungliga Bostadsstyrelsen 1964, God Bostad idag och imorgon, Sthlm 1964.
- Paulsson, Jan: Om människorna i bostadspolitiken, Att bo 2/74
- Regeringens kommittédirektiv, Dir. 1992:104, Översyn av plan- och bygglagen, Sthlm 1992.
- Regeringens proposition 1975/76:198 om ändring i byggnadsstadgan (1959:612), Sthlm 1976.
- Regeringens proposition 1984/85:142 om förbättrade boendeförhållanden för gamla, handikappade och långvarigt sjuka.
- Regeringens proposition 1983/84:40, Bostadsförbättringsprogrammet, (ROT-programmet), Sthlm 1983.

- Regeringens proposition 1985/86:1.
- Regeringens proposition 1993/94:178: Ändring i Plan- och bygglagen m.m.
- Socialstyrelsen, Meddelandeblad 9/94.
- SOU 1984:78 Bo på egna villkor, Sthlm 1984.
- SOU 1991:46 Betänkande av 1989 års Handikapputredning, Göteborg 1991.
- Standardiseringskommisionen i Sverige, SIS, Svensk Standard SS 914221, Sthlm 1994.
- Standardiseringskommisionen i Sverige, SIS, Svensk Standard SS 914222, Stockholm 1994.
- Statens Handikappråd, Statens Handikappråd informerar nr 2 1981, Sthlm 1981
- Statens Planverk, statens planverk aktuellt 1/1978, Sthlm 1978.
- Statens Planverk, statens planverk aktuellt 4/1972, Sthlm 1972.
- Statens Planverk, SBN Kap 691 Handikappbyggnormer, Sthlm 1969.
- Statens Planverk, Svensk Byggnorm 1975, Sthlm 1978.
- Statens Planverk, Svensk Byggnorm 1980, Sthlmn 1980.
- Statens Planverk, Byggnaders handikappanpassning, Utdrag ur byggnadsstadgan, Svensk byggnorm (SBN 1980) och Kommentarsamling 1981, Uppsala 1981.
- Statens Planverk, Kommentarer till Svensk Byggnorm, Kommentarsamling 1985, Sthlm 1985.
- Svensk författningssamling, SFS 1987:10 Plan- och bygglagen, Sthlm 1987.
- Svensk författningssamling, SFS 1987:246 Lag om ändring i Plan- och bygglagen, Sthlm 1987.
- Svensk författningssamling, SFS 1987:383 Plan- och byggförordningen.
- Svensk författningssamling, SFS 1994:847, Lag om tekniska krav på byggnadsverk, m.m.
- Svensk författningssamling, SFS 1994:1215, Förordning om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- Utdrag av protokoll över kommunikationsärenden hållit inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 11 mars 1966.

5 Och så var det det där med kvinnorna

Av Inga-Lisa Sangregorio

Om kön och boende

För mycket länge sedan blev jag ombedd att skriva ett avsnitt om Kvinnan och samhället i en uppslagsbok för skolbruk. Det utrymme som stod till mitt förfogande var 44 rader. Texten skulle stå sist i boken tillsammans med motsvarande brasklappstext om rasfrågan. Tack vare dessa båda texter kunde redaktörerna med gott samvete låta resten av boken handla om normala människor, det vill säga vita män.

Om jag accepterade erbjudandet? Ja. Min text börjar så här: "Ingen skulle komma på idén att skriva ett särskilt avsnitt om "Mannen och samhället" i en bok som denna. Det är ett tydligt exempel på att kvinnans ställning i samhället inte är lika självklar som mannens."

Det gäller, mutatis mutandis, även för denna essä.

Från kvinnor till "kvinnor"

I slutet av 60-talet, när jag skrev mina första bostadspolitiska artiklar och förde in ett kvinnoperspektiv i min kritik av de ekonomiska styrmedlen, fick jag ibland höra att "bostadsfrågan är väl ingen kvinnofråga". Kritikerna ifrågasatte inte att det fanns kvinnofrågor men väl att bostadsfrågan hörde dit.

Tio år senare, vid den första nordiska kvinnokonferensen på temat "Bygga och bo på kvinnors villkor", vågade det gemensamma slutdokumentet tveklöst uttala sig om vad kvinnor önskar: "Kvinnor önskar ett samhälle som är organiserat med hänsyn till barns behov och människornas dagliga sociala förnyelse. Vi önskar ett liv där den enskilde upplever sig själv som en hel människa, i ett meningsfullt sammanhang..."

I dag kan jag läsa den texten med viss nostalgi. Jag håller med om praktiskt taget varje ord, men sen dess har begreppet "kvinna" dekon-

struerats till den grad att det knappast är möjligt att skriva om "kvinnor" utan citationstecken och utan att problematisera och precisera. Låt mig därför börja med en snabbhistorik över de senaste decenniernas kvinnorörelse och en markering av från vilken utgångspunkt jag skriver detta.

Från 60-tal till 90-tal

Den nya våg av kvinnorörelsen som uppstod ungefär samtidigt i många västländer under sextiotalets sista år utgick från att kvinnor har gemensamma intressen över klassgränserna. Det gällde att bekämpa den underordning som drabbar kvinnor just på grund av vårt kön. I sin första fas hörde den svenska delen av denna nya kvinnorörelse hemma i det som brukar kallas "likhetsfeminismen": jämställdhet mellan män och kvinnor sågs som ett viktigt mål.

I mitten av sjuttiotalet kom en reaktion mot det som kritikerna menade var en eländesbeskrivning av kvinnors liv. Kvinnor var inte bara underbetalda, utnyttjade, misshandlade, våldtagna utan också starka, vackra, kloka, kunniga. "Kvinnliga" egenskaper och erfarenheter borde värderas högre. I sina mer extrema varianter närmade sig denna debatt det som i feminismens historia brukar kallas "särartsfeminismen", där en uppvärdering av "det kvinnliga" tenderar att bli viktigare än jämställdhet, framför allt om jämställdhet innebär en anpassning av kvinnorna till "manliga" beteenden och värderingar.

Åttiotalet blev en guldålder för kvinnoforskningen, både kvantitativt och kvalitativt. Samtidigt blev denna forskning allt mer teoretisk, och klyftan mellan teori och politisk handling växte. Man tenderade att betona skillnaderna mellan kvinnor mer än likheterna. I de nya analyserna var det inte bara klass utan också etnisk tillhörighet och "livsform" som skilde kvinnorna åt. Även om det var nyttigt att problematisera sjuttiotalets ganska oreflekterade tro på "systerskap" riskerade denna betoning av skillnader att i postmodernistiskt nit rasera förutsättningarna för en gemensam kvinnokamp.

Nittiotalet slutligen har redan hunnit se både en nytändning av den politiska kvinnorörelsen (stödstrumporna) och en upphaussning av den biologiska kvinnligheten och därmed av ett sociobiologiskt grundat särartstänkande ("livmoderfeminismen", "gröt i huvet"-debatten).[1] Många som inte har lust att se anatomin som öde drog därför säkert en

[1] En sammanfattning av denna debatt finns i Björk, 1966

lättnadens suck när en ung feminist i 1996 års feministiska innebok vällustigt och intelligent avrättade särartsfeminismen. "Att vara kvinna ska inte vara någonting fint", skriver Nina Björk i *Under det rosa täcket*. "Det ska vara ointressant."

Denna skiss till en kronologi speglar snarare trender, förstärkta av mediernas jakt på det nya och behov av att detronisera gårdagens sanningar, än verkliga förändringar. En riktigare beskrivning vore kanske att säga att samtliga dessa uppfattningar existerar vid varje given tidpunkt, men att ljuset flyttas och framhäver olika riktningar olika starkt vid olika tidpunkter.

Den konspiratoriskt lagda kan ofta hitta paralleller inom andra samhällsområden. När det varit brist på arbetskraft har likhetsideologin haft överhanden, medan "livmoderfeminismens" blomstring inträffade samtidigt som arbetslösheten nådde rekordsiffror. En mer neutral förklaring är att överdrifter i en riktning väcker behov av att återställa balansen, ofta nog genom överdrifter i motsatt riktning.

Erfarenheter, inte natur

Min egen inställning, som naturligtvis präglar det jag skriver, är att det är sakligt tvivelaktigt och politiskt riskabelt att dra långtgående slutsatser av de biologiska skillnaderna mellan könen. Av det biologiska faktum att kvinnor kan föda barn följer inte att vi bör ha lägre lön eller har speciell fallenhet för att städa toaletter, men inte heller att vi är bättre eller klokare än män.

I dagens samhälle har kvinnor som grupp emellertid delvis andra erfarenheter än män som grupp, inte på grund av vad vi *är* utan snarare på grund av vad vi *gör*. Dessa erfarenheter leder till att kvinnor, fortfarande som grupp, ser andra saker och bedömer andra saker som viktiga än män som grupp.

Det är viktigt att kvinnors delvis annorlunda erfarenheter, värderingar och prioriteringar får påverka politiken, inte bara av demokratiska skäl utan också av omsorg om de politiska beslutens kvalitet.

Man ska emellertid inte inbilla sig att det är möjligt att lägga till "kvinnoperspektivet" som en extra pusselbit och låta allt annat förbli oförändrat. Som Yvonne Hirdman uttryckt det: det räcker inte att addera, man måste röra om också!

"Kvinnor och barn bor mest"

Finns det då verkligen någon skillnad mellan mäns och kvinnors syn på boendet? Är det inte bara en feministisk myt? Män och kvinnor bor ju faktiskt ofta tillsammans i bostäder som de gemensamt valt. Och om det nu verkligen finns skillnader – är det så klokt att betona dem?

Låt mig först besvara den sista frågan, med en formulering hämtad från Toril Mois bok om Simone de Beauvoir: "För att konkret jämlikhet ska kunna genomföras, måste konkreta skillnader först erkännas." Kanske behöver det också än en gång påpekas att skillnaderna gäller män och kvinnor *som grupp*. Självfallet finns det inom varje grupp individer med värderingar som är vanligare hos det motsatta könet.[2]

Det är sant att både män och kvinnor bor i byggsektorns produkter, ofta som medlemmar av samma hushåll, men trots allt tal om jämställdhet ligger det fortfarande en sanning i formuleringen från sjuttiotalet "Kvinnor och barn bor mest".

En av mina vänner, som under en period arbetade vid byggforskningen i Danmark, gav ett drastiskt exempel på detta. Hon fick ofta ta hand om delegationer från andra länder som ville studera danska bostadsområden. En kväll efter middagen började några av medlemmarna i en sådan delegation, alla män, att beklaga sig för henne. De reste så mycket och var nästan aldrig hemma. Det var så synd om deras familjer, som så sällan fick träffa dem.

– Och ni ska planera bostadsområden, sa min vän.

Så lever lyckligtvis inte många, men även om man räknar bort extremfallen som delegationen ovan eller den man som räknat ut hur mycket det kostar honom i minuten att vistas i sin villa (den är så dyr att han måste arbeta nästan jämt för att betala räntorna), ägnar män i genomsnitt mer tid än kvinnor åt avlönat arbete utanför hemmet och mindre tid åt det oavlönade arbetet i hem och bostadsområden. När det första barnet föds minskar modern ofta sin arbetstid utanför hemmet, medan småbarnsfäder tvärtom tenderar att öka sin arbetstid. Att "fritid" har olika betydelse för män och kvinnor framgår av att mäns halt av stresshormoner går ner när arbetsdagen är slut, medan kvinnornas tvärtom ökar.

[2] Män som till äventyrs känner sig mer besläktade med det som i denna essä beskrivs som "kvinnligt" än med det "manliga" kan trösta sig med att det handlar om socialt kön, inte – eller i varje fall inte bara – om biologiskt kön.

Det är bara alltför lätt att fortsätta uppräkningen av konkreta skillnader mellan könen:

- få branscher är så mansdominerade som byggsektorn. 97 procent av cheferna och mer än 90 procent av dem som arbetar inom byggnadsindustrin är män.[3]
- de som har sitt yrkesarbete förlagt till bostadsområdena är ofta kvinnor (inom barnomsorg, äldreomsorg, skolor). Vårdsektorn är lika kvinnodominerad som byggsektorn är mansdominerad: 93 procent av dem som har till yrke att ta hand om barn och gamla är kvinnor.
- kvinnors resmönster skiljer sig från mäns. Kvinnor lägger ner ungefär lika lång tid på resor som män men reser kortare sträckor, med andra färdmedel (de går, cyklar och åker kollektivt oftare än männen) och för andra ändamål än män. Kvinnor gör fler inköpsresor och fler resor för att till exempel lämna och hämta barn.[4]
- kvinnor är oftare än män sambor som unga men ensamboende som gamla. Av dem som fyllt 75 bor drygt 60 procent av männen men mindre än 40 procent av kvinnorna med en partner. Det ger unga män större frihet och gamla män större trygghet.

"Vi häpnar över skillnaderna"

Forskning från olika länder visar att kvinnor som grupp prioriterar annorlunda än män som grupp när det handlar om vilka egenskaper hos ett bostadsområde de bedömer som viktigast.

Jag ska gärna erkänna att mycket av denna forskning bygger på små urval och inte utan vidare kan generaliseras till att gälla andra grupper. Det intressanta är ändå att så många forskningsrapporter från olika länder pekar i samma riktning och att även forskare som varit ute efter att visa att könsskillnaderna överdrivits har tvingats kapitulera inför sina egna resultat. När kvinnotidskriften Hertha i ett specialnummer om boende intervjuat ett antal svenska forskare sammanfattade redaktionen resultatet så här: "Forskare om boende och kön: vi häpnar över skillnaderna i synsätt."

Två danska forskare följde ett par bostadsområden som stod inför en förändringsprocess. Genom deltagarobservationer vid kommunens samråd registrerade de skillnader mellan kvinnors och mäns sätt att förhålla sig till planeringsproblem. Dessutom gjorde de ett antal

[3] SCB 1992

[4] Uppgifterna från Statens institut för kommunikationsanalys (Sika)

intervjuer för att ta reda på hur människor uppfattade planeringsarbetet.

Resultatet var entydigt: skillnaderna mellan mäns och kvinnors krav på planläggningen var så stora att de nästan var parodiska:

"Männen levde upp till våra värsta förväntningar. Under *sju* inledande kvällar talade man nästan bara om trafik, om hur man tog sig till och framför allt från området, och om hur det var ordnat för bilen."

Det blev nödvändigt att bilda särskilda kvinnogrupper för att kvinnorna skulle få en chans att tala om något annat. Ty den stora skillnaden visade sig inte ligga i hur män och kvinnor ser på samma problem utan i stället i vilka problem de ser som de viktigaste. Det kvinnorna fäste störst vikt vid, oberoende av i vilken typ av område de bodde, var en kulturellt ("kultur" gavs en vid innebörd) välfungerande lokal miljö med många möjligheter till aktiviteter som kunde utövas gemensamt av olika åldersgrupper.[5]

Utomnordisk forskning pekar i samma riktning. Flera amerikanska forskare har funnit att män är mer nöjda med det amerikanska förortsboendet än kvinnor, som oftare skulle föredra mer centralt belägna bostäder med närhet till service och arbetsplatser. I en kommentar till egna och andras forskningsresultat tolkar två forskare detta som att män tycks föredra bostäder och bostadsområden som försvårar en förändring av könsrollerna.[6]

En välvilligare tolkning är att villaboende ger män utrymme för aktiviteter som inte ryms i en lägenhet. När kvinnan har inrett och pyntat bostaden så att det inte finns plats för en karl kan mannen åtminstone finna en fristad i garaget...[7]

[5] Sammanfattning av föredrag vid den tredje nordiska konferensen på temat Bygga och bo på kvinnors villkor i Östra Grevie 1983. Se även Larsen & Topsoe-Jensen, 1995.

[6] Saegert & Winkel, 1981. Utförligare sammanfattning i Sangregorio, 1984.

[7] Annette Rosengren ger i sin doktorsavhandling *Två barn och eget hus (1991)* många konkreta exempel på detta. "Köket och övriga interiörer var hennes område, bilen och det som rör bilen, garageporten och garageuppfarten, var hans." (s 143). "För männen är det en avsevärd skillnad att bo i en lägenhet och att bo i eget hus. I en lägenhet ingår alla ytor i själva hemmets utrymme och lyder följaktligen under kvinnornas krav på ordning och prydlighet. Där finns ingen plats för den som vill snickra, svarva eller reparera. Till ett hus hör däremot garage, uthus eller ett förråd och dessa blir männens domäner." (s 146). Rosengrens fältstudie är gjord i ett mindre samhälle och berör huvudsakligen hushåll med arbetaryrken.

Ohelig allians

Men det finns andra aspekter som är viktigare än dessa ibland ganska anekdotiska skillnader mellan män och kvinnor *som boende*.

Att det ses som en besparing att stänga en biblioteksfilial eller dra in en förskollärartjänst men en investering att ge jobb åt bygg- och anläggningsarbetare hänger säkert samman med könsfördelningen i arbetslivet. Det som karakteriserar byggbranschen är emellertid inte bara att det är en mansdominerad höglönebransch. Att dess krav får en sådan tyngd beror på att den av hävd setts som den motor som skulle få hjulen att rulla och skapa jobb inte bara i byggsektorn utan också i Ludvig Svenssons gardinfabrik. Bostadspolitiken har kopplats till arbetsmarknadspolitiken, i en ofta ohelig allians.

I 30-talets Sverige, med hög arbetslöshet och stor trångboddhet, var en sådan koppling logisk, men med stigande bostadsstandard har äktenskapet mellan arbetsmarknadspolitik och bostadspolitik blivit allt olyckligare. Under de senaste decennierna har nybyggandet snarare förstärkt än utjämnat konjunktursvängningarna, eftersom efterfrågan stiger när arbetslösheten sjunker. Det är främst ombyggnadssektorn som fungerat som konjunkturutjämnare, men målet att skapa sysselsättning har ibland fått legitimera grova övergrepp mot både hus och människor. Okänsliga ROT-projekt har trasat sönder sociala nätverk som det tagit decennier att bygga upp.[8]

Samtidigt är det svårt att begripa varför det har jäktats och slarvats så vid både nybyggen och ombyggnader. Om det nu är så viktigt att "skapa sysselsättning i byggbranschen", som det hemska uttrycket lyder, då måste man fråga sig varför byggsektorn inte kunnat ta sig tid att göra ett ordentligt arbete. Ty byggandet påminner på många sätt om bakelsen: en minut i munnen, en timme i magen och hela livet på höfterna. Kanske en liten extra omtanke i produktionsfasen skulle kunna spara massor av tid och besvär under den långa användningstiden.

En som funderat över detta är ekonomen Agneta Stark. "Under en vecka städar vi som är mellan 16 och 64 år obetalt hemma ungefär dubbelt så många timmar som vi i normal konjunktur arbetar betalt inom byggnadsindustrin", skriver hon i en krönika om betalt och obetalt arbete. "Tänk om några arbetstimmar i byggsektorn skulle kunna spara tusentals timmar i städsektorn i hemmen. Jag är villig att tro det när jag skurar badrummet och svär över knöliga rörkrökar som inte lämnar plats

[8] Detta har dokumenterats i forskning av bl.a. Eva Öresjö, Tord Jacobson och Tomas Wikström.

för en skurborste."[9]

Kanske en förklaring är att det inte är samma "vi" som arbetar betalt i byggsektorn och obetalt i hemmens städsektor?

Män med "kvinnoperspektiv"

För ganska många år sedan intervjuade jag en ombudsman i Fastighets. Det var en klok och lite sorgsen man. I två meningar sammanfattade han det som han såg som ett av problemen i svensk bostadspolitik:

– Vi som jobbar ute i bostadsområdena ser ju hur människor har det och vad som skulle behöva göras och försöker föra våra erfarenheter vidare till politikerna. Men sen ringer Bertil Winbergh till Palme och säger "Bygg mer!", och så blir det ingen förändring.

En annan klok men inte lika sorgsen man deltog våren 1996 i en TV-debatt om självförvaltning. Det var chefen för Malmös allmännyttiga bostadsföretag MKB, Allan Karlsson, en av initiativtagarna till ett lyckat projekt i ett av bolagets miljonprogramsområden. I Holma har den negativa utvecklingen vänt sedan de boende tagit över stora delar av skötseln av hus och utemiljö. Förstörelsen har minskat, den sociala gemenskapen har ökat, och de som deltar i arbetet har fått sänkta hyror, nog så viktigt i ett område där de flesta har ganska låga inkomster.

Det senare har fått skattemyndigheterna att reagera och kräva skatt och arbetsgivaravgifter på hyressänkningen. Även facket, i TV-debatten representerat av en inte så klok ombudsman, protesterade mot att de boende tog jobben från medlemmarna och ville tolka allmännyttans slogan "hyr dig fri" som en frihet från villaboendets mödor och ansvar. Men Allan Karlsson lät sig inte rubbas i sin övertygelse om att detta var en riktig satsning:

– Jag har arbetat inom bostadssektorn i så många år och sett så många miljarder satsas på ombyggnadsprojekt som inte lett någonstans. Detta är det första projekt som verkligen har gett resultat, och det har hittills inte kostat ett öre.

Varför citera två män i en essä om kvinnoperspektiv på bostadspolitiken? För att de utgår *från bostadsområdets och de boendes behov, inte från byggsektorns eller arbetsmarknadspolitikens.*

Det är ett perspektiv som faller sig naturligt för de flesta kvinnor men som knappast har präglat bostadspolitiken. En oproportionerligt stor

[9] Stark, 1994, s 82. Hennes resonemang bygger i sin tur på Anita Nybergs studier.

del av intresset har ägnats den korta produktionsfasen, den som ger jobb åt byggnadsarbetarna och profit åt byggnadsindustrin.

Det är ingen tillfällighet att den bostadspolitiska utredning som beställt denna essä är tillsatt av näringsdepartementet!

Bostadspolitik med nya förtecken

Det är här jag tror att en bostadspolitik med "kvinnliga" eller helt enkelt mänskliga förtecken måste innebära en förändring. Det handlar om ett annat sätt att tänka, mindre inriktat på den korta produktionsfasen och mer på den långa brukartiden, mer på helhet och långsiktighet än på det kamrerstänkande som avvisar alla förslag till intelligentare lösningar med invändningen att "det är inte samma pengar". Det handlar om mindre av uppifrånstyrning och mer av ödmjukhet i förhållande till de kunskaper de boende har om sina hus och sitt område. Sigrun Kaul, tidigare professor vid Nordiska institutet för samhällsplanering, menar att en feministisk syn på planeringen innebär att den ses som en del av reproduktionen, en ständigt pågående aldrig avslutad process.

Ett sådant synsätt borde underlättas av att vi av allt att döma under den närmaste framtiden inte kommer att få särskilt många stora nyexploateringar. Det kommer i högre grad att handla om förvaltning, förändring och komplettering av befintliga bostadsområden. Här borde kvinnors erfarenheter ("kvinnor och barn bor mest") tas till vara på ett mer aktivt och kontinuerligt sätt.

Kopplingen mellan boende och arbetsliv förblir viktig men på ett annat sätt än genom den gamla synen på byggandet som konjunkturregulator och motor för att få hjulen att rulla.

I själva verket handlar kvinnors visioner om den goda bostaden och det goda boendet i stor utsträckning om just kopplingen mellan boende och arbete. Hur ser de bostäder ut som gör det möjligt för kvinnor att på lika villkor delta i arbetslivet utan att offra barnen, de gamla och viktiga kvaliteter i det traditionella kvinnolivet? Hur bör det nödvändiga samhälleliga arbetet organiseras?

Att så stora delar av det nödvändiga arbetet i samhället förblivit osynligt och därmed oåtkomligt för analys kan nämligen vara en förklaring till att steget från jämställdhet som vacker princip till jämställdhet i praktiken är så långt, också i Sverige.

En nordisk kvinnovision

När kvinnor från de nordiska länderna för drygt femton år sedan samlades i Kungälv för att diskutera vad det kunde innebära att "bygga och bo på kvinnors villkor" och försöka skapa en vision av ett mer hållbart samhälle visade det sig att en förvånansvärt stor del av diskussionen kom att handla just om arbete.

När vi som arrangerat konferensen började sammanställa materialet från grupparbeten och plenumdiskussioner blev vi först förvånade över att så mycket hade handlat om arbete, medan mycket lite hade sagts om den fysiska utformningen av hus och lägenheter. Betydde det att de hade rätt som hävdar att arbetslivet och inte boendet måste vara utgångspunkten för all förändring?

Tvärtom. Kungälvskonferensen utgick från en mycket vidare arbetsdefinition än den gängse ("Arbete är allt det människor gör för att leva och förnya sig") och från en övertygelse om att förändringen måste börja just i boendet, där ju en stor del av kvinnors arbete utförs. Det var förvisso inte en kvinna som myntade ordet "sovstad"!

För att skapa levande bostadsområden, levande uppväxtområden för våra barn, drägliga livsvillkor för kvinnor, måste arbetet organiseras, fördelas och lokaliseras annorlunda än i dag. Män och kvinnor måste dela både det betalda och det obetalda arbetet. Arbetstiden i lönearbete måste bli kortare, inte bara för att vi ska få mer "fritid" utan också för att vi ska ha tid att samarbeta i bostadsområdet (kvarteret, grannskapet eller vad man nu vill kalla det) kring frågor som bäst löses lokalt av de närmast berörda.

Kungälvskonferensen använde ordet "mellannivå" för att beteckna något som ofta saknas i dagens samhälle:
"Det behövs en mellannivå mellan det privata och det offentliga, mellan "storsamhället" och den krympande familjen, och denna mellannivå måste vara knuten till boendet och bygga på arbetsgemenskap och självbestämmande för grupper av människor som bor nära varandra."

I Kungälv skapades en gemensam nordisk kvinnovision, som kan sägas vara utopisk i den bemärkelsen att den ännu inte existerar men inte i den bemärkelsen att den inte skulle kunna existera. Det är, kan man säga, en utopi om helhet och om närhet. Som alla utopier säger den mer om nuet än om framtiden.[10]

[10] En utförlig sammanfattning av Kungälvskonferensen och utdrag ur slutrapporten finns i Sangregorio, 1994.

Det splittrade vardagslivet

En viktig bakgrund var missnöjet med det splittrade vardagsliv de flesta av oss tvingas leva. Delvis är det fråga om en handgriplig rumslig splittring, en följd av funktionsuppdelningen i samhället som tvingar många att varje dag lägga ett komplicerat tidsgeografiskt pussel för att få de olika delarna av vardagslivet att hänga samman.

I själva verket bygger samhällen som vårt på att någon tar på sig det avsevärda arbete som behövs för att knyta samman dess olika delar: hemmen, marknaden, de offentliga institutionerna, alla med sina regler och sin logik som det gäller att känna till och anpassa sig till. En stor del av kvinnors tid och uppmärksamhet går åt till att sammanfoga en splittrad verklighet till något som åtminstone påminner om en helhet. Kvinnoforskare har jämfört kvinnors vardagsliv med lapptäcken, konstfärdigt men mödosamt hopfogade av många små bitar.

På det sättet mildrar vi de negativa effekterna av funktionsuppdelningen i samhället men bidrar samtidigt till att dölja viktiga sammanhang. Vi tvingas finna individuella lösningar på kollektiva problem och osynliggör därmed problemens orsaker.

För den enskilda kvinnan finns inget annat val, men tillsammans kan kvinnor upptäcka mönster och hitta alternativ.

Ett omtänkande

Just genom att det vi kallar vardagslivet består av så många olika bitar, som hör till olika politiska ansvarsområden, och genom att de lapptäcken vi skapat är så olika, har det varit svårt att upptäcka de strukturer som måste förändras. På senare år har det ändå gjorts försök att beskriva och tolka de privata och sinsemellan olika vardagslivserfarenheterna på ett sätt som gör dem åtkomliga för diskussion och för politisk handling.

Den processen har lett till ett omtänkande på två viktiga punkter.

En gäller föreställningen att hushållens problem kan lösas med mer "service" eller fler färdiga produkter. Det mesta tyder på att det som Ivan Illich döpt till "skuggarbetet", det vill säga det arbete som krävs för att industrins och tjänstesektorns produkter ska kunna användas av hushållen, äter upp en stor del av tidsvinsten med sådana lösningar. Skuggarbetet, som delvis men inte bara består av transporter, är arbetsdelningens och specialiseringens osynliga följeslagare. Det är ett arbete som kräver uppfinningsförmåga, flexibilitet och stor stresstålig-

het, men det är i grunden improduktivt, ett nödvändigt ont. En tillväxt här innebär en försämring av människors livskvalitet.

Så länge det arbetet förblir osynligt kommer den djupare irrationalitet som är många förment rationella lösningars baksida att döljas. Försumbara vinster i den synliga ekonomin kan förorsaka ett enormt merarbete och stora tidsförluster för hushållen, men det syns inte i bokföringen.

Det blir också allt tydligare att problemen inte kan lösas *inom* hushållen. Det räcker inte med fler maskiner, och det räcker inte ens med en annan arbetsfördelning inom varje hushåll, även om en sådan självklart är önskvärd. Det blir ett nollsummespel, som lätt urartar till en fruktlös kamp om tiden mellan man och kvinna. Dagens hushåll är helt enkelt för små för att kunna lösa sina problem inom hushållsgränserna.

Och där är vi tillbaka vid behovet av en nivå mellan den (alltför) lilla familjen och "storsamhället", en arena för samarbete över hushållsgränserna, men också över gränsen mellan "proffsen", yrkesmänniskor inom olika områden, och dem som utnyttjar och är beroende av deras tjänster.

Det nya vardagslivet

En nordisk forskargrupp där jag själv ingått har arbetat vidare med mellannivåbegreppet som en förutsättning för vad vi döpte till "det nya vardagslivet".

Vad det nya vardagslivet handlar om är hur det arbete – betalt och obetalt – som är knutet till bostaden och bostadsområdet bäst kan organiseras och fördelas. De arbetsuppgifter det handlar om är de som är naturligt knutna till boendet och vinner på att utföras lokalt och under former som innebär att de som använder produkten eller tjänsten också deltar i eller åtminstone kan påverka arbetet. Det är däremot inte fråga om ett självförsörjande lokalsamhälle, något som framgår av själva ordet mellannivå.

Mellannivån kan alltså definieras som en arena för samarbete mellan människor som bor och arbetar i ett område. Det de har gemensamt är inte nödvändigtvis åsikter och värderingar men ett geografiskt område med de resurser och de problem som är knutna till just det området.

Hur stor en mellannivå är kan variera, men eftersom det är just närheten som utgör grunden för samarbetet är det fråga om kvarterssnarare än stadsdelsnivå. Mindre mellannivåer kan ingå i större.

Vad är då vinsten med en organisering på denna nivå?

I förhållande till det enskilda hushållet har mellannivån fördelen att bestå av fler människor och följaktligen ha en bredare kompetens och större resurser. I förhållande till "storsamhället" har den fördelen att bygga på närhet och förstahandskunskap. Lösningar kan bättre anpassas till lokala behov, och man kan slå flera flugor i en smäll i stället för att "lösa" varje behov för sig. De samlade resurserna kan utnyttjas bättre.

Det finns också förväntningar om mer kvalitativa förändringar som en följd av att människor tillsammans tar ett större ansvar för sina liv. Det gäller inte minst inför den nödvändiga omställningen till ett mer resurssnålt sätt att leva. Kretsloppssamhällets bas finns på mellannivån.

Evig fred och rena strumpor

I två böcker och vid flera av de nordiska seminarier som följt efter Kungälv har forskargruppen utvecklat och konkretiserat de tankar jag här redogjort för i komprimerad form. De har alltså kommit till och formats i dialog med många kvinnor. På svenska finns de presenterade i min bok *På spaning efter ett bättre boende*.

Jag ska villigt erkänna att jag finner det svårt att skriva om "det goda livet". Det blir lätt för mycket av "evig fred och rena strumpor varje dag", som en av de norska kvinnorna uttryckte det. Redan Dante lyckades ju bättre med helvetet än med paradiset...Att jag ändå gör det beror på att jag tror det är nödvändigt med en utveckling mot större lokalt ansvar och samarbete över hushållsgränserna.

Det innebär inte att jag är omedveten om de risker som kan vara förknippade med en sådan utveckling och som vi ofta diskuterat i kvinnogruppen. I en av våra böcker har vi till och med en lista över Invändningar – men också över Invändningar mot invändningarna. Det gäller att vara medveten om riskerna för att kunna förebygga dem.

Här vill jag kort anknyta till den vildvuxna debatten om "det civila samhället", som delvis handlar om samma frågor. Det är fråga om lokalt samarbete och ömsesidigt ansvar, om horisontella nätverk som alternativ till hierarkierna och inte minst som en förutsättning för en livskraftig demokrati.

I civilsamhällsdebatten finns emellertid också tvivelaktiga inslag. En del av de amerikanska "new communitarians" och de svenska civilsamhällesförespråkare som är knutna till Timbrogruppen tycks främst vara

intresserade av skattesänkningar.[11] De avvisar den för oss i forskargruppen självklara tanken att lokalt baserade lösningar i ett ojämlikt samhälle förutsätter en fördelningspolitik.

Jag tror att var och en som försöker göra en rättvis bedömning måste erkänna att det alternativ som de nordiska kvinnorna kallat "det nya vardagslivet" är både hållbarare och mer genomtänkt än den högerutopi om det skattebefriade samhälle där någon (annan) gratis tar hand om vård och omsorg som träder fram när man skärskådar argumenten hos en del av civilsamhällets förespråkare.[12]

Kvinnor har nämligen inga illusioner om vem som får ta hand om mormor om samhällets resurser försvinner. Den fråga som kvinnorna i Kungälv ställde sig var inte "hur kan vi avskaffa välfärdsstaten" utan (med de norska deltagarnas formulering) "går det att skapa ett mänskligare omsorgssystem i närmiljön som inte är kvinnoundertryckande?" Det handlar inte om nedrustning utan om en omorganisation. Det handlar inte om att fly från stat och kommun utan om att öppna och komplettera familjen/hushållet. Det handlar inte om nöd utan om lust!

Gemensamma lösningar

Jag har full förståelse för dem som protesterar mot föreställningen att den heterogena grupp människor som går under samlingsnamnet "kvinnor" skulle ha gemensamma önskemål och prioriteringar. Ändå tror jag det är nödvändigt att försöka tränga bortom olikheterna och försöka urskilja det gemensamma, det som inte bara gäller den eller den kvinnan här och nu utan kvinnor som grupp och på längre sikt.

Ett sådant synsätt utesluter lättköpta "lösningar" av den typ som skymtat i den så kallade pigdebatten. Ty om de kvinnor som har störst resurser löser sina problem på ett sätt som aldrig kan gälla alla minskar förutsättningarna för en gemensam kvinnokamp för drägligare livsvillkor.

Hur gör man då för att fånga "kvinnoperspektivet" (om det nu finns)?

Vad man definitivt inte kan göra är att fråga enskilda kvinnor och

[11] T.ex. Hans Zetterberg: "Anslag till det civila samhället heter faktiskt skattesänkningar. Med sänkta skatter stannar resurserna i det civila samhället." (DN 29/8 1992).

[12] I Antman (red), 1993, finns en sammanfattning av den debatt om det civila samhället som fördes på Dagens Nyheters kultursida sommaren 1993.

addera svaren. Horisonten blir för snäv, kunskaperna om alternativen för begränsade, nuet för överväldigande. "Man vill inte önska sig det omöjliga." Men erfarenheterna visar att när kvinnor, som i Kungälv, tillsammans försöker formulera vad de värderar högst och skissera en bild av det goda livet, då är likheterna större än skillnaderna.

Det enda systematiska försök jag känner till att undersöka inte "vad kvinnor vill" men väl vilka faktorer som gynnar kvinnor gjordes redan på 60-talet av den franska kvinnoforskaren Evelyne Sullerot, som för övrigt varit EU-kommissionens expert på kvinnofrågor. Hon hävdar att om man jämför kvinnornas situation under olika historiska epoker och i olika kulturer finner man att kvinnor gynnas av lösningar som bygger på samverkan och missgynnas av individualistiska system. Att enskilda kvinnor kan vinna på sådant som missgynnar kvinnor som grupp blir i det sammanhanget ointressant: "Jag är inte ute efter att berätta anekdoter."

Bo i gemenskap

Sullerots bok handlar om samhällsperspektivet, men när hon kort berör boendet berättar hon att hon blivit förvånad över att så många av hennes kvinnliga studenter nämnt kibbutzen som en intressant boendeform.

Kibbutzen är ju en mycket speciell kollektiv boendeform, kanske den enda som sextiotalets franska studentskor kände till. Genom historien har kvinnor (och män som menat allvar med jämställdheten) ofta förespråkat just kollektiva boendeformer, om än i starkt varierande utformning och enligt olika principer. Alla, det ska erkännas, inte lika lyckade.

Det skulle föra för långt att här gå in på de kollektiva boendeformernas historia, men det tål att sägas med stora bokstäver att kollektivhusidén är långt ifrån död, även om den inte får så stor uppmärksamhet i pigdebattens Sverige. Realistiska och lyckade exempel på modernt kollektivt boende finns i de svenska BIG-husen (= bo i gemenskap) och i deras danska motsvarigheter bofællesskaberna. I USA har de som bor i eller vill flytta till det som fyndigt döpts till *cohousing* (ibland kallat *collaborative housing*) nu blivit tillräckligt många för att ha egna tidskrifter.[13]

[13] Om kollektiva boendeformer se t.ex. Vestbro, 1982, Woodward, Vestbro & Grossman, 1989, Berg m.fl., 1982, Lundahl & Sangregorio, 1992, Sangregorio 1994 och 1995. I de båda senare finns utförliga litteraturlistor (s 78 resp. 113-114).

Principerna är utomordentligt enkla. Varje hushåll har sin egen privata bostad, men de boende förfogar också över gemensamma utrymmen som matsal, storkök, gästrum, hobbyrum osv. Om var och en avstår lite privat utrymme kan man i gengäld få tillgång till stora gemensamma utrymmen.

Lokalerna är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning. Viktigast är att de boende samarbetar kring vardagssysslor som matlagning och skötsel av de gemensamma utrymmena, ibland också om ett föräldrakooperativt daghem. På det sättet slår man flera flugor i en smäll: genom samarbete löser man praktiska vardagsproblem och får samtidigt ett stabilt kontaktnät i närmiljön.

Det är kanske barnfamiljerna som har mest att vinna på den här typen av boende, och i många av kollektivhusen vimlar det av barn, men ett av de mest lyckade BIG-husen, Färdknäppen på Södermalm i Stockholm, är avsett "för livets andra hälft", med en nedre åldersgräns på 40 år.

Att män och kvinnor deltar i arbetet på lika villkor är självklart i kollektivhusen. När en del av hushållsarbetet flyttas ut ur kärnfamiljen blir det lättare att undvika föråldrade könsroller. Det råder inget tvivel om att kollektivhuset är en boendeform som främjar jämställdhet.

Mellannivån i praktiken

Kvantitativt utgör de drygt femtio kollektivhusen en försumbar del av det svenska bostadsbeståndet. Ändå är de viktiga genom att visa på de outnyttjade möjligheter som slumrar i våra bostadsområden. De är exempel på mellannivån i praktiken, om än i liten skala och begränsad omfattning.

När jag häromåret gjorde intervjuer för en bok om kvinnors företagande kom jag i kontakt med Kooperativt utvecklingscentrum i Jämtland och några av de kooperativa projekt som uppstått i jämtländska byar och bidragit till att hejda en fortsatt avfolkning. Här angrep man flera problem på en gång med fyndiga lösningar, här såg man till helheten och samarbetade över sektorsgränserna, ofta med en blandning av betalt och ideellt arbete. I de flesta av dessa projekt har kvinnorna spelat en avgörande roll. Vad är detta, tänkte jag på tåget hem, om inte

mellannivån i glesbygd![14]

Hur mellannivån kan te sig i en vanlig förort återstår att se, även om fragment av en mellannivå och goda exempel finns på många håll.

Vårda det sociala kapitalet!

Vilka slutsatser bör man då dra av allt detta?

När det gäller bostadsfinansieringen och överhuvudtaget ekonomin är det svårt att renodla ett kvinnoperspektiv. Möjligen skulle man via finansiering och/eller beskattning kunna gynna gemensamma lösningar framför privata, men erfarenheterna av belåningsarkitekturen är knappast uppmuntrande. Bättre då att satsa pengar på att pröva mellannivån i praktiken, på många håll och i olika former

Ett "kvinnoperspektiv" skulle snarare handla om ett annat sätt att tänka, mindre inriktat på den korta produktionsfasen, mer på den långa brukartiden. Det borde ta hänsyn inte bara till kapitalkostnaderna och driftskostnaderna utan också till de sociala kostnaderna – och till de potentiella vinsterna av en social organisation som främjar samarbete.

Den amerikanske statsvetaren Robert Putnam har i sin jämförande studie av olika regioner i Italien visat hur viktiga de sociala nätverken är för den ekonomiska utvecklingen.[15] Han har också visat hur förnyelsen av det fysiska kapitalet i amerikanska städer, genom "slumsanering", i själva verket förstörde ett socialt kapital som vuxit fram under många år: samarbete, tjänster och gentjänster, social kontroll.[16] Liknande erfarenheter finns från svenska ombyggnadsprojekt.[17]

[14] Den bok jag syftar på heter *Pengarna och livet* (Nutek B 1995:3). Samhällskooperativen i Jämtland finns dokumenterade i flera skrifter, som kan beställas från Kooperativ utveckling, Ösavägen 14, 830 43 Ås.

[15] Putnam, 1995. "Länge trodde vi att det var välståndet som lade grunden för sångkörerna, men när vi gjorde en djupare analys av de historiska sekvenserna visade det sig att vi hade fått det fullkomligt om bakfoten. Det var sångkörerna som producerade välståndet." (Föreläsning av Robert D Putnam i Östersund 1994).

[16] "På samma sätt som man talar om fysiskt och mänskligt kapital – dvs. om de redskap och den utbildning som höjer individens produktivitet – skulle det "sociala kapitalet" närmast syfta på de strukturer som genom nätverk, normer och social tillit underlättar människors samarete för att uppnå ömsesidigt utbyte." I "Att bowla ensamt", Moderna Tider april 1995.

[17] Se not 7.

Insikter som dessa måste leda till att det i framtiden blir uteslutet att med hjälp av morötter i form av tidsbegränsade ROT-bidrag eller -avdrag forcera fram illa genomtänkta förändringar, på det sätt som har skett de senaste åren ("åtgärden måste ha påbörjats före ... och vara avslutad senast ...").

För det hyrda beståndet måste det bli ett slut på de absurda försöken att beskatta samarbete. Lika lite som villaägare betalar skatt för att de själva skottar snö eller klipper gräsmattan bör hyresgäster göra det.

För småhusens del blir det uteslutet att som nu sätta godtycke och otrygghet i system genom en fastighetsbeskattning som saknar varje anknytning till skattekraften utan baseras på det pris någon annan lyckats få ut vid försäljning av ett helt annat hus.

Kommunernas roll

Det är i kommunerna som det finns störst möjligheter att tillvarata kvinnors erfarenheter och tillfredsställa kvinnors önskemål. En framtid där intresset mer koncentreras till en successiv förnyelse av befintliga områden än till stora nyexploateringar borde ge större utrymme för kvinnor att påverka planeringen. Speciellt viktigt är det att den nödvändiga omställningen till ett mer ekologiskt hållbart samhälle inte i första hand ses som ett tekniskt ombyggnadsprojekt utan genomförs på ett sätt som ger de boende större gemensamt ansvar men också större kontroll över de system som måste fungera för att området ska överleva.[18]

Det förutsätter en genuin önskan från politiker och planerare att ta till vara de kunskaper som de som bor i ett område har och inte se samrådsprocesserna som ett nödvändigt ont att manipulera sig igenom. Sannolikt förutsätter det också särskilda ansträngningar för att kvinnor ska ha lust och möjlighet att delta.

Exempel på hur man kan gå till väga finns från de norska kommuner som arbetat med planering på kvinnors villkor. I de mer lyckade fallen

[18] Expertgruppen för säkerhet i förvaltning, ny- och ombyggnad, som initieras av ÖCB och där jag ingår, har som mål att verka för mer "robusta" bostadsområden, som inte blir så känsliga för olika typer av störningar. Det är ingalunda fråga om ett kvinnoprojekt, men genom sin helhetssyn och sin inriktning på samarbete, med "mellannivån" ("grannskapet") som strategisk nivå, har det många beröringspunkter med "Det nya vardagslivet". Gruppen har gett ut flera skrifter, utarbetat ett forskningsprogram och initierat försöksverksamhet i ett bostadsområde.

har försöken lett till nya arbetssätt, större mobilisering och deltagande och andra prioriteringar. En av dem som utvärderat de norska erfarenheterna sammanfattar: "Det som skilde kvinnorna från männen var att kvinnor var intresserade av så mycket mer."[19]

Ett viktigt inslag i de norska försöken är att det har funnits möjlighet att anlita resurspersoner utifrån. Nackdelen med det småskaliga och underifrånstyrda kan ju annars vara att perspektivet blir alltför begränsat. Det lokala behöver kompletteras med kunskaper och idéer utifrån, så att alla inte behöver uppfinna hjulet på nytt![20]

Glöm inte trafikpolitiken!

Om det är något område där det tycks finnas en tydlig skillnad mellan män som grupp och kvinnor som grupp så är det i inställningen till trafiken.

Vid mansdominerade planeringskonferenser brukar en ökning av det som på byråkratspråk kallas "den genomsnittliga vardagsförflyttningen" gärna presenteras som ett framsteg eller åtminstone en utmaning för väg- och brobyggare och bilfabrikanter. Jag minns en särskilt euforisk konferens om Öresundsbrons magiska effekter på trafikmängder och markpriser, där alla kurvor på overheadbilderna pekade uppåt.

Då lutade sig en av de få kvinnorna i salen mot mig och viskade: "När allt det här blir färdigt kommer de flesta som är här i dag att sitta hemma och vänta på hemtjänsten. Det tänker dom inte på."[21]

På samtliga de konferenser jag deltagit i om planering utifrån ett kvinnoperspektiv – i Norden, i Holland, i Spanien, i USA – har forskare, planerare och "gräsrötter" tvärtom tagit upp trafiken som ett av de stora kvinnoproblemen. Man har efterlyst en planering som minskar behovet av transporter i stället för att tillfredsställa varje transportbehov och därmed i praktiken tvinga ännu fler människor till tröttsamma dagliga resor. Även på dessa konferenser har man visat overheadbilder, men då med diagram över hur stor andel av barn i olika

[19] De norska försöken har dokumenterats i en serie rapporter, t.ex. Amdam, Kleven & Saeterdal, 1992. Se även Saeterdal & Takle 1991.

[20] I Sverige har flera kommuner länge arbetat med jämställhetsaspekter på kommunal planering. Referensgruppen i Uppsala har samlat sina erfarenheter i en checklista för kommunal planering, Checka listan.

[21] Jag har skrivit utförligare om detta i tidskriften Byggforskning (Sangregorio, 1990).

åldrar och i olika länder som själva kan ta sig till och från skolan i dag jämfört med för tjugo år sedan.

Det har inte varit några glädjande siffror. Den frihet bilismen har gett en grupp människor har inneburit en drastisk inskränkning av barns frihet – och av friheten för dem som har ansvar för att barnen överlever.[22]

Även om trafikpolitiken ligger under en annan hatt än bostadspolitiken är de nära kopplade till varandra. Visionen om det nya vardagslivet är i själva verket ett försök att skapa ett alternativ till det tidsgeografiskt splittrade vardagsliv som kräver så stora offer.

Att kvinnors resmönster och färdmedel skiljer sig från mäns har jag redan nämnt. Kvinnor har dessutom oftare än män ansvar för "svaga" trafikantgrupper som barn och äldre. Det gäller både i yrkeslivet och i privatlivet. Om lokaliseringen av olika funktioner och trafikmiljöns utformning gör det svårt för barn, ungdomar och billösa äldre att förflytta sig på egen hand drabbar detta därför indirekt även kvinnorna. En förbättring av villkoren för dessa trafikantgrupper och en planering som minskar behovet av långa dagliga förflyttningar skulle alltså gynna kvinnorna och bidra till ökad jämställdhet.

En intressant fråga är om de skillnader mellan könen som existerar i dagens samhälle kommer att försvinna om samhället blir mer jämställt. Det finns de som hävdar att den oberoende variabel som ligger bakom skillnaderna snarare är makt och pengar än kön.

Hur det än må vara med detta och även om man utgår från att skillnaderna mellan könen successivt kommer att minska, så att kvinnors löner närmar sig männens och män tar större ansvar för barn och gamla, är det inte likgiltigt på vilket sätt denna utjämning sker. *Ur miljösynvinkel vore det tveklöst att föredra att männen närmade sig kvinnornas resmönster snarare än tvärtom.*

En annan trafikpolitik

Det är alltså inte orimligt att inrikta planeringen på att underlätta för både män och kvinnor att bete sig mer "kvinnligt" och att systematiskt gynna beteendemönster som tär mindre på ändliga resurser. I många fall

[22] I samlingsvolymen *Gander and the Built Environment* (Ottes m.fl. red. 1995) finns flera intressanta artiklar, t.ex. Gisela Stete, "Freedom of movement for women. Feminist approaches to structural traffic avoidance and an ecological change of transport science, traffic planning and management."

kräver detta ett helt nytt synsätt:

- Lönsamhetskalkyler för trafikinvesteringar bygger av tradition på tidsvinster för trafikanterna, när det gäller vägar främst för bilisterna. Någon beräkning av de tidsförluster som andra grupper åsamkas brukar inte göras. Hur skulle en lönsamhetskalkyl för stadstrafik se ut som räknar med inte bara bilisternas tidsvinster utan även gångtrafikanternas tidsförluster och den tid som krävs för att följa barn till och från dagis, skolor och fritidsaktiviteter?
- Hur skulle en trafikmiljö se ut som i första hand tog hänsyn till de oskyddade trafikanternas trivsel och säkerhet? Vilka faktorer påverkar människors val av färdsätt för kortare resor? Går det att med morötter snarare än piska stimulera fler att cykla eller gå?
- Hur skulle en kollektivtrafik se ut som ställde samma krav på resenärernas bekvämlighet under hela resan som den bilisterna självklart åtnjuter? (Man kan leka med tanken att X procent av bilisterna skulle tvingas stå upp under resan eller att de vintertid skulle tillbringa en del av restiden väntande i ouppvärmda utrymmen eller att de vid regn och snöglopp skulle besprutas med smutsig sörja.)
- Planeringen har av hävd varit inriktad på att tillfredsställa de transportbehov som uppkommer eller väntas uppkomma snarare än på att minska behovet av transporter. Hur skulle en planering se ut som hade som mål att minska behovet av dagliga resor? Är det möjligt att mer systematiskt utnyttja IT-tekniken för närarbete (= nära bostäderna) i former som inte leder till ökad isolering utan i stället till en vitalisering av bostadsområdena?[23]

Marta, Maria – och Jesus

Till slut: i sommar har jag, parallellt med att jag grubblat på denna essä, läst två böcker av två skärpta feminister. Det är Toril Mois *Simone de Beauvoir*, med underrubriken *Hur man skapar en kvinnlig intellektuell*, och Nina Björks *Under det rosa täcket*, vars slutkapitel är ett försvarstal för Simone de Beauvoir och de val hon gjorde.

Redan som ung flicka fasade Beauvoir för att fastna i kvinnolivets upprepningar, i det hon kallar immanensen. I sitt vuxenliv valde hon konsekvent bort det hon som intellektuell kvinna såg som ett hot mot

[23] Ett tidigt försök att analysera dessa möjligheter finns i Cronberg & Sangregorio, 1981.

sina möjligheter att sätta sin prägel på världen, att uppnå transcendensen. Hon avstod inte bara från barn och äktenskap utan under en stor del av sitt liv även från ett eget hem och bodde i stället på hotell. "Jag menar", skriver Nina Björk, "att Simone de Beauvoir verkligen tog den kvinnliga kunskapen på allvar – och att hon kämpade hela sitt liv för att fly den."

Jag minns min egen lust att fly när en av mina skolkamrater skulle gifta sig och stolt demonstrerade sina lysningspresenter, däribland en fasansfull liten bok om vad en god husmor bör veta och jag absolut inte ville veta.

Att vilja fly från rollen som hemmafru i trettiotalets Frankrike eller femtiotalets Sverige var en sund reaktion, men det är olyckligt om Simone de Beauvoirs förakt för det arbete som behövs för att fortsätta livets kretslopp skulle prägla bilden av en intellektuell kvinna (eller, för den delen, man). Själen kan, faktiskt, inte leva utan kroppen.

I Simone de Beauvoirs anda har några unga kvinnor kritiserat visionen om "Det nya vardagslivet" för att vara alltför "husmoderlig". "Jag vill inte ha Martas roll, jag vill vara Maria som sitter vid Herrens fötter", skrev en ung kvinna i en kritisk uppsats inför en av kvinnokonferenserna om det nya vardagslivet.[24]

Hon syftade förstås på Bibelns berättelse om systrarna som när Jesus kom på besök tog på sig olika roller: Marta tog hand om de jordiska bestyren, medan Maria lyssnade till Jesus och fick hans ord på att det var hon som utvalt den goda delen.

Men det nya vardagslivet handlar inte bara om Marta och Maria utan förutsätter att även Jesus drar sitt strå till stacken. Då kan även Marta få tid över att tänka på annat än det jordiska. Och helt otroligt är det inte att de tankar som tänks vinner på kontakten med det nödvändiga vardagsarbete som är en förutsättning för all andlig verksamhet.

Valet står inte mellan att fly från kvinnolivet eller bejaka det; det handlar om att förändra det, och samtidigt förändra männens liv.

[24] Anneli Anttonen, "Är det staten, familjen eller de nya "Gemeinschaften" som garanterar friheten för kvinnor?" "Paper" till den fjärde nordiska kvinnokonferensen på temat Bygga och bo på kvinnors villkor, Grankulla 1985.

Referenser

Amdam, Jørgen, Kleven, Terje & Sæterdal, Anne, Alternativ kommuneplanlegging. Kommuneplanlegging på kvinners vilkår. Møreforsking 1992.

Antman, Peter (red), Systemskifte. Fyra folkhemsdebatter. Carlssons 1993.

Berg, Elly m fl, Det lilla kollektivhuset. En modell för praktisk tillämpning. Byggforskningsrådet T14:1982.

Björk, Nina, Under det rosa täcket. Wahlström & Widstrand 1996.

Cronberg, Tarja & Sangregorio, Inga-Lisa, Du sköna nya vardag. Om datateknik och boende. Prisma 1981.

Expertgruppen för säkerhet i förvaltning, ny- och ombyggnad, Den oslagbara staden. ÖCB 1994.

Forskargruppen för det nya vardagslivet, Det nya vardagslivet. Nordisk ministerråd 1984.

Forskargruppen för det nya vardagslivet, Veier til det nye hverdagslivet. Nordisk ministerråd 1987.

Kaul, Sigrun, "Eko-feminism. Kvinnoperspektiv i ekologisk planering." Kvinnors Byggforums Jubileum, 1992.

Larsen, Vivi & Topsøe-Jensen, Hanne, Urban Planning and the Everyday Life of Women. SBI 1985.

Lundahl, Gunilla & Sangregorio, Inga-Lisa, Femton kollektivhus. En idé förverkligas. Byggforskningsrådet T6:1992.

Moi, Toril, Simone de Beauvoir. Hur man skapar en kvinnlig intellektuell. Symposion 1996.

Nordiska kvinnors bygg- och planforum. Bygga och bo på kvinnors villkor. Rapporter från konferenserna i Kungälv, Rødhus Klit, Grankulla, Toneheim och Örebro.

Ottes m fl (red), Gender and the Built Environment. Emancipation in planning, housing and mobility in Europe. Van Gorcum (Holland) 1995.

Putnam,Robert D, Making Democracy Work. Svensk översättning, Den fungerande demokratin. SNS 1995.

Rosengren, Annette, Två barn och eget hus. Carlssons 1991.

Sangregorio, Inga-Lisa, Kvinnorum i mansvärld. Hur stadsplanering och bostadspolitik påverkat den amerikanska kvinnans situation. Forum för kvinnliga forskare och kvinnoforskning vid Stockholms universitet, Skriftserie 1984:1.

Sangregorio, Inga-Lisa, "Och aldrig mötas de två". Tidskriften Byggforskning okt 1990.

Sangregorio, Inga-Lisa, På spaning efter ett bättre boende. Bygga och bo kvinnors villkor. Byggforskningsrådet 1994.

Sangregorio, Inga-Lisa, "Collaborative housing: The home of the future? Reflections on the Swedish experience." I Ottes m fl (red), Gender and the Built Environment. Van Gorcum (Holland) 1995.

Saegert, Susan & Winkel, Gary, "The Home: A Critical Problem for Changing Sex Roles". I Wekerle m fl (red), New Space for Women. Westview Press 1981.

Sæterdal, Anne & Takle, Eva, Mobilizing women in local planning and decision-making. NORAD, Oslo 1991.

Stark, Agneta, Halva makten – hela lönen.Bonniers 1994.

Sullerot, Evelyne, Demain les femmes. Laffont-Gonthier 1965.

6 Upplåtelse av bostad i Sverige och övriga Norden

Av professor Anders Victorin

1. INLEDNING

Avsikten med denna rapport är att ge en tämligen ingående beskrivning av några av de viktigast punkterna i svensk boenderätt med tyngdpunkt i reglerna om hyresrätt och bostadsrätt samtidigt som utblickar sker till reglerna i andra nordiska länder för att visa på likheter och olikheter. Tanken med det senare är att sätta de svenska reglerna i ett vidare perspektiv.

I denna rapport skall en något ovanlig systematik användas. Indelningen görs efter kategorierna ägande, indirekt ägande och icke-ägande i stället för enligt den traditionella jordabalkssystematiken.[2] Med ägande avses förstås här vanligt villaägande och samägande till bostäder. Indirekt ägande syftar på bostadsrättsföreningar och liknande associationer (bostadsföreningar och, mera ovanligt, bostadsaktiebolag), medan icke-ägande syftar på hyra. De olika typerna av systematik kan åskådliggöras på följande sätt, varvid man måste ta med rättigheter som inte avser bostad för att redovisa jordabalkens (JB) systematik:

Jordabalkens systematik

Bruksrätter

Servitut — Nyttjanderätt

Partiella
Jakträtt
Fiskerätt

Skogsavverkningsrätt m m

Helnyttjanderätter
Hyra
Arrende
Tomträtt

(Jordbruks-
Bostads-
Anläggnings-
Lägenhets-
arrende)

(Rättigheter utanför jordabalken omfattar bostadsrätt, gravrätt, vägrätt och

[1]Redogörelsen för nordiska förhållanden bygger huvudsakligen på Kåre Lilleholt, Nordisk Bustadsrett, stencil, oktober 1994.

[2]Se om detta bl a Melz-Victorin, Bostadsrätt, 3 uppl 1988 s 17 ff. Se också Neville, Boligfællesskaber, Köpenhamn 1993.

rättigheter upplåtna genom tvång, t ex vid expropriation. Här är det endast av intresse att konstatera att bostadsrätt faller utanför, eftersom den gäller utan begränsning i tiden och är kopplad till en association, något som gör att den inte kan enkelt behandlas i jordabalkens systematik.)

Här använd systematik

Ägande	Indirekt ägande	Icke-ägande
Villaägande	Bostadsrätt	Hyra
Samägande	Bostadsföreningar	
(Ägarlägen-	Aktiebolag	
heter)	Handelsbolag	

2. EN ÖVERSIKT ÖVER DE OLIKA FORMERNA

I det följande skall en litet bredare, kortfattad översikt göras som låter läsaren sätta in de olika boendeformerna i sitt sammanhang. Vi börjar med de former som i den ovanstående översikten betecknats som *icke-ägande*, d.v.s. det finns endast ett upplåtelseavtal mellan nyttjanderättshavaren och jordägaren.

2.1 UPPLÅTELSEFORMER - ICKE-ÄGANDE

Hyra

Den viktigaste formen för ekonomisk exploatering av fastigheter är, förutom att bebygga dem, att hyra ut dem. Ett stort antal fastigheter har bebyggts med det affärsmässiga syftet att lägenheterna skall hyras ut som bostäder eller för något annat, oftast affärsmässigt, ändamål (kontor, butik, lager, tillverkning o.s.v.). Man skiljer i fråga om hyra således mellan två huvudtyper, *bostadshyra* och *lokalhyra*.Det är därför en huvuduppgift för lagstiftningen att ge regler om hyra och annan nyttjanderätt, som, utan att hota uthyrningens lönsamhet, tar tillvara hyresgästers m.fl. intressen i förhållande till fastighetsägare. Framför allt gäller detta bostäder. Till stora delar är reglerna om hyra i 12 kap. JB (hyreslagen) tvingande till hyresgästens fördel. Centrala frågor gäller hyresgästens besittningsskydd, hyrans storlek, fastighetsägarens skyldighet att hålla huset och lägenheten i skick m.m.

När det särskilt gäller besittningsskyddet för hyresgäster (liksom för arrendatorer) skiljer man mellan *direkt* och *indirekt* besittningsskydd. Det direkta besittningsskyddet, som gäller vid bostadshyra, (tidigare kallat optionsrätt) innebär en rätt till förlängning av kontraktet mot hyresvärdens eller jordägarens vilja. Det indirekta besittningsskyddet, som gäller vid lokalhyra, innebär att hyresgästen har rätt till skadestånd vid obefogad uppsägning. Till obefogade uppsägningar räknas också att hyresvärden eller jordägaren kräver oskäliga villkor för förlängning, t.ex. för hög hyra. Det kan tilläggas att när det gäller bostadshyra finns möjlighet att i särskild ordning få ändring i hyresvillkoren utan att uppsägning sker (*villkorsändring*). En viss motsvarighet finns också när det gäller lokalhyra.

Arrende

Hyra avser som avtalsform upplåtelse av *hus eller del av hus* till nyttjande mot ersättning. När det är fråga om upplåtelse av *mark* talar man om *arrende* som avtalsform. Också arrende är en mycket betydelsefull avtalstyp. Beroende på syftet med arrendeupplåtelsen skiljer man mellan fyra olika typer av arrende:

- jordbruksarrende,
- anläggningsarrende,
- bostadsarrende och
- lägenhetsarrende.

De skiljer sig åt i betydelsefulla avseenden.

Den allmänna formen av arrende är *lägenhetsarrende*, som i princip inte får ha något av de syften som kännetecknar de andra formerna. Det kan gälla arrende av en bit mark att användas som upplagsplats eller parkeringsplats, en idrottsförenings hyra av en fotbollsplan m.m. Reglerna om denna arrendeform är förhållandevis enkla (här gäller endast de allmänna reglerna om arrende i 8 kap. JB), de kännetecknas av ett stort mått av avtalsfrihet. Arrendatorn saknar besittningsskydd.

Jordbruksarrende (9 kap. JB) kännetecknas just av att marken skall användas för traditionellt brukande - jordbruk. Formen har delvis en skyddsinriktning. Särskilt om arrendatorn enligt arrendeavtalet har rätt att bo på arrendestället (gårdsarrende) finns ett omfattande skydd. Det andra huvudformen, d.v.s. när arrendatorn saknar denna rätt (sidoarrende) har emellertid blivit väl så betydelsefull. Den används i stor utsträckning emellan jordbrukare och jordägare för att skapa lämpliga brukningsenheter. Här är att märka att arrendeställets omfattning inte är beroende av fastighetsbildning eller fastigheternas gränser. Arrendeställets omfattning bestäms genom avtalet.

Bostadsarrende (10 kap. JB) används huvudsakligen för fritidsbostäder av lägre kvalitet, med några notabla undantag, bl a på Kungl. Djurgården i Stockholm, där praktfulla privatägda hus uppförts på mark arrenderad av Djurgårdsförvaltningen. Till bostadsarrende räknas också s.k. kolonilotter.

Anläggningsarrende (11 kap. JB) avser näringsverksamhet på arrenderad mark.

Det typiska jordbruksarrendeavtalet kännetecknas av att det *är jordägaren som uppför och äger* byggnader och anläggningar på marken. När det gäller bostadsarrende och anläggningsarrende är principen den motsatta. Dessa avtalstyper kännetecknas av *att arrendatorn har rätt att uppföra och bibehålla* byggnad på marken. Detta innebär att byggnaden eller anläggningen inte är att betrakta som tillbehör till fastigheten, utan de är arrendatorns egendom (och därmed även lös egendom). Det får långtgående kon-

sekvenser i olika avseenden. Bl a kommer byggnaderna inte att omfattas av fastighetskrediten. Finansieringen av sådana byggnader måste därmed ske på något annat sätt – den lösning som står till buds är huvudsakligen säkerhetsöverlåtelse.

När arrenderätten upphör måste arrendatorn i princip riva och föra bort byggnader och anläggningar. Det skapar en osäkerhet som minskar hans investeringsbenägenhet. Att uppföra byggnader på arrenderad mark blir också dyrbart p.g.a. att avskrivningstiden bör anpassas till arrendetiden. Delvis, men inte fullständigt, tryggas arrendatorns ställning genom regler om besittningsskydd.

Tomträtt

Tomträtt är en upplåtelseform som regleras i 13 kap. jordabalken, men den är av säregen natur. Tomträtt, som endast kan upplåtas av det allmänna (stat, kommun och dessutom vissa stiftelser), infördes 1907 som ett nytt rättsinstitut. Bakom detta låg två huvudsakliga önskemål. Man ville för det första öppna en möjlighet för kommunerna att tillhandahålla mark för bostäder till ett lågt pris och man ville för det andra låta kommunerna tillgodogöra sig stegringen av markvärdet.

Tomträtten innebär därför en upplåtelse av mark på i princip evig tid. Jordägaren har dock möjligheter att efter lång tid säga upp avtalet, om fastigheten skall ges annan användning, men han måste då lösa byggnaderna från tomträttshavaren. Tomträttshavaren kan inte säga upp avtalet. Tomträttshavaren är ägare till byggnader m.m. på fastigheten. De är inte fastighetstillbehör, utan tillbehör till tomrätten. Tomträttshavaren likställs i viktiga hänseenden med en ägare. Han kan överlåta tomträtten, upplåta panträtt i den och hyra ut den. Tomträttshavaren har dock att betala en tomträttsavgäld till jordägaren. Avgälden ändras numera i regel vart 5:e år och kan ses som en ränta på markvärdet. Tomträtten står äganderätten nära och kommer fortsättningsvis att behandlas i samband med villaboende. Det finns dock inte något som hindrar att t.ex. hyresfastigheter upplåts med tomträtt till ägaren, som sedan hyr ut lägenheterna i vanlig ordning.

Partiella nyttjanderätter

Hyra och arrende brukar betecknas som *helnyttjanderätt*. Det innebär att hyresgästen och arrendatorn har en i princip exklusiv nyttjanderätt. De medför rätt för nyttjanderättshavaren att ensam besitta lägenheten eller

arrendestället. Hyresvärden eller jordägaren har i princip inte någon rätt till tillträde. Undantag gäller särskilt reglerad tillträdesrätt för besiktning, reparationer m.m.

Utöver de här diskuterade helnyttjanderätterna upptar jordabalken och annan lagstiftning en mängd partiella nyttjanderätter. Här skall endast några av de viktigaste nämnas i största korthet.

En hel del av dessa syftar till att nyttjanderättshavaren skall kunna tillgodogöra sig olika *naturtillgångar på fastigheten* – avtal om skogsavverkningsrätt, sten- och grustäkt, jakträtt, fiskerätt räknas enligt en uttrycklig bestämmelse i 7:3 JB som nyttjanderätter, även om en del av dem ligger rätt nära köp. (Naturvårdslagen innehåller också regler om sand-, grus- och stentäkt m.m., se vidare nedan.)

En annan typ av rätt till naturtillgångar (tidigare kallad gruvrätt) regleras i *minerallagen* (1991:45).

En helt speciell "nyttjanderätt" är gravrätten, som inte omfattas av JB.

En del nyttjanderätter syftar till att trygga fastigheters behov och infrastrukturen. Dit här t.ex. *vägrätten*, som regleras av väglagen (1971:948) och *ledningsrätten* enligt ledningsrättslagen (1973:1144).

Utöver detta finns andra partiella nyttjanderätter – observera att lagstiftningen inte är uttömmande – som går ut på att ta i anspråk mark eller byggnader i visst hänseende. Ett exempel är rätt att dra mark- eller luftledningar på eller över en fastighet, något som ofta används av Telia (ledningsrätten är en utveckling av denna typ av nyttjanderätt). Ett annat exempel är rätt att sätta upp en parabolantenn på en grannfastighets tak.

En nyttjanderätt innebär en långtgående inskränkning av hyresvärdens och jordägarens frihet att förfoga över sin egendom, liksom för möjligheterna att åstadkomma ändrad användning av fastigheterna. Det har därför ansetts riktigt att sätta maximigränser för hur långa nyttjanderättsupplåtelser får vara (7:5 JB). Regleringen innebär att längsta avtalstid är 25 år i detaljplanerat område och 50 år utanför sådant område, eller för arrendatorns eller hyresgästens livstid. När det gäller en särskild avtalstyp, skogsavverkningsrätt, har maximigränsen satts till 5 år. Staten har dock rätt att upplåta nyttjanderätt utan att iaktta de nämnda tidsgränserna. De nämnda maximitiderna inverkar inte på nyttjanderättshavarens rätt till förlängning p.g.a. lag. Härmed åsyftas såväl direkt som indirekt besittningsskydd. Här skall endast tilläggas att besittningsskyddet i regel viker när fastighetsägaren vill ge sin fastighet ändrad användning.

Reglerna om begränsning av upplåtelsetiden gäller emellertid inte vissa andra nyttjanderätter och inte heller servitut (14 kap. JB).

> När det gäller servitut är detta ganska självklart. I servitutet ligger ett varaktighetskrav som skulle göra en tidsbegränsning synnerligen motsägelsefull. Tvärtom förutses det att ett servitut inte kan sägas upp alls. Ett avtalsservitut kan visserligen upphöra genom överenskommelse mellan fastighetsägarna,

men kan de inte enas är den enda möjligheten att begära att servitutet upphör genom fastighetsreglering. Servitutet är f.ö. inte någon nyttjanderätt i lagens mening och det kan inte avse ett totalt ianspråkstagande av fastigheten.

Närmare om hyresrätt

Hyresrätt är i Sverige den näst vanligaste formen för bostadsinnehav. De centrala reglerna om hyra återfinns i 12 kap Jordabalken. Reglerna för bostadshyra avviker till viss del från vad som gäller för lokaler för annan användning än bostad, genom att reglerna i större utsträckning är tvingande till hyresgästens fördel. Reglerna om hyressättning, villkorsändring och besittningsskydd är också annorlunda utformade.

Huvuddragen i hyresrätt som upplåtelseform för bostäder enligt svensk rätt kan sammanfattas i följande punkter:

1. Begreppet lägenhet är formellt och avser objektet för upplåtelsen, som kan vara något annat än en "naturlig" lägenhet. Detta har dock praktisk betydelse endast i fall av andrahandsuthyrning, t ex av enstaka rum.

2. Hyrestiden för bostäder löper för det mesta på obestämd tid, d v s tills vidare. Ett hyresavtal kan dock löpa på bestämd tid. Oavsett detta har dock hyresgästen alltid rätt att säga upp avtalet med 3 månaders uppsägningstid, och därigenom frigöra sig från avtalet.

3. Under hyrestiden har hyresgästen en vårdplikt för lägenheten. Han ansvarar för sitt eget och sitt husfolks beteende, bl a vad gäller störningar och skadegörelse.

4. Hyresvärden har underhållsskyldighet för lägenheten. Den skall hållas i tillfredsställande skick, bl a när det gäller inre underhåll. Fullgör inte hyresvärden sina skyldigheter har hyresgästen ett batteri av sanktioner till sitt förfogande: fullgörelsetalan, nedsättning i hyran, hävning skadestånd, reparationsföreläggande.

5. Hyresgästen har en rätt att överlåta lägenheten i vissa situationer, bl genom byte och till närstående och make, under litet olika förutsättningar. Han har också rätt att hyra ut lägenheten i andra hand, när han tillfälligt inte behöver den. Rätten till partiell sublokation är av historiska skäl mycket vidsträckt.

6. Hyressättningen är vid inflyttningen, d v s vid ett nytt kontrakt, i princip fri. Vid förlängning skall dock hyran sattas till skäligt belopp. Här gäller de särskilda s k bruksvärdereglerna (se nedan).

7. Hyresgäst och hyresvärd har en särskild rätt att begära att hyresvillkoren ändras utan att hyresavtalet sägs upp. Detta är en särskild säkerhet som är förknippad med besittningsskyddet.

8. I praktiken sätts emellertid hyrorna (och även en del andra villkor) i kollektiva förhandlingar enligt den svenska hyresförhandlingslagen.

9. Reglerna om hävning har fått en särskild utformning i hyresförhållanden. I förhållande till allmänna hävningsregler gäller den skillnaden att den uppräkning av hävningsgrunder som ges i 42 § hyreslagen är, liksom många andra regler i hyreslagstiftningen, tvingande till hyresgästens förmån. Andra grunder än vad som anges i den katalogen får inte användas. Betydelsen av detta får emellertid inte överskattas. I fråga om kontraktsbrott eller misskötsel som inte täcks av hävningsreglerna föreligger ofta en möjlighet att bryta besittningsskyddet. Samtidigt måste man framhålla att hävningsreglerna är omgivna av förutsättningar som är gynnsamma för hyresgästen. I en del fall måste t ex hyresvärden agera snabbt efter det att han fått kännedom om förhållandet. I andra fall måste hyresgästen ges tillfälle att göra rättelse. Särskilt när det gäller dröjsmål med hyran har hyresgästen givits en långtgående rätt till återvinning av hyresrätten, även sedan hyresrätten förverkats p g av dröjsmål med hyran. – Om man så vill kan man se dessa särskilt begränsade hävningsregler (och deras förbindelse med uppsägningsreglerna) som en utsträckning av besittningsskyddet, som behandlas härnäst.

10. Bostadshyresgästen har ett långtgående besittningsskydd. Huvudregeln är att hyresgästen har rätt till förlängning av avtalet om inte hyresvärden kan visa på en besittningsskyddsbrytande grund. En del av dessa är mera direkt verkande, d v s besittningsskyddet bryts då de kan påvisas, t ex att det föreligger en hävningsanledning, eller vid vissa anställningsavtal i förbindelse med hyra, att hyresavtalet upphört. I de flesta fall måste emellertid en intresseavvägning ske mellan hyresvärdens och hyresgästens intresse i fråga om lägenheten. För att besittningsskyddet skall brytas måste hyresvärdens intresse väga över. En del situationer tas upp av lagstiftningen, t ex att lägenheten skall byggas om eller repareras, eller, i fråga om lägenheter i en- eller tvåfamiljshus, att hyresvärden själv har behov att förfoga över lägenheter. En stor mängd situationer täcks emellertid enbart av en generalklausul i hyreslagen, som ger utrymme för en mycket nyanserad, och därmed svårförutsägbar, avväg-

ning mellan hyresvärdens och hyresgästens intressen.

Nordiska förhållanden

I *Norden* förekommer hyresbostäder allmänt och med ungefär samma allmänna konstruktion som i Sverige. Det skall särskilt framhållas att man till hyresbostäder bör räkna konstruktioner avseende kooperativ hyresrätt där det råder restriktioner avseenden rätten till överlåtelse eller rätten att begära ersättning vid överlåtelsen, ungefär som den svenska kooperativa hyresrätten (även s k SKB-lägenheter av äldre datum). Dessutom förekommer konstruktioner där hyresgästen deltar i finansieringen av bygget (s k obligations- eller inskottslägenheter). I sådana fall har hyresgästen ofta överlåtelserätt till lägenheten, men han har inte något inflytande över bostadsföretagets administration.

Hyreslägenheter i Norden[3]

	Antal	Procenttal
Danmark	981 000	44,0
Finland	512 000	25,1
Island	21 300	23,2
Norge	382 000	21,8
Sverige	1 671 000	43,6

I Danmark finns en hyreslag från 1979. Liksom den svenska lagstiftning är det fråga om en allmän civilrättslig lag som reglerar de viktigaste sidorna av rättsförhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. Den ger möjlighet för villkorsprövning när det gäller hyrans storlek. I många kommuner gäller också en särskild lag om hyresreglering, boligreguleringsloven, som är en vidareutveckling av den hyresreglering som infördes 1939. En kommitté är utsedd som skall se över hyreslagstiftningen.

Den finska hyreslagen är från 1987 och är också den en allmän civilrättslig lag för hyresförhållanden. Också här pågår revision.

Islands lagstiftning är från 1994.

I Norge är hyreslagen från 1939 och utgör en civilrättslig lagstiftning. Den medger prövning av hyror, som är oskäligt höga. I några kommuner gäller också en särskild hyresregleringslag. Det föreligger ett förslag till ny hyreslag (NOU 1993:4).

[3]Källa: Lilleholt a a.

2.2 UPPLÅTELSEFORMER - INDIREKT ÄGANDE

Allmänt - bostadsrätt och andra former

Indirekt ägande kännetecknas av att huset/fastigheten ägs av en juridisk person där de boende är medlemmar/delägare. I princip finns det flera olika typer av juridiska personer som skulle kunna fungera som ägare i denna situation, men den svenske lagstiftaren har prioriterat en särskild typ, *bostadsrättsföreningen*, och en särskild boendeform, *bostadsrätt*, framför de andra möjligheterna. Bostadsrätt är en typ av upplåtelse som inte alls regleras av jordabalken, utan i stället av bostadsrättslagen (BRL). När det gäller den föreningsrättsliga aspekten gäller också de flesta av reglerna i lagen om ekonomiska föreningar. Vissa undantag finns dock. Eftersom en bostadsrättsförening inte har mer än ett begränsat antal lägenheter är den dock inte öppen, som en vanlig ekonomisk förening. Ett annat undantag är att en utträdesrätt med rätt att ta med sig insatsen inte föreligger (se vidare nedan).

Bostadsrätt får endast upplåtas av en speciell typ av förening, en bostadsrättsförening. En sådan har till syfte att upplåta lägenheter i föreningens hus utan begränsning i tiden. Bostadsrätt får endast upplåtas till personer som är medlemmar i föreningen. Bostadsrätten kan därmed karakteriseras som en mot föreningen gällande evig upplåtelse av en lägenhet. Bostadsrättshavaren kan inte sägas upp som en hyresgäst, men hans nyttjanderätt kan förverkas. Villkoren för nyttjandet (årsavgift m.m.) bestäms av föreningen i demokratisk ordning.

Bostadsrätten representerar ett ekonomiskt värde på ett annat sätt en hyresrätt. Bostadsrättshavaren har genom att betala en insats medverkat till husets finansiering, han har i princip rätt att överlåta bostadsrätten till någon som föreningen skäligen kan godta som medlem, han kan pantsätta sin bostadsrätt och skulle hans bostadsrätt bli förverkad så har han rätt till överskottet efter en försäljning av bostadsrätten. Bostadsrätten representerar å andra sidan ett risktagande – går föreningens verksamhet dåligt kommer bostadsrättshavaren att förlora sin insats.

Bostadsrätt definieras i lagtexten som den rätt som medlemmen har på grund av upplåtelsen av lägenheten (1:3 BRL). Det är sålunda fråga om en kombination av medlemskap, andelsrätt och upplåtelse av lägenhet, där det är karakteristiskt att andelsrätten och rätten till lägenheten är kopplade till varandra. Vidare gäller bostadsrätten utan begränsning i tiden. Det är förbjudet för andra juridiska personer att upplåta bostadsrätt (1:4 BRL).

Det är dessutom över huvud taget olagligt (straffbart) för en juridisk

person att upplåta bostadsrättsliknande konstruktioner med nyttjanderätten knuten till en andelsrätt. Enligt 1:8 BRL får inte en juridisk person upplåta andelsrätt med vilken följer rätt att för begränsad tid besitta eller nyttja en bostadslägenhet. En sådan upplåtelse är straffbar för den som gör det (10:3 p 1 BRL). Den som fått en sådan upplåtelse kan när som helst frigöra sig från andelen, kräva sin insats tillbaka och bo kvar som vanlig hyresgäst (1:8 2 st). Ett undantag gäller dock försöksverksamhet med kooperativ hyresrätt (se vidare nedan).

Skälet till detta förbud är att bostadsrättsformen har särskilda rättssäkerhetsgarantier och ekonomiska garantier för innehavarna, framför allt i samband med den första upplåtelsen. Föreningen skall nämligen upprätta en ekonomisk plan för verksamheten under den första tiden och planen skall granskas av särskilda granskningsmän, som förordnas av Boverket. De som överväger att bli medlemmar och förvärva bostadsrätt har rätt att ta del av denna plan. Skulle de ekonomiska förutsättningarna förändras, får föreningen inte fortsätta att upplåta bostadsrätt. Vidare finns en viss rätt att lämna föreningen och få pengarna tillbaka om avgifterna skulle bli avsevärt högre. Slutligen är det också av viss vikt att bostadsrättshavaren har rätt att återlämna sin bostadsrätt till föreningen utan ersättning, varigenom han dock blir fri från sina förpliktelser.

Den närmare innebörden i detta *förbud mot upplåtelse av andelsrätt* är att en juridisk person (även en bostadsrättsförening) inte får upplåta en *bostadslägenhet* med hyresrätt, där hyresrätten är kopplad till andelsrätten i föreningen eller bolaget på så sätt att när andelsrätten säljs eller övergår på annat sätt, rätten till bostaden följer med. -- Däremot är det fullt tillåtet att upplåta lokaler för andra ändamål på detta sätt. På en del områden är det t o m vanligt, t ex i fråga om garage. S k garageföreningar är vanligt förekommande. Dessutom är det tillåtet för föreningar och bolag att upplåta hyresrätt till bostäder på ett sådant sätt att kopplingen inte görs. I själva verket kan kopplingen vara rent faktisk, och detta är inte alldeles ovanligt i de större städerna i Sverige.

Närmare om bostadsrätt

Den helt dominerande formen för indirekt ägda bostäder i Sverige är alltså bostadsrätt. Man kan också förvänta sig att de äldre formerna gradvis kommer att ombildas till bostadsrätt. När det gäller bostadsföreningar (såväl besittnings- som hyresföreningar) finns en särskild lag, omregistreringslagen, som tar sikte på att göra en sådan ombildning möjligt genom ett förenklat förfarande. Det viktigaste är här säkerligen att undanröja kravet

på att fastigheten skall övergå till den nya föreningen som en överlåtelse, något som medför kostnader i form av lagfartsstämpelavgift. Men det är också viktigt att förfarandet kan ske enkelt, med ett minimum av formaliteter. Omregistreringslagen har här mycket lågt ställda krav.

Reglerna om bostadsrätt återfinns i bostadsrättslagen från 1992. Som nämnt gäller också allmänna regler om ekonomiska föreningar i lagen om ekonomiska föreningar från 1987 för bostadsrättsföreningar.

Bostadsrättskonstruktionen i svensk rätt kan sägas bygga på vissa huvudpunkter:

1. Upplåtelsen sker som nämnt under visst konsumentskydd. Se vidare nedan 5.3.

2. Upplåtelsen sker utan begränsning i tiden. Detta får bl a till följd att upplåtelseförhållandet mellan bostadsrättshavaren och föreningen endast delvis bestäms i kontraktuell ordning. Utöver vad som föreskrivs i upplåtelseavtalet kommer avgifter m m att regleras genom beslut av föreningen. Härvid förutsätts att föreningen inte drivs i vinstsyfte, utan att den kooperativa föreningen endast tar ut självkostnader för nyttjandet och för annan service.

3. Bostadsrättshavarna har inflytande på föreningsbesluten genom att de har rätt att deltaga i föreningens arbete. Föreningsstämman har stor betydelse i föreningens arbete.

4. En bostadsrätt kan i princip inte sägas upp av bostadsrättshavaren. Det är meningen att bostadsrätten skall övergå till en ny innehavare genom överlåtelse eller genom universalfång (arvskifte, bodelning m m). – Som nämnt har dock bostadsrättshavaren rätt att återlämna bostadsrätten till föreningen utan att få ersättning för den och därigenom bli fri från sina förpliktelser. – Innebörden av detta är att bostadsrättshavaren har rätt att tillgodogöra sig det ekonomiska värdet av bostadsrätten. Det är dock i princip möjligt för en bostadsrättsförening att i sina stadgar ta in regler om begränsning av priset för en bostadsrätt, men detta förekommer knappast, och en sådan regel kan heller inte upprätthållas effektivt.

5. En bostadsrätt kan i princip överlåtas fritt. För att rätten till överlåtelse skall vara effektiv anger bostadsrättslagen att föreningen inte får vägra medlemskap för en förvärvare av bostadsrätten utan att det finns skäl för det. Föreningen får därför vägra medlemskap endast om förvärvaren objektivt sett kan se som olämplig, t ex därför att han eller hon inte har ekonomiska möjligheter att fullgöra sina förpliktelser, eller eljest är

olämplig eller inte avser att utöva bostadsrätten, utan endast har köpt den i spekulationssyfte. Det är dock möjligt för föreningen att i sina stadgar ange villkor för inträde, t ex tillhörighet till viss förening, eller visst yrke, även om detta är ovanligt.[4]

6. En bostadsrättshavare som inte betalar sina avgifter eller missköter sig kan sägas upp för förverkande. Han måste då lämna lägenheten, och bostadsrätten säljs vid en tvångsförsäljning, som ombesörjs av kronofogdemyndigheten. Sedan föreningen fått betalt för sina fordringar för främst förfallna avgifter (och eventuella panthavares krav tillgodosetts) får emellertid bostadsrättshavaren tillgodogöra sig överskottet från försäljningen.

7. Bostadsrätten kan pantsättas. F n finns inte något centralt register över bostadsrätter, även om den saken övervägs. Pantsättningen får sakrättslig verkan genom att föreningen underrättas därom av panthavaren(denuntiation). Föreningens styrelse skall även anteckna pantsättningen i sin lägenhetsförteckning. Har denuntiation skett kan föreningens styrelse bli skadeståndsskyldig om en dubbelpantsättning sker, där t ex den senare panthavaren efter upplysning från föreningen tror att han har fullgod säkerhet för sitt lån, men i själva verket endast har en andrahandspanträtt.

8. Om bostadsrättshavaren inte kan finna en köpare till lägenheten, men av något skäl inte kan bo kvar där, har han rätt att återlämna bostadsrätten till föreningen, och därigenom bli fri från sina förpliktelser, särskilt att betala årsavgiften. Om inte en sådan regel fanns, skulle bostadsrättshavaren i princip vara livegen. Under senare tid har dock denna regel dock skapat problem i en del fall. Särskilt i samband med den kraftiga minskningen av bostadssubventionerna under 90-talet med samtidig lågkonjunktur, har bostadsrätterna helt enkelt blivit osäljbara. Börjar medlemmarna då återlämna sina lägenheter är risken stor att föreningens ekonomiska situation blir ohållbar, och en konkurs kan då vara oundviklig.

9. Bostadsrättshavaren har ett ansvar för lägenhetens inre skick. Härvidlag skiljer sig bostadsrätt från bostadshyra. I övrigt, när det gäller upplåtelseförhållandet, liknar hyra och bostadsrätt varandra på ett påfallande

[4]Ett sådant fall är dock synnerligen vanligt. Inom HSB:s bostadsrättsföreningar krävs att bostadsrättshavaren också skall vara medlem i den lokala HSB-föreningen. Detta utgör dock inte något problem, eftersom HSB-föreningen är en vanlig ekonomisk förening och därför öppen.

sätt.

10. En viktig skillnad mellan hyresrätt och bostadsrätt, som delvis framgått av det som här sagts, är att bostadsrättsformen, som en form av indirekt ägande, faktiskt innebär ett ekonomiskt risktagande för bostadsrättshavaren. Denne kan förlora sin insats om bostadsrätten faller i värde, och föreningen kan gå i konkurs, varvid också insatsen oftast går förlorad. Det brukar inte bli någon utdelning till medlemmarna efter en konkurs, sedan föreningens alla borgenärer fått betalt (även oprioriterade borgenärer har företräde till betalning ur konkursboet). Om bostadsrätterna är pantsatta, kan detta leda till att bostadsrättshavarna får lämna föreningen med en skuld till de före detta panthavarna.

11. En bostadsrättshavare har en rätt motsvarande hyresgästens att hyra ut lägenheten i andra hand.

Övriga former

Reglerna om bostadsrätt infördes 1930 i Sverige och förbudet mot upplåtelse av andelsrätt kom först på 1940-talet. Detta innebär att det i Sverige finns en hel del äldre föreningar och bolag,[5] som lever vidare på grund av övergångsbestämmelserna till bostadsrättslagen, där sådana äldre föreningar tillåts att driva vidare verksamheten i sina hus. Det finns sålunda ett fåtal *bostadsaktiebolag*, en del från 1800-talet. Den första lagstiftningen om ekonomiska föreningar från 1896 hade som ett av sina föremål bostadskooperation. Mellan 1896 och 1930 bildades med stöd av denna lagstiftning ett stort antal *bostadsföreningar*, av vilka många inte ombildades till bostadsrättsföreningar. En del av dessa upplåter nyttjanderätt utan begränsning i tiden (s k besittningsföreningar), medan andra upplåter hyresrätt kopplad till andelen (s k hyresföreningar).

Efter 1930 bildade ett stort antal hyresföreningar, i försök att kringgå bostadsrättslagens regelsystem. Och efter andra världskriget har flera föreningar och bolag bildats utan att koppling skett mellan andelen och upplåtelsen. Under 1960-talet och framåt bildades ett antal handelsbolag. För dessa fanns skattemässiga fördelar, vilka dock nu upphört. Stor tveksamhet gäller ifråga om handelsbolagskonstruktionens giltighet över huvud taget.[6] Högsta domstolen har genom en dom (DT 181/95) gjort ställningen för vissa hyresföreningar och handelsbolag än mer prekär. Domen innebär att förbudet mot att kräva ersättning vid upplåtelse eller överlåtelse av bo-

[5]Se vidare Victorin-Melz a a, s 31 ff.
[6]Se vidare Victorin-Melz, a a, s 42 ff.

stadshyreslägenhet i 12:65 JB kan drabba sådana konstruktioner, nämligen om upplåtelsen framstår som hyra som inte är så starkt knuten till andelen i föreningen eller bolaget, så att lägenheten följer med en överlåtelse av andelen. Detta bör innebära ökade krav på vaksamhet för mäklare och framför allt förvärvare av "andelslägenheter" i skymningszonen mellan hyresrätt och bostadsrätt, men framför allt ökar det angelägenheten av att en ombildning av sådana konstruktioner till bostadsrätt sker.[7]

Den delvis nya formen *kooperativ hyresrätt* utgör ett återskapande av det äldre systemet med bostadsföreningar. Här är det fråga om hyresföreningar. I de äldre former av föreningar och bolag, som upplåter lägenheter med ständig besittningsrätt är det dock inte vara fråga om hyra, utan om en upplåtelseform som står bostadsrätten nära.

Nordiska förhållanden

I *Norden* är läget när det gäller indirekt ägda lägenheter skiftande. De olika typerna av bostadsrätt och bostadsrättsliknande konstruktioner är betydligt mera varierade än man normalt har klart för sig i Sverige, något som också gäller mera allmänt i ett europeiskt perspektiv, där kooperativa nyttjanderättsformer ofta har betydligt starkare sociala drag än den svenska bostadsrättsformen.[8]

Indirekt ägda bostäder i Norden[9]

	Antal	Procenttal
Danmark	122 917	5,1
Finland	702 000	34,5
Island	-	-
Norge	337 000	9,2
Sverige	565 000	14,8

[7]Se Victorin i JT 1995-96 nr. 3 s. 835.

[8]Mera allmänt kan också nämnas att bostadskooperation i central- och östeuropa ofta varit infogad i en socialistisk bostadspolitik, med endast mindre avvikelser från hyresrätt, något som givit denna form av boende en dålig klang. I central- och östeuropa har i stället ägarlägenhetsformen nästan överväldigande blivit den nya ordningens boendeform, på gott och ont, och ofta i outvecklad form. Se bl a Jaffee, Turner, Victorin, En effektiv bostadsmarknad?, i De Lege Ferenda, Stockholms universitets juridiska fakultets skriftserie, 1996 (under utgivning).

[9]Källa: Lilleholt a a - också här avviker uppgifterna från vad som jag funnit i enlighet med vad som sagts här ovan.

Det regelsystem som naturligtvis först faller en svensk i ögonen som avvikande och egendomligt är det finska ägarlägenhetssystemet. Systemet, som blev föremål för lagstiftning först 1926 (den nuvarande lagen är från 1991), bygger på tanken att aktier i stället för andelar i en ekonomisk förening skall vara förenade med en nyttjanderätt till en lägenhet.[10] Problemet med denna konstruktion var i mångas ögon att den inte erbjöd något konsumentskydd på samma sätt som den svenska bostadsrättslagen. I själva verket var inte alls kooperativ, utan vidöppen för "spekulation" i den meningen att det var möjligt för en byggmästare att grunda ett bostadsaktiebolag och sedan sälja aktierna till marknadsvärde och därigenom "ta hem" hela vinsten i projektet.[11]

Ett annat "problem" med den finska aktielägenhetsformen är att den har fått viss popularitet som kapitalplaceringsobjekt. Det tycks inte finnas några begränsningar när det gäller uthyrning av aktielägenheter, och i själva verket är hyresrätt i ägarlägenheter en ganska vanlig form av boende, särskilt i de större städerna i Finland. Anklagelser om att denna form skulle leda till någon sorts privat utsugning av beroende hyresgäster måste dock falla. I det finska systemet sköts uthyrningen av aktiebolagets administration enligt hyreslagstiftningen regler. Aktieägaren måste överlämna dessa frågor till bolagets VD. Någon privat uthyrning kan det inte bli fråga om.

Finland har också nyligen infört en bostadskooperativ bostadsform, som dock har en klart social prägel, närmast att jämföra med vissa former av danska och isländska allmännyttiga bostadsföretag, och skall därför behandlas i samband med dessa. Det sagda innebär att kooperativt boende i dessa länder huvudsakligen bör ses som en form "social housing".

I Danmark finns dock "privata" andelsboligforeninger och andra boligfællesskaber, som mera är att jämställa med de svenska bostadsrättsföreningarna. Den danska lagen från 1979 ger inte någon formell definition av dessa, men det är fråga en konstruktione får andelsägarna har nyttjanderätt till lägenheter i föreningens hus, ofta i form av hyresavtal. Lagen har bestämmelser som skall tillförsäkra hyresgäster rätt till medlemskap i sådana föreningar vid övergång från hyresrätt och regler om prissättningen vid

---

[10]När det gäller Sverige är det sedan 1944 inte associationsrättsligt möjligt att knyta en aktie till en sådan särskild rättighet. Detta går hand i hand med de nästan samtida reglerna i bostadsrättskontrollagen, som utgjorde en föregångare till de nuvarande reglerna om kopplingsförbud i bostadsrättslagen, som förbjöd upplåtelse av andelsrätt med vilken följer en nyttjanderätt på begränsad tid. (Att nyttjanderätt utan begränsning i tiden endast fick upplåtas av en bostadsrättsförening följde av bostadsrättslagen också vid denna tid. Men upplåtelse av hyresrätt kopplad till en andelsrätt hade blivit ett populärt sätt att undgå bostadsrättslagen.)

[11]I Sverige är vi inte vana vid en sådan diskussion. Den har dock under senare år dykt upp när det gäller ombildning från hyresrätt till bostadsrätt. Den s k ombildningslagen har i själva verket kommit till enbart för att förhindra något sådant. Tidigare har naturligtvis villkoren för statliga lån förhindrat sådana initiativ i fråga om byggmästarbildade föreningar.

överlåtelse av andel och nyttjanderätt. – Utöver detta finns i Danmark också bostadskommanditbolag, som, liksom de svenska motsvarigheterna är grundade av skatteskäl, eftersom kommanditbolag inte heller i Danmark är att räkna som självständiga skattesubjekt. Det lär vara omstritt om reglerna i den danska ägarlägenhetslagen om förbud mot att inrätta samägande med anknuten nyttjanderätt är tillämpliga på dessa bolag.
I Norge finns sedan 1945 lagstiftning om bostadsrätt (borettslag) och dessutom finns sedan 1960 en lagstiftning om boligbyggelag, alltså motsvarigheten till de svenska HSB-föreningarna. Enligt norsk lagstiftning är ett borettslag en kooperativ föreningen (andelslag) med uppgift att förvärva eller uppföra bostäder och hyra ut lägenheterna till andelsägarna. Numera är det också tillåtet att använda sig av aktiebolagsformen för detta ändamål. Lagen om boligbyggelag ger också regler om förhållandet mellan borettslaget och boligbyggelaget som påminner om vad som gäller inom HSB-rörelsen i Sverige. Borettslaget är alltså anknutet tll boligbyggelaget, och det gäller särskilda regler bl a om överlåtelsersättning och om likvidation. Det finns emellertid också borettslag som inte är anknutna till något boligbyggelag.

2.3 ÄGANDERÄTT

Allmänt – äganderätt och samäganderätt

Äganderätt omfattar huvudsakligen två fall, nämligen det enkla fallet att hyresgästen äger ett småhus samt fallet att fastighetsägaren bor i en lägenhet i ett flerbostadshus, där han hyr ut övriga lägenheter. Nyttjandet sker som ett utflöde av ägandet och några kontraktsrelationer mellan nyttjaren och ägaren föreligger därmed inte. För Sverige gäller därutöver den särskilda komplikationen att lagstiftning om ägarlägenheter saknas. Det finns heller inga möjligheter att införa ett sådant system genom inskrivningsbeslut eller liknande, som har skett i Norge. Det svenska inskrivningssystemet tillåter inte pantsättning av andelar av fast egendom. Inte heller kan andelarna med sakrättslig verkan lokaliseras i en fastighet.

Detta innebär att reglerna om *samäganderätt* får användas när boende av flera familjer blir aktuellt i ett hus. Det kan framhållas att den gamla svenska lagstiftningen om samäganderätt från 1904 också var avsedd för

detta. Den var en sorts lösning på problemet ägarlägenheter avvisades.[12] Boende i denna form är ganska vanligt, särskilt när det gäller större villor, hus på landet m m. men förekommer också när det gäller flerfamiljshus i städer. Denna form har emellertid betydande brister. Detta är ett av skälen till att lagstiftaren öppnat möjligheter att bilda bostadsrättsföreningar med så få medlemmar och lägenheter som tre. Man kan dock ha delade meningar om föreningsformen är lämplig när det är så få medlemmar. Föreningsformen är tungrodd. Visserligen kräver den allmänna lagen om ekonomiska föreningar endast tre medlemmar, men detta är närmast tänkt för ekonomiska föreningar med juridiska personer som medlemmar.

Samäganderätt har som nyss antytts betydande nackdelar som form för innehav. Här skall några av de viktigaste redovisas:

1. Andelarna kan inte pantsättas och därmed inte tjäna som kreditunderlag

2. Hyresrätt kan inte med sakrättslig verkan instiftas i andelen (7:9 JB) - en sakrättsligt fullgången hyresrätt kräver upplåtelse från samtliga andelsägare

3. Frågan om hur fastigheten skall disponeras måste lösas genom avtal. Eftersom lagstiftning saknas måste ett sådant avtal bli komplicerat, eftersom ledningsfrågor, förvaltningsfrågor, ansvarsfrågor m m bör regleras.

4. En samäganderätt utgör inte hyresrätt och ägaren har därför inte något uttryckligt skydd för sin besittning (se NJA 1952 s 37 – äganderätt konstituerar självklart inte hyresrätt).

5. Vid fall av störande beteende är det å andra sidan svårt att bli av med en andelsägare. Denne kan knappast skiljas från sin andel på det sättet att en tvångsförsäljning sker. Regleras denna fråga i samägaravtalet är avtalet ogiltigt på den punkten, eftersom löften att sälja och köpa fast egendom inte är bindande. – Därmed är också lösningsrätter för de andra samägarna omöjliga att upprätthålla.

6. Det är svårt att upprätthålla det ursprungliga samägaravtalet vid överlåtelse av andel. Även om samägaravtalet föreskriver att avtalet skall förbehållas är det inte säkert att detta iakttas. Samäganderättslagen är i princip dispositiv. Bl a brukar reglerna om att försäljning skall ske på offentlig auktion av hela egendomen när samägarna är oeniga avtalas bort. Kommer en ägare in, som inte är bunden av avtalet, kan emellertid denne framtvinga en försäljning, eller bedriva utpressning mot övriga samägare.

---

[12] Se vidare om detta Victorin-Melz, Bostadsrätt, 3 uppl 1989, s 21 ff och betr den mycket tidiga diskussionen om ägarlägenheter s 34 f m hänv.

Småhusboende

Den vanligaste boendeformen i Sverige är småhusboendet. Småhusboende betraktas som ägande av fastighet i allmänhet, d v s det regleras av vanliga regler i allmän och speciell fastighetsrätt. Som i huvudsak likställt med ägande betraktas också innehav av småhus med tomträtt.

Detta innebär bl a att småhusägande är underkastat kraven på plan i plan- och bygglagen (PBL) och på bygglov för uppförande och ändring (för småhus gäller dock vissa lättnader, t ex när det gäller anslutande byggnader, färgsättning m m). Naturligtvis gäller vanliga krav på fastighetsbildning. Fastighetsbildningsservitut är av naturliga skäl vanliga för småhus, t ex när det gäller kablar och ledningar för el, vatten och avlopp. Småhusen, särskilt gruppbyggda småhus, är ofta organiserade i samfälligheter för t.ex. vägar, gatubelysning, kabel-TV och kvartersgårdar.

Småhusägaren svarar själv genom avtal med olika leverantörer för kostnader för uppvärmning, vatten, avlopp, el m m, i den mån som inte sådana nyttigheter tillhandahålls genom en samfällighet. I så fall sker en utdebitering inom ramen för samfälligheten, för vilken småhusägaren svarar.

De viktiga reglerna om köp av småhus styrs av reglerna om fastighetsköp i 4 kap. jordabalken (JB). Här gäller särskilda regler som ger ett visst konsumentskydd vid köp av fast egendom från näringsidkare till konsument (se 4:19) som bl a i princip gör felreglerna tvingande till konsumentens fördel, om inte särskilda garantier ges. När det gäller köp av nybyggda småhus är det vanligt att ett kombinerat avtal om entreprenad och fastighetsköp ingås. Här finns särskilda regler om skydd som återfinns i konsumenttjänstlagen, utöver vad som gäller enligt jordabalken. Man använder också ett särskilt entreprenadavtal med särskilda garantiförpliktelser. Användandet av sådana är ett villkor för att statliga lån skall ges till projektet.

Den vanligaste fallet av förvärv av småhus är emellertid ett köp av ett "begagnat" hus från en privatperson. I en sådan relation är reglerna om fel i 4 kap. jordabalken dispositiva, d.v.s. de kan frångås genom avtal, och så sker i ganska stor utsträckning. Säljaren kan friskriva sig från ansvaret för fel, men om säljaren insisterar på en friskrivning kan ju alltid köparen avstå från förvärvet. Även om säljaren inte friskriver sig från fel har köparen likväl en omfattande "undersökningsplikt", något som innebär att han inte som fel får åberopa fysiska fel och brister som han bort märka vid en undersökning av fastigheten före köpet. Undersökningens noggrannhet och omfattning betingas av fastighetens ålder och skick. Ju äldre huset är desto noggrannare måste köparen vara. -- När det å andra sidan gäller rättsliga fel är köparens situation bättre. Han kan utgå från att fastigheten inte t.ex. är pantsatt till högre belopp än säljaren anger eller från att den inte är uthyrd.

Lagfarts- och inskrivningssystemet medverkar i hög grad till rättssäkerheten för köparen. Han kan kontrollera att säljaren är rätt ägare och han kan kontrollera att fastigheten inte belastas med andra inteckningar än vad säljaren uppger. Finns det felaktiga uppgifter om ägaren kan köparen t.o.m. göra ett godtrosförvärv av fastigheten, något som dock är synnerligen ovanligt. De olika registren kännetecknas av hög precision. Lagfarts- och inskrivningssystemet ger också skydd mot dubbeldispositioner. Genom att genast ansöka om lagfart efter förvärvet får köparen skydd mot att säljaren överlåter egendomen till någon annan eller att han pantsätter den.

Reglerna om tillbehör till fast egendom ger också köparen ett gott skydd. 2 kap. jordabalken reglerar alla viktiga fall av vad som tillhör en fastighet. Vill säljaren föra bort något som tillhör fastigheten måste detta göras klart i överlåtelseavtalet. Antalet tvister av detta slag är lågt.

En småhusägare kan använda sin fastighet som säkerhet för lån. Reglerna om panträtt i 6 kap. jordabalken reglerar hur pantsättningen går till. Det vanligaste fallet av pantsättning av fast egendom är förmodligen vid överlåtelse – köparen tar upp nya lån för att finansiera sitt förvärv – men det finns inte något som hindrar att fastigheten belånas för att ägaren skall finansiera t.ex. konsumtion eller en rörelse som han driver.

Småhusägande måste betraktas som den mest riskfyllda formen av boende. Ägaren bär risken för att fastighetsvärdena sjunker, eller för att värdet på hans egen fastighet minskar, t.ex. på grund av dåligt underhåll. För mera akuta faror, t.ex. brand eller insektsangrepp, är dock fastigheten i regel försäkrad. En s.k. fullvärdesförsäkring är också ett villkor för att fastigheten skall kunna utgöra pant för kredit.

Precis som andra låntagare har en småhusägare ansvar för sin egen ekonomi. Skulle hans ekonomi försämras måste han kanske sälja fastigheten för att ha råd att betala sina skulder (räntor och amorteringar). Eljest riskerar han att fastigheten blir utmätt, antingen för pantfordringar eller för någon annan fordran, och såld genom kronofogdemyndighetens försorg (under hand eller på exekutiv auktion).

Särskilt på mindre orter med hög arbetslöshet har ibland prisfall på småhus inträffat. Här har småhusägaren inte något skydd, utan kan drabbas av en kraftig inlåsningseffekt, eftersom han inte kan sälja fastigheten utan att göra en avsevärd förlust. I en del fall kan resultatet bli att han måste gå ifrån fastigheten med personligt ansvar för lån i stor utsträckning. -- Det finns dock ett visst skydd genom att länsarbetsnämnden kan lösa in egnahem (och även bostadsrätter) av arbetsmarknadsskäl. (Se förordning (1987:408) om inlösen av egnahemsfastigheter och bostadsrätter.) Detta skall inte diskuteras vidare här mer än att det skall konstateras att inlösen sker till ett belopp motsvarande senaste taxeringsvärde. Inlösen får ske i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län och om det finns synnerliga skäl även i övriga landet.

Tomträtt

En form för ägande som, särskilt tidigare hade stor betydelse är *tomträtt*, som regleras i 13 kap Jordabalken. I svensk rätt innebär tomträtt en upplåtelse av mark utan begränsning i tiden. Tomträtten kan av jordägaren sägas upp efter vissa tidsperioder (20 år), men endast av särskilda skäl, såsom att markanvändningen skall ändras. Tomträttshavaren får inte alls säga upp avtalet. När en tomträttsupplåtelse görs kommer alla tillbehör till den fasta egendomen att bli tillbehör till tomträtten – byggnader, träd m m. För tomträtten utgår en avgäld, som efter vissa komplicerade beräkningsgrunder skall anses motsvara en skälig avkastning på fastighetens värde (dock naturligtvis inte på vad som hör till tomträtten). Avgälden ändras som nämnt för närvarande vart 5:e år.

Tomträtten kan överlåtas. Formellt är tomträtt lös egendom, men jämställs i alla praktiska avseenden med fast egendom. Den kan därför inskrivas i ett särskilt register och den kan intecknas på samma sätt som fast egendom.

På det sätt som den här har beskrivits kan tomträtten karakteriseras som en delad äganderätt. Fastighetsägaren har behållit "jordräntan" medan dispositionsrätten i övrigt tillkommer nyttanderättshavaren/tomträttshavaren. Nyttjanderätten är väl så trygg som en äganderätt – jordägarens uppsägningsrätt motsvarar ungefär den rätt som det allmänna har att expropriera marken. Det kan tilläggas att tomträtt inte kan förverkas till följd av att tomträttshavaren försummar att erlägga tomträttsavgäld. Jordägaren är hänvisad till att få ut beloppet med vanliga indrivningsåtgärder.

Tomträtten infördes i svensk rätt genom den omfattande modernisering av reglerna om hyra och annan nyttjanderätt som skedde 1907. Tanken med införandet var att såvitt möjligt tillhandahålla mark för bostäder till ett lägre pris. – Syftet var att minska markspekulationen i områden med högt efterfrågetryck och även att fortsättningsvis hålla priserna låga. Tomträtt får bara upplåtas av stat och kommun (samt av vissa stiftelser). Genom införandet av tomträttsinstitutet gavs en möjlighet för särskilt städerna att exploatera sina, på den tiden ofta omfattande, markinnehav, på ett sätt som gjorde det möjligt att också fortsättningsvis tillgodogöra sig avkastningen. Samtidigt gav tomträttsinstitutet möjligheter att också i viss mån styra markanvändningen – upplåtelsen kunde ske för ett viss syfte.

Tomträttens popularitet har minskat under senare år. Delvis kan det ligga ideologiska skäl bakom. Tomträtt är onekligen en form av socialiserad mark. Ett mer praktiskt skäl kan vara att markvärdesstegringen genom tomträttsavgälden fortfarande tillkommer jordägaren. Detta leder till att den justering av tomträttsavgälden som sker med rätt glesa mellanrum kan in-

nebära ganska kraftiga höjningar, något som kan uppfattas som betungande av tomträttshavaren. Till följd av detta har friköp skett av tomträtt i ganska stor utsträckning. – Det kan också inskjutas att genom den privatisering och bolagisering som skett av statens och kommunernas mark i Sverige, en upplåtelse av tomträtt ter sig som något opraktisk med nuvarande regler. De statliga och kommunala bolagen kan nämligen inte upplåta tomträtt. Skall en sådan upplåtelse ske måste egendomen återgå i statlig eller kommunal direkt ägo.

Nordiska förhållanden

I *Norden* är direkt ägda bostäder den vanligaste formen av boende. Statistiken är ganska entydig:

Direkt ägda lägenhet i Norden 1990[13]

	Antal	Procenttal
Danmark	1 212 000	54,4
Finland	770 000	37,8
Island	70 700	76,8
Norge	1 125 000	58,9
Sverige	1 556 000	40,6

Det är tydligt att Sverige och Finland ligger lägre än de andra länderna. Förklaringen är emellertid delvis den att man bland ägda lägenheter i Danmark, Island och Norge räknar in även ägarlägenheterna, en företeelse som saknas i Sverige och Finland, där man i stället har en ganska hög andel indirekt ägda lägenheter, framför allt bostadsrätt i Sverige och aktielägenheter i Finland. När det gäller hyrda lägenheter ligger dock Sverige och Danmark i en klass för sig (se vidare nedan).

För småhus är situationen i övriga Norden i huvudsak liknande den som gäller i Sverige. Ägda småhus behandlas i princip som vilka fastigheter som helst. Begränsningar i användningen m m följer av planlagstiftning. Några begränsningar i överlåtelserätten finns i princip inte. Finansiering sker genom lån med säkerhet i fastigheten o s v.

Den viktigast skillnaden mellan Sverige och Finland å ena sidan och de övriga länderna i Norden å andra sidan är emellertid förekomsten av *ägar-*

[13]Källa: Kåre Lilleholt, Nordisk Bustadsrett, opubl stencil 1994. - Observera att antalet ägda lägenheter i Sverige förefaller lägre än vad som jag funnit med stöd av 1990 års folk- och bostadsräkning som den redovisats i Statistisk Årsbok.

lägenheter. Island kom först med lagstiftning 1959 (som senare ersatts av en lag från 1994). Den danska lagstiftningen är från 1966 medan den norska är så sen som från 1983.

Principiellt finns det två olika typer av ägarlägenheter. Den ena, som i Norden representeras av Norge, kan beskrivas som en samäganderätt, alltså en andelsrätt, till vilken knyts en ständig dispositionsrätt till lägenheten. Här gäller vidare att äganderätten kan inskrivas tillsammans med kopplingen till nyttjanderätten och dessutom intecknas (pantsättas), till skillnad från vad som är fallet i Sverige. I realiteten är det därför fråga om en rätt som är att likställa med vanlig äganderätt.

Den andra typen, som utgör en formell äganderätt till fastighet, representeras av Island och Danmark. Här indelas ett hus i ägarsektioner, som registreras som fastigheter, och som behandlas som sådana i alla avseenden. De delar av fastigheten som inte omfattas av uppdelningen (marken, gemensamma utrymmen som trappor, källare, teknisk utrustning som värmepannor och hissar, bärande delar av huset, taket m m) förvaltas av en ägareförening, som tekniskt närmast är att jämställa med en svensk samfällighetsförening.

I såväl Danmark som Norge gäller restriktioner på inrättande av ägarlägenheter. I Norge gäller t ex krav på husets kvalitet och egenskaper och vidare måste hyresgästerna ges rätt förvärva ägarlägenheter om det är fråga om ombildning från hyresrätt. I Danmark råder det förbud mot att inrätta ägarlägenhetsliknande konstruktioner (andelsrätt med anknuten nyttjanderätt) som inte faller in under lagreglerna, som ju föreskriver fastighetsbildning. Systemet påminner om det svenska förbudet mot upplåtelse av andelsrätt, som har omtalats här ovan. I Norge råder också ett förbud mot bildande av ägarlägenhetskonstruktioner som inte faller under ägarlägenhetslagstiftningen.

I Island finns en typ av kooperativa sammanslutningar med uppgift att uppföra ägarlägenheter för medlemmarna (byggingarsamvinnufélög).

Här kan tilläggas att ägarlägenheter veterligen finns i alla västeuropeiska länder med undantag för Finland, Storbritannien och Sverige. Jag ser det inte som min uppgift att diskutera skälen för detta, men nöjer mig med att konstatera att skälen för att inte införa ägarlägenheter i Sverige förefaller oklara och mest bero på en tilltro till det "utmärkta" bostadsrättsinstitutet, något som i sin tur förefaller bero på en tro på att bostadsrätt skall vara en mera "social" boendeform är ägarlägenheter. Så kan vara fallet i en del fall, men å andra sidan erbjuder bostadsrättsformen ett brett spektrum av olika sociala förhållanden, för en del av vilka ägarlägenheter säkerligen skulle ses som attraktiv. Jämförelsen skall kanske i första hand göras med gruppbyggda småhus, där äganderätt och bostadsrätt utgör konkurrerande

alternativ, där villkoren för statliga bostadssubventioner tidigare har haft en avsevärd och kanske inte helt saklig betydelse.

2.4 GRÄNSDRAGNINGSFRÅGOR

En viktig fråga inom boenderätten är om antalet upplåtelseformer är begränsat, eller om det kan förekomma andra former än de som regleras i lagstiftningen.

När det gäller *hyra* kännetecknas rättsförhållandet mellan den boende och upplåtaren av att det i princip endast föreligger ett kontrakt -- upplåtelseavtalet avseende bostaden. Här får huvudregeln anses vara att ett sådant avtal skall anses utgöra hyra enligt 12 kap JB (hyreslagen). Enligt 12:1 1 st JB definieras hyra som "avtal varigenom hus eller delar av hur upplåts till nyttjande mot ersättning". Samtidigt är att beakta att reglerna i 12 kap är tvingande till hyresgästens fördel, om inte annat anges i lagen (12:1 5 st). Detta bör innebära att hyresgästen alltid kan åberopa reglerna i 12 kap JB gentemot upplåtaren, oavsett vad som parterna kan ha kallat avtalet. Vi har därmed endast en form som gäller ett-kontraktsfallet – det är fråga om hyra.

Inom hyra uppstår en del gränsdragningsfrågor mot andra avtalstyper. Av mindre betydelse är kanske fallet att det inte är fråga om "hus", d v s en byggnad som är ägnad att hysa människor och egendom.[14] Tält och husvagnar anses t ex inte utgöra hus, låt vara att en permanent uppställd husvagnstrailer förmodligen får anses utgöra ett "hus" i lagens mening. Inte heller är det av någon större betydelse om upplåtelsen sker vederlagsfritt – då är heller inte hyreslagens regler tillämpliga annat än analogt. Upplåtelsen måste också ha skett genom avtal. Vi kan dock här bortse från upplåtelser som sker tvångsvis, t ex genom tillämpning av reglerna i förfogandelagstiftningen eller expropriationslagen.

Av större betydelse kan vara situationen att det är fråga om ett *kombinerat avtal*, d v s upplåtelsen är kombinerad med ett avtal om något annat.[15] Här tar lagen upp några vanliga fall. När det gäller *tjänstebostäder*, d v s upplåtelsen är kombinerad med ett anställningsavtal, gäller uttryckligen att hyreslagen är tillämplig. Lagen innehåller också regler som tar sikte på upplåtelse av mark i kombination med bostäder. När det gäller upplåtelse av jord i kombination med bostad gäller att hyreslagen är tillämplig om jorden skall användas för annat ändamål än jordbruk eller för trädgårdsodling i mindre omfattning. En villa som hyrs ut faller sålunda under hyresla-

[14] Se t ex Bengtsson-Victorin, Hyra och annan nyttjanderätt, 4 uppl 1990 s 39 f m hänv.
[15] Se bl a Holmqvist, Hyreslagen, 3 uppl 1994 s 15 ff m hänv.

gen även om upplåtelsen också omfattar en stor tomt.[16] Att trädgårdsodling nämns har att göra med gränsdragningen i förhållande till jordbruksarrende – där kan nämligen arrendet omfatta bostad till arrendatorn, varvid arrendereglerna är tillämpliga. I det angivna fallet är dock hyresreglerna att tillämpa. I samma riktning går fallet med s k skogarbetararrenden, d v s upplåtelse av bostad, i kombination med jord där ett anställningsavtal som inte är av endast ringa betydelse också föreligger. Då skall hyreslagens regler tillämpas när bostadsupplåtelsen är mera betydelsefull än upplåtelsen av jorden.

Huvudregeln vid kombinerade avtal får eljest anses vara att hyra skall anses föreligga, om inte hyresinslaget är helt underordnat. Rättsfallet NJA 1971 s 129 gällde en kombinerad upplåtelse av lokaler och restaurangrörelse. HD förklarade, såvitt man får förstå rättsfallet, att hyreslagens regler var tillämpliga på avtalsförhållandet i dess helhet. Se också NJA 1978 s 389 – ett avtal angående arrangerande av skolbespisning i lokaler i en skola ansågs utgöra hyra.

Ett särskilt fall av kombinerade avtal är sådana där hyresvärden som villkor för förhyrningen betingar sig att hyresgästen skall låna honom pengar. Ett sådant avtal är i och för sig giltigt under förutsättning att lånevillkoren är skäliga. Eljest kan avtalet komma i strid med reglerna om hur hyran skall sättas eller t o m ses som ett otillåtet villkor om särskild ersättning för upplåtelsen enligt 12:65 JB. Såväl avtalsmässigt som skattemässigt kan det även vara bekymmersamt att låta en låg ränta på lånet kompenseras av en låg hyra. Sannolikt skulle ett villkor om lån till hyresvärden ses som skäligt att ändra och därmed kunna bli föremål för villkorsändring på initiativ av hyresgästen enligt reglerna i 54 och 55 a §§ hyreslagen. – För detta talar flera skäl. Villkor om borgen för hyresförpliktelserna anses numera inte kunna upprätthållas i normala bostadshyresförhållanden (jfr 28 §). I den mån som hyresvärden behöver kredit bör han kunna lösa sina problem på den öppna kreditmarknaden. Eljest bör låneavtalet anses som oskäligt redan på den grunden att säkerheten är otillräcklig eller hyresvärdens ekonomiska situation osäker. – Om hyresgästen vill utnyttja sin rätt att byta lägenheten kommer något sådant att bli avsevärt svårare. Bytesparten måste då lösa ut hyresgästen ur kreditförhållandet. Sammanfattningsvis innebär detta att hyresgästen bör kunna frigöra sig från sådana lån. Han kan

[16]När det är fråga om upplåtelse för annat ändamål än bostad tillämpas dock denna regel med förnuft. En upplåtelse av en parkeringsplats föll t ex inte under hyreslagen enbart därför att där fanns en vaktkur. Se RBD 21:84. Ridstall med mark för ridvägar m m ansågs som hyra, med hänvisning till huvudregeln. Värdet av hyresegendomen var betydligt högre än marken som disponerades enligt avtalet. Se vidare i dessa frågor Bengtsson-Victorin, Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom, 4 uppl 1991, s 39 f,

helt enkelt få sina pengar tillbaka utan att behöva flytta.

Avslutningsvis i detta avsnitt skall erinras om de ovan nämnda reglerna beträffande indirekt ägande som gör det omöjligt att upplåta bostäder – med eller utan koppling till andelsrätten -- i andra former än bostadsrätt eller hyresrätt. Av historiska skäl tycks en särskild form leva kvar med ett eget liv, nämligen ständig nyttjanderätt kopplad till andelsrätt i en bostadsförening eller ett bostadsaktiebolag, men sådana får inte nybildas. Stödet för att anta att en sådan form finns är heller inte särskilt starkt. Den har egentligen aldrig prövats. Det är möjligt att den egentligen skall betraktas som hyra.

Resultatet av det resonemang som förts här är därmed att antalet upplåtelse- och dispositionsformer avseende bostad är begränsat till dem som redovisats här, nämligen

- avseende ägande: ägande och samägande (även tomträtt bör räknas hit);
- avseende indirekt ägande: bostadsrätt (samt i äldre förhållanden besittningsföreningar och hyresföreningar);
- avseende icke-ägande: hyra (samt vissa arrendeformer).

Statistisk översikt avseende avsnitt 2.1 - 2.4

Lägenheter efter ägarekategori den 1 november 1990

Ägarekategori	*Antal lägenheter*
Samtliga lägenheter	4 043 347
Stat och kommun	50 885
Allmännyttigt bostadsföretag	884 619
Bostadsrättsföreningar	682 776
Enskild person	1 999 447
Övriga	385 822
Uppgift saknas	39 798
Lägenheter i småhus	1 873 919
Stat och kommun	17 518
Allmännyttigt bostadsföretag	57 785
Bostadsrättsförening	66 712
Enskild person	1 10 118
Övriga	21 666
Uppgift saknas	120

Bostadshushåll efter lägenhetsstorlek och utrymmesnivå samt antalet boende den 1 november 1990

Lägenhetsstorlek *Antal boende m m*	*Samtliga hushåll*	*Trångbodda norm 2*[17]	*Hög utrymmes-standard*[18]
Samtliga hushåll	3 830 037	79 463	1 347 555
Hushåll i lägenheter med ett eller flera rum utan kokvrå	139 841	6 842	--
1 rum och kök	260 558	23 356	--
2 rum och kök	847 523	31 397	--
3 rum och kök	949 028	15 395	330 654
4 rum och kök	759 006	2 218	413 112
5 eller flera rum och kök	845 773	253	603 789
Uppgift saknas	28 668	2	--
Hushåll efter antal boende			
1	1 515 655	--	537 774
2	1 189 602	25 154	522 576
3	471 182	27 508	164 310
4	452 957	7 072	103 459
5 eller flera	200 641	19 731	19 486

Uppgifterna om de olika upplåtelseformerna framgår endast indirekt, och med viss osäkerhet. Antalet lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag och i bostadsrättsföreningar torde dock ge en direkt anvisning. Det framgår att av det totala antalet lägenheter i Sverige vid folk- och bostadsräkningen 1990, utgjorde bostadsrätterna 16,9 %, medan lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag utgjorde 21,9 %. Antalet enskilt ägda småhus utgjorde 42,3 % (och förmodligen är endast ett fåtal av dessa uthyrda). Antalet uthyrda småhus, som har andra än enskilda ägare, kan antas uppgå till 2,4 %. Antalet enskilda ägare som ej omfattar småhus uppgår till 7,2 %, medan antalet juridiska personer, som äger lägenheter i flerfamiljshus, kan beräknas till 9,0 %. Det totala privata hyresbeståndet skulle därmed uppgå till c:a 16 %,

[17]Trångbodda enligt norm 2: Antalet boende i lägenheten överstiger 2 per rum, kök och ett rum oräknade.

[18]Mer än ett rum per boende, kök och ett rum oräknade.

även uthyrda småhus inräknade. Till detta kommer ett litet stats- och kommunalägt bestånd på omkring 1,6 %, som får antas vara uthyrt.

Det kan antas att en förändring äger rum i riktning mot ökad användning av bostadsrätt (delvis genom omvandling från särskilt privat hyresrätt till bostadsrätt), och ökad byggnation av bostadsrätt och ägda småhus. Det har blivit alltmera vanligt att hyra och bostadsrätt används som upplåtelse av småhus. De förändrade ekonomiska villkoren för hushållen gör det dock troligt att hyresrätt kan bli vanligare i framtiden.

3 SÄRSKILT OM SOCIALA BOSTÄDER, ALLMÄNNYTTIGA BOSTÄDER OCH BOSTADSKOOPERATION

3.1 BOSTADSMARKNAD OCH BOSTADSBEHOV

Den svenska bostadsmarknaden är stadd under ett viss mått av avreglering i enlighet med de av statsekonomiska skäl påbjudna marknadsekonomiska tankesätten. Likväl kvarstår ett ansvar för det allmänna att s a s hålla befolkningen under tak. Ansvaret ligger på kommunerna och ingen kommun kan komma undan sitt ansvar att förse de i kommunen boende med bostäder, eller i varje fall tak över huvudet.

Oavsett Socialstyrelsens och kommunernas oklara inställning[19] är är reglerna i socialtjänstlagen (SFS 1980:620) och framför allt reglerna där om rätten till bistånd i 6 § av särskild betydelse enligt Regeringsrättens praxis:

> Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.
>
> Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans resurser att leva ett självständigt liv.

Denna bestämmelse rymmer flera komplicerade avvägningar mellan å ena sidan kommunala/allmänna resurser och å anddra sidan den enskildes behov. Basbehovet kan emellertid inte kringgås – den som inte har resurser att tillgodose sitt bostadsbehov har en ovillkorlig rätt till bistånd. Detta tycks gälla oavsett om kommunen har fysiska eller ekonomiska resurser att tillgodose behovet. Eftersom en kommun har i princip alltid har rimliga resurser att lösa frågan (genom upplåning, utökad uttaxering i ekonomiskt hänseende, eller genom att hyra, bygga eller omplanera) kan den inte undandra sig sitt ansvar. Det ledande rättsfallet är RÅ 1990 ref 119:

---

[19]Det görs hela tiden gällande att socialbidrag och socialtjänst inte är inrättade för att klara av behov av den typ som uppträder idag. Detta må vara riktigt, men till dess att andra effektiva system trätt i funktion lär ansvarsfulla domstolar tolka lagen efter dess ordalydelse, oavsett vad Socialstyrelsens byråkrater har att anföra i frågan.

> Helena K, född 1947 var en zigensk frånskild kvinna med fyra minderåriga barn. Hon var arbetslös och sjuklig, och dessutom var två av barnen sjuka, och bodde hos släktingar och vänner. Hennes hemkommun Botkyrka (en förort i sydvästra Storstockholm) avslog hennes begäran om bistånd i form av permanent boende med motiveringen att socialtjänsten inte disponerade den form av bistånd som Helena K begärde. Skälet var närmast att inga hyresvärdar ville godkänna Helena K som hyresgäst. Vid tiden för frågans avgörande i Regeringsrätten bodde Helena K i en husvagn, som anskaffats av socialtjänsten. Regeringsrätten dömde på följande sätt:
> "Regeringsrätten har i en tidigare dom funnit att boende i husvagn på en campingsplats, i vart fall när det gäller permanentboende, inte fyller det krav på skälig levnadsnivå som den enskilde enligt 6 § socialtjänstlagen har rätt att ställa (RÅ 1988 ref 137). Det finns inte heller något särskilt skäl att godta husvagn för Helena K och hennes barn. Med hänsyn till den situation som Helena K befinner sig i får det anses vara en skyldighet för sociala distriktsnämnden att lämna henne och hennes familj bistånd genom att tillhandahålla henne bostad som fyller kravet på skälig levnadnivå eller på annat sätt ombesörja att hon får tillgång till en sådan.
>
> Regeringsrätten bifaller besvären endast på det sätt att sociala distriktsnämnden åläggs att tillhandahålla Helena K bostad som fyller kravet på skälig levnadsnivå eller på annat sätt ombesörja att hon får tillgång till en sådan bostad."

Här är inte platsen att göra en detaljerad analys. Omständigheterna i fallet visar emellertid att kvinnan var sjuk. Det kunde inte krävas att hon ordnade sitt bostadsbehov själv. Ett erbjudande om att bo i en husvagnstrailer var uppenbarligen inte tillräckligt i förhållande till hennes behov, oavsett att kommunen fysiskt inte förfogade över några alternativa, lämpligare lägenheter. Vad åläggandet för kommunen i detalj kan innebära skall inte diskuteras.

3.2 ALLMÄNNYTTIGA OCH KOOPERATIVA BOSTADSFÖRETAG

Det är kännetecknande för Sverige att det saknas varje form av relevant lagstiftning som särskilt berör allmännyttiga och bostadskooperativa företag. Vad gäller allmännyttiga företag definierades dessa i regleringen om statliga bostadslån. Reglerna om allmännyttiga bostadsföretag har emellertid tagits bort därifrån. Vidare fanns en antydan om dem i reglerna om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, som dock också upphävts (se SFS 1993:404). De allmännyttiga bostadsföretagen nämns i bruksvärdereglerna i 12 kap. Jordabalken, som tidigare nämnts, och man får väl anta att reglerna där innebär en form av hänvisning till tidigare gällande regler – företagen skall alltså åtminstone huvudsakligen vara kom-

munägda och de skall arbeta utan enskilt vinstsyfte. Hur detta kommer att gestalta sig i framtiden framstår dock som ovisst.

Det har funnits kommunalägda, allmännyttiga bostadsföretag i Sverige åtminstone sedan 1930-talet. Den stora expansionen kom efter andra världskriget, då bostadsförsörjningen gjordes till en kommunal uppgift genom lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande från 1947, samtidigt som ett omfattande lånesystem infördes med statliga subventioner och garanterad tillgång till krediter. De allmännyttiga bostadsföretagen i Sverige är till övervägande del organiserade i SABO, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag. Det finns idag omkring omkring 300 sådana företag i Sverige, i regel ett företag för var och en av de 286 kommunerna i landet, men flera i de större kommunerna (4 st i Stockholm, t ex). Antalet lägenheter varierar från något tusental i små kommuner till 55.000 (Svenska Bostäder i Stockholm), Totalt är, som nämnt, antalet lägenheter i allmännyttiga bostadsföretag närmare 900 000.

När det gäller viktiga bostadskooperativa företag, andra än bostadsrättsföreningar, för vilka bostadsrättslagen alltid gäller, saknas särskild lagstiftning. I stället faller de bostadskooperativa organisationerna med uppgift att bilda bostadsrättsföreningar och att organisera bostadsbyggandet i kooperativ form under den allmänna lagstiftningen om ekonomiska föreningar. Även detta är delvis en tillfällighet. Det finns i och för sig inte några hinder mot att sådana företag organiserar sig som bolag.

Bostadskooperation har funnits i Sverige sedan 1870-talet. Den fick legal status genom att 1896 års lag om ekonomiska föreningar tog upp bostadskooperation som ett särskilt syfte vid sidan av producent-, konsument- och arbetskooperation. Någon organisation inom byggnadsledet att tala om fanns dock inte förrän HSB bildades. Inom bostadskooperationen domineras marknaden av tre grupper. Den första gruppen utgörs av HSB-rörelsen (Hyresgästernas Sparkasse- och Byggnadsförening u.p.a.), som bildades 1924 som en systerorganisation till Hyresgästernas Riksförbund. HSB har länge varit den största och mest välkända organisationen på marknaden som också haft flest bostadsrättsföreningar anslutna. HSB är organiserat i tre led. I toppen finns HSB:s riksförbund som är en ekonomisk förening. De byggande föreningarna är ekonomiska föreningar på regional nivå, som också gärna tar på sig uppgifter med administration av anslutna bostadsrättsföreningar. Den tredje nivån utgörs av bostadsrättsföreningarna. När en bostadsrättsförening nybildas har bosparare inom HSB företräde till lägenheterna.

Den andra gruppen utgörs av Svenska Riksbyggen, som bildades på 40-talet på fackföreningsinitiativ, närmast med tanke på behovet att skapa arbete åt byggnadsarbetare. Numera ägs Riksbyggen, som är en ekonomisk

förening, av ett stort antal fackföreningar och anslutna bostadsrättsföreningar. Ideologiskt och organisationsmässigt är Riksbyggen inte så olikt HSB.

Den tredje gruppen utgörs av bostadsrättsföreningar som är bildade av privata byggmästare. Där sker byggnationen oftast med stöd av ett garantiavtal utfärdat från Bostadsgaranti AB, som är en halvstatlig organisation med uppgift bl a att försäkra byggprojekten och fullborda dem vid ett fallissemang av byggmästaren. De privata bostadsrättsföreningarna är ofta organiserade i SBC, Sveriges Bostadsrättsföreningarnas Centralorganisation. – Som en fjärde grupp kan man kanske se de bostadsrättsföreningar som ombildats från hyresrätt enligt lagen om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt (SFS 1982:352).

Som nämnt omfattar bostadsrättssektorn c:a 700 000 lägeneter i Sverige.

Nordiska förhållanden

I *Norden* förekommer flera olika typer av allmännyttiga bostadsföretag på ett sätt som kan förefalla ganska förvirrande för en svensk iakttagare.

I Danmark omfattar allmännyttan c:a 42 % av bostadshyreslägenheterna. Enligt den centrala lagstiftningen, loven om boligbyggeri, kan ett allmännyttigt bostadsföretag organiseras som en "andelsboligforening", d v s en sorts hyreskooperativ, eller som "selvejende boligselskab", d v s en sorts bostadsstiftelser. Dessutom finns en del äldre former enligt tidigare lagstiftning ("garantiselskaber"). För att få räknas som allmännyttigt måste företaget godkännas av kommunstyrelsen.

Allmännyttiga bostadsföretag i Danmark hyr ut lägenheterna till hyresgästerna. Om företaget är organiserat som en andelsboligforening betalar medlemmarna ett inskott (beboerinskud eller boligandel) när de tilldelas en lägenhet. Detta inskott, som är avsevärt lägre än vad vi är vana vid i Sverige, betalas tillbaka när medlemmen avflyttar. Lediga lägenheter fördelas i regel efter en intern bostadskö i företaget.

Förhållandet mellan medlemmen som hyresgäst och föreningen regleras av ett normalkontrakt, som är godkänt av regeringen. Nyttjanderätten är inte begränsad i tiden, men hyresgästen kan säga upp sig med tre månaders uppsägningstid. Det är också karakteristiskt att rätten till bostaden inte kan överlåtas eller pantsättas. Det finns dock möjlighet att använda bostaden som byte. Vidare kan den hyras ut i andra hand.

Som ovan har framhållits är de danska allmännyttiga bostadsföretagen formellt att se som en typ av bostadskooperation, medan det i realiteten är fråga om ett system för boendeinflytande i hyresrätt. Ägarna har fortfarande en avgörande kontroll i avgörande frågor, medan de boende likväl

har ett betydande inflytande över den dagliga bostadsförvaltningen. För en svensk med erfarenhet från det mera "klasskampsbetonade" systemet med hyresgästföreningar, ter sig systemet som elegant och okonventionellt på ett typiskt danskt sätt.[20]

I de självägande allmännyttiga företagen tillämpas i huvudsak samma regler som i en andelsboligforening. Något inflytande över administrationen som kan finnas i en förening finns dock inte, utan styrelsen utses av kommunen. Här skall tilläggas att både andelsboligforeningar och självägande företag är organiserade så att varje byggprojekt utgör en avdelning. När det gäller andelsboligföreningarna har avdelning bl a ansvaret för husets drift. Avdelningarna står också som ansvariga för lån som tagits upp med den fasta egendomen som säkerhet.

Finland har flera olika slag av sociala bostäder. För det första finns kommunägda och allmännyttiga bostadsföretag, som uppför bostäder med statliga lån vilka fördelas efter sociala kriterier. Vidare finns som nämnt en ny typ av socialt boende, som kallas bostadsrätt. Det är fråga om en nyttjanderätt med ett lågt inskott om c:a 15 % av förvärvskostnaden i hus som ägs av kommuner eller allmännyttiga företag. Nyttjanderätten fördelas efter sociala skäl. Bostäderna kan överlåtas till personer som godkänts av kommunen eller till närstående. Bostaden kan inte pantsättas och vid överlåtelse gäller prisreglering.[21]

Island finns en typ av allmännyttiga bostadsföretag – húsnædissamvinnufélag – som ganska mycket liknar de danska allmännyttiga bostadsföretagen. Också här skall hyresgästen betala ett inskott (10 % av produktionskostnaden för sociala bostäder och 30 % för övriga). Bostaden kan inte säljas eller pantsättas. Hyresgästen bara sägas upp om han inte sköter sina förpliktelser, men kan i sin tur säga upp sig med 6 månaders uppsägningstid.

I Norge saknas den typ av bostäder som vi kallar allmännyttiga. I stället sköts uthyrning av bostäder till personer med särskilda behov av kommunerna, som en typ av sociala bostäder – det kan gälla äldre, handikappade, flyktingar, skolelever, studenter m fl. Till största delen gäller vanliga regler om hyra, men en viss inskränkning av rättigheterna för hyresgästen gäller.

---

[20]Man bör inte glömma bort att hyresgästföreningarna i Sverige infördes efter facklig modell, där grunden utgjordes av strejker och liknande åtgärder. Det är karakteristiskt att den första hyresrättsliga lagstiftningen om medling och hyresnämnder grundades på erfarenheter från den arbetsrättsliga lagen om medling i arbetstvister. Se vidare Victorin, Kollektiv hyresrätt, 1982.

[21]Ett särskilt problem gäller vad som händer om bostadsrätten inte kan säljas. På samma sätt som i Sverige kan bostadsrätten inte sägas upp. Den allmänna meningen tycks vara att ägaren då måste avsluta förhållandet genom att lösa in bostadsrätten.

3.3 Uthyrning från det allmänna

Som redovisats i det föregående finns ett förhållande litet antal lägenheter som ägs direkt av staten eller av kommuner (även landstingskommuner). De statligt ägda lägenheterna har sedan 1993 överförts till ett statligt ägt bolag, Vasakronan. Enstaka lägenheter belägna i kulturellt särskilt värdefulla miljöer (t ex slott) har dock behållits. De kommunala och landstingskommunala lägenheter omfattar huvudsakligen personalbostäder och bostäder avsedda för vård. Som tidigare antytts finns också ett bestånd av lägenheter avsedda för personer med bistånd från socialtjänsten i kommunen. Ofta hyr socialtjänsten lägenheter för att hyra ut dessa i andra hand.[22] En del inkvarteringsmöjligheter för alkoholister (härbärgen och liknande) administreras också av kommuner.

3.4 Andra åtgärder

Det är sedan länge erkänt i Sverige att det finns ett samband mellan ett utbud av lämpliga bostäder, bostadsstöd och andra åtgärder, såsom hyresreglering i en eller annan form. Sedan 1940-talet har bostadsbyggandet fått stöd, framför allt genom olika former av subventionerade räntekostnader, men även indirekt genom bostadsbidrag till hushåll med låga inkomster, men med behov av bra bostäder, något som gör det möjligt att för dem att efterfråga sådana. Efter andra världskriget rådde också hyresreglering, men den ansågs ha så ogynnsamma verkningar att den ersattes av bruksvärdesystemet, som tidigare redogjorts för ,med början omkring 1970. Särskilt de allmännyttiga företagens prisledande roll har fått verkan som en sorts hyresreglering.

Sedan 1992 har emellertid en minskning i stor skala av det statliga stödet till bostadsbyggandet ägt rum, och meningen är att stödet skall vara i princip avvecklat fram till 2002. Då kommer endast ett 30-procentigt räntestöd att utgå till hyres- och bostadsrättslägenheter, som motsvarar den avdragsrätt för skuldräntor som finns i ägda lägenheter. Möjligheterna för den bostadspolitiska utredningen att komma med några radikala förbättringar är emellertid små, eftersom dess föreslag inte får medföra ökade utgifter för stat och kommuner.

---

[22] I sådana fall är det ofta tveksamt om man skall tala om hyreslägenheter i vanlig mening, eftersom inslaget av vård kan vara dominerande. Är det emellertid fråga om upplåtelser för mera normalt boende kan det ofta vara så att hyresgästen har fått avstå från sitt besittningsskydd, så att han snabbt kan avhysas, om han återfaller i missbruk och därmed följande störande beteende.

3.5 SEGREGATION ELLER INTEGRATION MELLAN ETNISKA ELLER SOCIALA GRUPPER

Problemen runt etnisk segregation och segregation i övrigt mellan olika sociala grupper växer i Sverige och förmodligen också i de flesta andra länder i Norden. F n arbetar en statlig utredning med problemen i Sverige, och den bostadspolitiska utredningen skall enligt sina direktiv hålla nära kontakt med denna utredning.

Möjligheterna att enbart med *rättsliga* medel göra något effektivt åt segregation är förmodligen ganska begränsade. Det finns emellertid en särskild ombudsman mot etnisk segregering i Sverige, vars uppgifter dock i första hand gäller diskriminering på arbetsmarknaden. Den effektivaste regeln på bostadsområdet är dock det straffrättsliga förbudet mot etnisk diskriminering som återfinns i 16:9 Brottsbalken:

> En näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren tillämpar i förhållande till andra, skall dömas för olaga diskriminering till böter eller fängelse i högst ett år.

Regeln tar naturligtvis sikte även på fastighetsägare – privata eller kommunala – som vägrar att hyra ut lägenheter till dem som omfattas av skyddet. Den har också tillämpats gentemot en bostadsrättsförening.

> NJA 1979 s 657. En styrelse i en bostadsrättsförening hade lämnat ett förhandsbesked till ägaren i frågan om den avsåg att bevilja medlemskap till en zigenare, till vilken ägaren avsåg att överlåta bostadsrätten. Styrelsens negativa besked ansågs innebära brottslig diskriminering av zigenaren, och styrelseledamöterna dömdes till böter.

Å andra sidan är det ofta svårt att med rättsliga regler göra något åt den segregation som sker t ex av ekonomiska skäl – här kan motmedlet vara ekonomiska resurser – eller därför att invandrare har en tendens att bosätta sig tillsammans. I det senare fallet kan segregation i viss mån motverkas genom bostadsförmedlingsverksamhet. Under den borgerliga regeringen avskaffades emellertid den obligatoriska kommunala bostadsförmedlingen, som låg i framför allt reglerna om bostadsförmedling som villkor för statliga lån, liksom lagen om kommunal bostadsanvisningsrätt (se SFS 1993:405). I flera kommuner har bostadsförmedlingen avskaffats, och ersatts av köer som de olika bostadsföretagen ordnar själva. Det finns emellertid en klar tendens att återinföra kommunala bostadsförmedlingar, dock

utan att dessa ges några särskilda "tänder".

När det gäller bostadsrätt får man konstatera att stadgevillkor om inträde, som innebär villkor om visst medborgarskap, inkomst eller förmögenhet eller som är oskäliga mot överlåtaren eller den inträdande inte får upprätthållas (2:2 BRL). Detta gäller säkerligen diskrimineringsfall, när inte vägran att anta en medlem är objektiv acceptabel, t ex att den tillträdande har otillräckliga ekonomiska resurser. Rättspraxis är dock förhållandevis liberal när det gäller t ex zigenare.[23] Enligt nya regler i bostadsrättslagen gäller vidare att styrelsen inte behöver acceptera en juridisk person som medlem, oavsett vad stadgarna säger i frågan. Dock gäller – särskilt med hänsyn till socialt boende – att en kommun eller landstingskommun som förvärvat en lägenhet inte får vägras inträde (2:4 2 st). Såvitt man kan förstå innebär detta att en kommun därför endast får vägras medlemskap om den inte uppfyller villkoren för medlemskap som t ex kan bestå i viss yrkestillhörighet eller viss ålder. Ett villkor som innebär att en kommun inte får beviljas medlemskap skulle dock vara ogiltigt. Samtidigt gäller för bostadsrättsföreningar, liksom i hyresrätt att en kommun eller landstingskommun har en närmast obetingad rätt att hyra ut lägenheten i andra hand (se 7:11 BRL och 12:39 JB). Det är därför rätt väl sörjt för att lägenheter finns för dem som får hjälp av kommunen m m.

Slutligen skall konstateras att läget när det gäller störande hyresgäster har hårdnat såtillvida att nya regler sedan 1994 gäller i hyreslagstiftningen. Enligt 12:25 2 st JB gäller att hyresvärden vid störningar skall ge hyresgästen en tillsägelse att störningarna skall upphöra. Han skall också underrätta kommunens socialnämnd. Vid allvarliga störningar behöver han inte göra detta, utan kan gå vidare till omedelbart förverkande. Det anses också att en granne, som blir utsatt för störningar, kan begära ett åtgärdsföreläggande mot hyresvärden så att han säger upp den störande grannen.

[23] Se särskilt RBD 3:78 och Bengtsson-Victorin a a s 337.

4. BOSTADEN SOM FÖRMÖGENHETSTILLGÅNG

4.2 ENSAMRÄTTEN TILL ANVÄNDNING

Ensamrätten till användning är inte något problem när det är fråga om *ägda småhus*. Denna fråga tas därför inte upp här – hade det funnits ägarlägenheter i Sverige, hade dock saken varit annorlunda.

Det typiska konfliktfallet när det gäller ensamrätt till användning är *hyra*. Samtidigt är detta ett synnerligen klart fall, eftersom hyresrätt, liksom arrende utgör helnyttjanderätter, vilket innebär en exklusiv besittningsrätt. Till skillnad från partiella nyttjanderätter (jakträtt, skogsavverkningsrätt o d) kan innehavaren av en helnyttjanderätt hålla fastighetsägaren borta från lägenheten/området. Det sakrättsliga innehållet i rätten är därmed skydd även från intrång från ägaren – den ägare som tränger sig på gör sig skyldig till ett intrång, som är exekutionsrättsligt och straffrättsligt sanktionerat (d v s genom handräckning av kronofogdemyndigheten, skadestånd och åtal för olaga intrång/hemfridsbrott).

Det är emellertid inte möjligt att utforma en exklusiv nyttjanderätt så att ägaren utestängs helt och hållet. Han har ett legitimt intresse att kunna inspektera lägenheten och att vid behov utföra reparationer. Givetvis får hans rätt att utföra inspektioner inte utövas så att de innebär trakasseri av hyresgästen. Att han har rätt till omedelbart tillträde för att utföra reparationer för att förhindra större skador är helt klart - t ex när ett vattenlednings- eller gasrör har brustit. Han kan därför knappast förhindras att förbehålla sig rätten att ha en huvudnyckel, som medger tillträde i nödfall till alla lägenheter i huset.[24] Å andra sidan har det ansetts att hyresgästen i vissa fall har rätt att installera ett sjutillhållarlås utan att ge hyresvärden en reservnyckel (uppsägningstvist, RBD 37:76).

Reglerna i hyreslagstiftningen är på denna punkt ganska enkla. Enligt 12:26 1 st JB har hyresvärden rätt att utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utföra nödvändig tillsyn eller för att utföra förbättringsarbeten, som inte kan uppskjutas utan skada. Dessutom har hyresvärden rätt att låta visa lägenheten när den kommer att bli ledig för uthyrning.

---

[24]Ett rättsfall av visst intresse är RBD 21:86. En hyresgäst hade monterat in ett s.k. sjutillhållarlås – enligt hyresavtalet hade hyresvärden rätt till en extranyckel. Hyresvärden ansågs i ett mål om ändring av hyresvillkoren också ha rätt till en extranyckel till sjutillhållarlåset.

En mera komplicerad fråga gäller rätten för hyresvärden att under hyrestiden utföra förbättringsarbeten i lägenheten. Här har den svenske lagstiftaren givit sig in på en komplicerad, och delvis svårbegriplig intresseavvägning mellan parterna till hyresavtalet. Enligt 12:26 2 st JB har hyresvärden rätt att utföra *mindre förbättringsarbeten, som inte vållar väsentligt hinder eller men i nyttjanderätten* efter tillsägelse minst en månad i förväg. Om en sådan tillsägelse ges har alltså hyresvärden rätt till tillträde, om det rör sig om reparationer som inte allvarligt stör hyresgästen. – För säkerhets skull anges att sådana åtgärder inte får vidtas under den sista månaden av hyresförhållandet. Annars hade det legat nära till hands för hyresvärden att utföra reparationer i enlighet med en tillträdande hyresgästs önskemål medan den gamle hyresgästen fortfarande satt kvar i lägenheten.

Det finns emellertid en betydligt mera svårbegriplig regel i 12:26 JB. Den tar sikte på andra fall av reparationer. Där regleras andra fall då hyresvärden vill utföra arbete i lägenheten, alltså fall som inte är brådskande, men som ändå innebär väsentligt "hinder eller men"[25] i nyttjanderätten. Det kan synas som om något sådant inte skulle vara tillåtet – vad är det då för mening med ett hyresavtal? Emellertid innehåller den svenska hyreslagstiftningen en regel som gör detta möjligt.

Detta kan, enligt min mening, endast förstås mot den historiska bakgrunden. Reglerna tillkom under slutet av 1930-talet, då den allt övergripande frågan inom bostadsområdet var att utrota "lortsverige". Stora delar av bostadsbeståndet var föråldrat och utan rinnande varmt och kallt vatten, toaletter och badrum. Det var viktigt att möjliggöra en modernisering av beståndet. Enkla ekonomiska och praktiska överväganden gav vid handen att det inte var möjligt att åstadkomma detta utan att det gavs möjlighet att komma åt hela hus. Att försöka tömma husen med iakttagande av vanliga uppsägnings- och förlängningsregler ansågs för komplicerat och dyrbart.

Ett resultat av dessa överväganden blev den nyss anförda regeln i 12:26 2 st JB. Enligt denna gäller därför följande:

> Vill hyresvärden utföra annat arbete i lägenheten, får hyresgästen inom en vecka från det han fick meddelande om detta säga upp avtalet till upphörande. Sådant arbete får inte utan hyresgästens medgivande påbörjas förrän avtalet sålunda kunnat bringas att upphöra.

Man kan ha vägande invändningar mot att en sådan reglering bibehållits in i våra dagar, och det framstår som än mera svårförklarligt varför den också skall omfatta lokaler. Enligt författarens åsikt är den en allvarlig kränkning av principen om hyresgästens ensamrätt, och kan inte längre försvaras, särskilt inte mot bakgrunden av hyresvärdens rätt till uppsägning

[25]Terminologin är något gammaldags. "Hinder" bör ses som fysiska eller ekonomiska hinder för nyttjandet, medan "men" bör förstås som skada och/eller olägenhet.

vid ombyggnad, vare sig det gäller lokaler eller bostäder. Jag lämnar emellertid frågan med detta påpekande om de svenska reglernas oavsiktliga tidsbundenhet.

Det som är karakteristiskt för situationen att hyresvärden utför reparationer i lägenheten under hyrestiden är emellertid att hyresgästen inte behöver betala hyra, eller har rätt till nedsättning i hyran. Man kan emellertid avtala om att hyresgästen i sådana fall inte skall ha rätt till hyresnedsättning om reparationerna enbart innebär sedvanligt underhåll eller annat arbete som avses i avtalet (se 12:16). Han har också rätt till ersättning för skada. Hyresvärden bär ett strikt skadeståndsansvar. Han ansvarar för skada även för de fall han inte är försumlig (se 12:26 3 st).

Här skall tilläggas att det finns en uppsägningsrätt vid mera omfattande reparations- och förbättringsarbeten, d v s i praktiken ombyggnad, där hyresgästen svårligen kan bo kvar utan omfattande olägenheter (se 12:46 1 st p 4). Om inte hyresgästen med lätthet kan ordna sin egendom bostadsfråga brukar det krävas att hyresvärden erbjuder en ersättningslägenhet. Motsvarande gäller i lokalhyresförhållanden, men där är det utsagt att hyresvärden måste förse hyresgästen med en ersättningslägenhet, om inte kontraktet innehåller en bestämmelse som befriar hyresvärden från denna skyldighet (s k rivnings- eller ombyggnadsklausul – se 12:57 1 st p 2 och 3). Det är alltså här fråga om en speciell intresseavvägning, där hyresgästen i sådana fall har att flytta utan ersättning. Flyttningskostnader måste han t ex betala själv. Likaså kan värdet av en förmögenhetsförlust inte ersättas om det är fråga om en lokal.

När det gäller *bostadsrätt* är utgångspunkten densamma som för hyresrätten, nämligen att bostadsrättshavaren har en exklusiv besittningsrätt. Han har t o m något större möjligheter än hyresgästen att företa förändringar i lägenheten: enligt 7:7 BRL får bostadsrättshavaren inte göra någon väsentlig förändring i lägenheten utan styrelsens tillstånd, men stadgarna kan innebära en mera långtgående rätt.[26] Man får utöver de klara lagreglerna också ta hänsyn till att bostadsrätten måste förverkas medan en hyresgäst som företar ändringar i lägenheten kanske kan sägas upp, om åtgärderna inte är så allvarliga att de räcker som grund för förverkande.

Frågan om föreningens rätt att renovera och vidta förändringar i lägenheten är delvis komplicerad, något som är som en följd av att bostadsrättshavarens besittningsrätt gäller utan begränsning i tiden. Emellertid gäller enligt 7:13 BRL på samma sätt som i hyreslagstiftningen att föreningen har rätt att få komma in i lägenheten när det behövs för tillsyn och för att utföra

[26]Formuleringen är att se mot bakgrund av att bostadsrättslagen till skillnad från hyreslagen är tvingande såväl för föreningen som för bostadsrättshavaren. Skälet är närmast att bostadsrättslagen har starka associationsrättsliga inslag.

arbeten som föreningen svarar för. När bostadsrätten skall säljas vid tvångsförsäljning har också föreningen rätt att visa lägenheten. Föreningen skall se till att bostadsrättshavaren inte drabbas av större olägenheter än nödvändigt. Bostadsrättshavaren är också skyldig att underkasta sig åtgärder som behövs för att utrota ohyra i lägenheten.

I bostadsrättslagen saknas här regler om att bostadsrättshavaren har rätt till nedsättning i årsavgiften i fall som här avses. Inte heller står det något om skadestånd. I praktiken brukar saken lösas på så sätt att bostadsrättsföreningen erbjuder en ersättningslägenhet för tillfälligt boende, medan reparationerna pågår. Bostadsrättshavaren betalar då endast för hyra av ersättningslägenheten. Men avsaknaden av regler är iögonenfallande och betydande oklarhet gäller inom området.

Det ansågs också tidigare vara omöjligt att bygga om så att någon del av lägenheten frångick bostadsrättshavaren. En lägenhet kunde naturligtvis inte tas bort. Här finns emellertid sedan 1992 regler som gör detta möjligt. Beslut om sådana ombyggnader måste fattas på föreningsstämma. Bostadsrättshavaren måste gå med på åtgärden. Sker inte detta kan beslutet ändå gälla mot bostadsrättshavaren, nämligen om det fattats med 2/3 majoritet och godkänts av hyresnämnden (se 9:16 1 st p 2 BRL). Enligt 9:17 BRL skall hyresnämnden godkänna en sådan åtgärd under vissa förutsättningar. Förändringen skall vara angelägen, syftet med åtgärden skall inte skäligen kunna uppnås på något annat sätt och beslutet får inte vara oskäligt mot bostadsrättshavaren. Hyresnämnden får förordna om villkor, t ex att ersättning skall utgå. Bostadsrättshavaren får också begära att föreningen skall lösa bostadsrätten - innebär beslutet att lägenheten i dess helhet skall tas i anspråk skall hyresnämnden alltid besluta om inlösen. Ersättningen bestäms enligt reglerna i expropriationslagen och beslut i den delen fattas av fastighetsdomstol.

4.3 ÖVERGÅNG AV ÄGANDERÄTT, PANTSÄTTNING

Försäljning av bostaden

När det gäller *hyresrätt* är en försäljning av en bostadslägenhet inte möjligt i vanlig mening. Enligt 12:65 JB gäller nämligen ett förbud mot att uppsåtligt begära särskild ersättning för upplåtelse eller överlåtelse av en bostadshyreslägenhet. Sådant förfarande är straffbart, och ersättning som utgivits kan återkrävas.

Däremot kan frågan om ersättning utgår eller ej bli aktuell i samband med byte. Som tidigare har angivits har en bostadshyresgäst en mycket

långtgående rätt att överlåta sin lägenhet för att genom byte förvärva en annan bostad (se 12:35 JB). Vägrar hyresvärden att ge tillstånd till bytet kan hyresnämnden ge ett sådant tillstånd. Det skall ges om hyresgästen har beaktansvärda skäl för överlåtelsen, det kan ske utan påtaglig olägenhet för hyresvärden och heller inte särskilda skäl talar mot att bytet skall få ske.

I en sådan situation kan redan ett byte mellan två hyresrätter innebära en form av förmögenhetsöverföring, nämligen om den ena är påtagligt attraktiv, medan den andra är påtagligt oattraktiv. I en perfekt hyresmarknad skulle detta inte ske, eftersom hyresvärden genom hyressättningen skall kunna tillgodogöra sig hela förmögenhetsvärdet av sin egendom. Men eftersom Sverige har en viss hyreskontroll kommer ändå ekonomiska värden att skifta ägare. – Det kan tilläggas att om inte förbudet i 12:65 fanns, skulle hyresregleringen vara meningslös. Förbudet mot ersättning där utgör s a s bottenpluggen i systemet.

Man kan också tänka sig att ersättning ges i form av reducerat pris på en bostadsrätt eller en ägd lägenhet, t ex ett småhus. Denna situation har prövats av Högsta domstolen (NJA 1990 s 412). HD ansåg att en viss reduktion av priset var möjlig, nämligen om den tillträdande hyresgästen inte hade något annat argument än att priset var lägre än för motsvarande försäljningar, och skillnaden inte var för stor (i fallet en reduktion om c:a 100.000 kr för en bostadsrättslägenhet värd c:a 500.000 kr). Man fick nämligen utgå från att, eftersom ett villkor fästes vid överlåtelsen av bostadsrätten, alltså att en hyresrätt skulle ingå som bytesobjekt, den relevanta marknaden för sådana affärer var avsevärt mindre än vid en försäljning utan sådana villkor. Det kunde därför ses som förklarligt att inte samma pris kunde tas ut som vid en försäljning på den öppna marknaden.

Det kan tilläggas att byte kan vägras om hyresvärden får klart för sig att "svarta pengar" finns med i uppgörelsen – särskilda skäl talar då mot att medge bytet.

När det å andra sidan gäller lokaler i hyresrätt finns inga regler som förbjuder värden att ta ut ersättning vid en upplåtelse (s k nyckelpengar), även om många hyresvärdar betraktar ett sådant förfarande som oetiskt. Det finns heller inte något som förbjuder en hyresgäst att begära pengar för en överlåtelse av hyresrätten.

Den svenska lagstiftningen ger lokalhyresgästen en direkt rätt att överlåta lägenheten tillsammans med en rörelse, som han bedriver (12:36 JB). Det finns även en ytterligare reglering av överlåtelserätten, som har föga intresse för bostäder, men desto större intresse för lokaler. Enligt 12:32 2 st JB gäller att om hyresgästen begär hos hyresvärden att få överlåta hyresrätten och denne vägrar sitt samtycke utan skälig anledning eller inte ger besked inom 3 veckor, hyresgästen har rätt att säga upp kontraktet med ex-

traordinär uppsägning. Det innebär att lagens uppsägningstider gäller, oavsett om kontraktet löper på längre tid eller med andra uppsägningstider. Anledningen till att detta saknar intresse för bostadshyresgäster är att de som nämnt under alla omständigheter har en rätt att säga upp avtalet med 3 månaders uppsägningstid.

De regler som nu har redogjorts för gäller också övergång i fall av universalfång (arvskifte, bodelning, bolagsskifte m m). I sådana fall kan också t ex ett dödsbo säga upp hyresavtalet med tillämpning av 12:32 JB.

När det gäller *bostadsrätt* är det som tidigare antytts normalt att bostadsrätten övergår genom överlåtelse. Reglerna om den vidsträckta skyldigheten för föreningen att acceptera en förvärvare har syftet att göra kretsen av möjliga köpare så vid som möjligt. Prissättning är i princip fri (se vidare nedan). Den begränsningen kan dock vidtas att överlåtelse endast kan ske till sådana som uppfyller vissa villkor (s k insållningsklausuler). Det kan vara fråga om vissa yrkeskategorier, eller vissa åldersgrupper.[27]

När det gäller *ägda småhus* råder inga begränsningar i fråga om rätten att överlåta. Det finns dock vissa undantag, som också gäller t ex bostadsrätt, nämligen enligt den äktenskapsrättsliga lagstiftningen får en bostad som utgör makarnas gemensamma hem inte avhändas utan makens tillstånd m m – detta skall inte tas upp här. Tidigare gällde också prisbegränsningar vid försäljning av nybyggda småhus som finansierats med statliga bostadslån. Inte heller detta skall tas upp här.

Nordiska förhållanden

I *Norden* är förhållandena ganska likartade de svenska. Vanliga småhus kan i regel säljas fritt och några begränsningar när det gäller prissättningen finns inte. EU-reglerna om fri rörlighet av kapital har gjort begränsningar av rätten till tillstånd för förvärv av fastigheten betydligt svårare att genomdriva – i Danmark och Sverige finns dock vissa begränsningar när det gäller fritidsbostäder, och i Norge, som inte är medlem i EU finns också vissa begränsningar, som dock är lättare när det gäller bostäder än andra förvärv av fast egendom.

Ägarlägenheter kan också i regel säljas fritt, även om det är vanligt att ägarlägenhetsföreningen måste godkänna förvärvaren, ungefär på samma sätt som i en svensk bostadsrättsförening. Det kan också vara fråga om stadgemässig förköpsrätt, något som dock norsk rätt inte tillåter (och heller inte svensk rätt i fråga om samägandeförhållanden).

---

[27] Här skall också erinras om de speciella förhållanden som gäller hyreskooperation. I vanlig hyreskooperation gäller reglerna om förbud mot att begära ersättning vid överlåtelse av lägenheten, men är det fråga om en lägenhet där andelsrätten är kopplad till nyttjanderätten, kan knappast 12:65 JB tillämpas.

För norska borettslagsbostäder gäller regler som i hög grad liknar de svenska bostadsrättbostäderna. Detsamma gäller för danska privata andelsboligforeningar. De kan också säljas fritt, men styrelsen måste godkänna förvärvaren på ungefär samma villkor som i Sverige. I norska bostadsrätters anknytning till boligbyggelag är det vanligt att det finns regler om förköpsrätt. Också finska aktielägenheter kan sägas fritt, men här kan en lösningsrätt råda. Som bekant kan inte lösningsrätt gälla när det gäller svenska bostadsrätter avseende bostad – däremot är lösningsrätt tillåten när det gäller bostadsrätt avseende lokaler.

Som tidigare nämnt kan hyresrätter normalt inte säljas. Ett undantag gäller norska obligationslägenheter (inskottslägenheter).

Pantsättning av bostaden

På grund av det sagda under 4.3.1 är det inte heller tillåtet att pantsätta en bostadshyreslägenhet. Å andra sidan är det möjligt att pantsätta en lokalhyreslägenhet.[28]

Däremot är det fullt möjligt att pantsätta en bostadsrätt, även om det är fråga om en bostad. Eftersom bostadsrätten får överlåtas får den också pantsättas.

> Som förmögenhetstillgång är dock bostadsrätten något äventyrlig för en pantsättare. Den representerar nämligen endast den rätt som bostadsrättshavaren har i föreningen på grund av upplåtelsen. Om föreningen skulle gå i konkurs blir huset sålt. I regel är fastigheten belånad med vanlig fastighetspanträtt. Fastighetspanthavarna har i regel bästa rätt. Vid försäljningen upphör bostadsrätten och panthavaren i bostadsrätten har på sin höjd rätt till en eventuell utdelning i konkursen som skulle gått till den förre bostadsrättshavaren. Det brukar inte bli så mycket, eftersom även oprioriterade borgenärer har bättre rätt.

Pantsättning av ett småhus följer vanliga regler om fastighetspanträtt. Se härom ovan avsnitt 2.3.

Nordiska förhållanden

Småhus pantsätts över hela *Norden* på samma sätt som andra fastigheter. Ägarlägenheter kan pantsättas på samma sätt som annan fast egendom i de

[28] Se vidare Victorin, Kommersiell hyresrätt, 1990 s 183 ff.

ägarlägenhetssystem som finns i Norden – detta är ju en av huvudtankarna med ägarlägenheter.

Bostadsrätter och liknande konstruktioner kan i regel pantsättas i den mån de kan överlåtas. I vissa fall kan förbud mot pantsättning tas in i stadgarna, t ex när det gäller danska (privata) andelsboligforeninger.

När det gäller hyresbostäder är huvudprincipen densamma – kan de överlåtas mot ersättning kan de också pantsättas. Gäller förbud mot att ta ut ersättning vid överlåtelse bör regeln vara att de inte kan pantsättas.

Annan övergång av bostaden.

I *hyresrätt* har hyresgästens make och sambo en rätt att träda in i hyresavtalet om bostaden tillagts honom eller henne genom bodelning eller arvskifte, eller om bostaden tilldelats sambon enligt lagen om ogifta sambors gemensamma hem. Naturligtvis har också en maka eller make som är ensam arvinge rätt att ta över kontraktet eller när makarna eller samborna gemensamt är parter i hyresavtalet (12:33 JB).

En hyresgäst som inte avser att använda en bostadslägenhet får överlåta hyresrätten på en närstående, som varaktigt sammanbor med honom eller henne. Om hyresvärden inte ger sitt tillstånd kan detta ersättas av tillstånd av hyresnämnden. Ett sådant tillstånd skall lämnas om hyresvärden skäligen kan nöja sig med förändringen. – Den stora svårigheten i ett sådant fall är naturligtvis att sålla agnarna från vetet – avser överlåtelsen en närstående sambo, d v s har samboendet haft tillräcklig varaktighet och intensitet och är personerna närstående?

Särskilda regler gäller för det fallet att hyresavtalet är uppsagt och hyresgästen kommer att förlora sitt besittningsskydd. Hans maka eller sambo i sådana fall kan ha rätt att ta över kontraktet (se 12:47 JB).

När det gäller *bostadsrätt* är utgångspunkten som nämnt att föreningen skall godkänna en förvärvare som medlem. Samtidigt är det viktigt att ett dödsbo får tid på sig att avvecklas – dödsboet måste m a o under en övergångstid få utnyttja bostadsrätten, fastän det inte är medlem. Samtidigt är det viktigt att hinder in läggs mot att makar eller sambor förvärvar lägenheten.

Därför gäller enligt 6:1 2 st BRL att ett dödsbo efter en avliden bostadsrättshavare får utöva bostadsrätten, trots att dödsboet inte är medlem i föreningen. Detta innebär i regel att dödsboet hyr ut lägenheten i andra hand, ofta till en delägare. Efter tre år från dödsfallet får föreningen dock anmana dödsboet att inom sex månader visat att bostadsrätten ingått i bodelning eller arvskifte eller att någon som inte får vägras medlemskap har förvärvat bostadsrätten. Sker inte det kan föreningen sälja bostadsrätten för dödsboets räkning.

Om dödsboet fördelats genom bodelning eller arvskifte och den som fått bostadsrätten inte blir antagen som medlem, får föreningen anmana ägaren att inom 6 månader visa att någon, som inte får förvärvas medlemskap, förvärvat bostadsrätten och sökt medlemskap. Sker inte detta kan föreningen sälja bostadsrätten för förvärvarens räkning.

Det kan tilläggas att om en juridisk person skulle få sig lägenheten tillskiftad genom arvskifte, föreningen naturligtvis har rätt att vägra medlemskap på samma sätt som vid överlåtelse.

När det gäller make eller sambo stadgar bostadsrättslagen att om en bostadsrätt övergått till bostadsrättshavarens make får maken eller sambon vägras medlemskap endast på den grunden att medlemmen skall tillhöra viss sammanslutning eller liknande villkor (s k insållningsklausul – jfr ovan) och det skäligen kan krävas att maken uppfyller villkoret (2:5 BRL). Någon prövning av t ex makens ekonomiska förmåga får alltså inte ske, och i många fall kommer inte heller insållningsklausuler att gälla, t ex kan det väl inte rimligen krävas att en make skall uppfylla ett villkor avseende viss ålder eller viss yrkesutövning (t ex tandläkare).

En särskild regel gäller förvärv av andel i bostadsrätt. Den som förvärvat en andel får vägras medlemskap – tanken är inte att tillåta att flera andelsägare får status som bostadsrättshavare. Men en make eller sambo som förvärvat en andel har dock rätt att bli medlem efter att han eller hon förvärvat en andel i enlighet med de regler som tidigare redogjorts för (2:6 BRL).

När det gäller övergång av *ägda småhus* gäller allmänna civilrättsliga regler. Det kan tilläggas att någon möjlighet för t ex vägföreningar och andra föreningar som förvaltar gemensamhetsanläggningar att vägra en förvärvare av en fastighet medlemskap inte finns.

Nordiska förhållanden

Förutom i svensk rätt är rätten till bostadsbyte erkänd i norsk och dansk rätt, där dock denna rätt i Danmark är begränsad till en annan hyresbostad, medan det i Norge och i Sverige inte finns några sådana begränsningar. I Danmark och Norge finns motsvarande problem när det gäller ersättning vid byte som i Sverige.

I de övriga nordiska länderna kan också lägenheten övergå till make eller sambo i samband med skilsmässa och separation. I samband med dödsfall finns ofta en mera vidsträckt rätt till överföring av bostaden till närstående. Detta skall inte diskuteras vidare här.

Prisreglering vid avhändelse

Som tidigare angivits är det inte tillåtet annat än i begränsad omfattning ta betalt vid en överlåtelse av *bostadshyreslägenhet*.

I *bostadsrätt* är prissättningen vid överlåtelse som nämnt i princip fri. Det är dock möjligt för en bostadsrättsförening att i sina stadgar ta in begränsningar av överlåtelsevärdena (se 9:5 1 st p 6 BRL). Mycket få föreningar har emellertid sådana bestämmelser. De har av lättförklarliga skäl setts som negativa av bostadsrättshavarna. Dessutom är de svåra att kontrollera. Man får nämligen anta att om en person betalar för mycket vid en överlåtelse, föreningen inte har någon sanktion varken mot honom eller mot den tidigare medlemmen. Den enda tänkbara påföljden, nämligen att bostadsrätten i sådana fall är förverkad, står inte öppen. Dessutom råder i fall av tvångsförsäljning på auktion stora problem med avseende på prisbegränsningar. De kan nämligen inte gärna gälla i en sådan situation (se 2:7 BRL), och i så fall skulle en bostadsrättshavare enkelt kunna kringgå ett förbud genom att straffa ut sig eller låta en bulvan begära utmätning av bostadsrätten för en påstådd fordran.

Delvis som en reaktion mot den fria överlåtelserätten vid bostadsrätt har en mellanform, s k kooperativ hyresrätt, införts. Det finns dock kvar en hel del äldre sådana föreningar. I sådana föreningar är det möjligt att åstadkomma en effektiv prisreglering genom att andelsrätten och den därtill tillhörande lägenheten i princip inte överlåts. Vid t ex ett byte återgår i stället rätten till föreningen, som upplåter den på nytt till den tillträdande. Överlåtelserätten i en sådana situation är därmed närmast en anvisningsrätt.

I sammanhanget kan också erinras om reglerna vid *övergång av hyresrätt till bostadsrätt*. Reglerna i lagen om fastighetsförvärv för övergång till bostadsrätt är så konstruerade att hyresgästerna i princip endast betalar för fastigheten *i dess användning som hyreshus*. Ligger det ett mervärde i övergången till bostadsrätt skall det tillfalla förvärvarna/hyresgästerna. På grund av dessa regler har det också varit angeläget att se till att samtliga hyresgäster har rätt att förvärva bostadsrätt i sin hyreslägenhet, så att inte vissa diskrimineras (se närmare 2:8 BRL).

Några prisbegränsningsregler avseende överlåtelse av *ägda småhus* finns inte i Sverige.

Nordiska förhållanden

Reglerna om prisbegränsning, hembud m m har diskuterats tidigare.

4.4 Andrahandsuthyrning av bostaden

När det gäller *ägda småhus* (och tomträtt) finns inga begränsningar i rätten till uthyrning. Här det heller inte fråga om någon andrahandsuthyrning, utan om vanlig förstahandsupplåtelse. Uthyrning av en- eller tvåfamiljshus, liksom bostadsrätter, medför ett svagare besittningsskydd för hyresgästen, framför allt då ägaren vill disponera över lägenheten, för att själv ta den i bruk eller för att sälja den.

Reglerna avseende hyra och bostadsrätt påminner i hög grad om varandra såvitt gäller rätten att hyra ut lägenheten i andra hand. Beträffande *hyra* gäller enligt 12:40 JB att en hyresgäst, som under viss tid inte har tillfälle att använda lägenheten får upplåta den i dess helhet i andra hand, om hyresnämnden lämnar tillstånd till upplåtelsen. Sådant tillstånd skall lämnas om hyresgästen har beaktansvärda skäl för upplåtelsen och hyresvärden inte har befogad anledning att vägra samtycke.

Tillstånd till andrahandsuthyrning kan ges i de flesta av sådana omständigheter som enligt livets regel gör att hyresvärden inte har tillfälle att använda lägenheten (t ex arbete och studier på annan ort, vård av anhörig och numera t o m provsamboende). Det viktiga är att tillståndet är tillfälligt och att hyresgästen kan väntas återkomma till lägenheten. (Detta gör att t ex läkare som avslutat sina studier och som skall ut på praktiktjänstgöring knappast kan hyra ut sin lägenhet – det är stor chans att de inte återvänder till studieorten.) Uthyrningen får heller inte vara sådan att hyresvärden har befogad anledning att vägra samtycke. Ett fall är t ex att den tilltänkte andrahandshyresgästen inte är skötsam. Tillstånd till andrahandsuthyrning kan tidsbegränsas och förses med villkor. Det är också vanligt att andrahandshyresgästen som villkor för upplåtelsen avstår från besittningsskydd.

Vid upplåtelse i andra hand av en bostadslägenhet gäller särskilda regler om hyran. Eftersom en andrahandshyresgäst i de flesta fall saknar besittningsskydd kan det vara frestande för hyresvärden att ta ut högre hyra än bruksvärdehyran – skulle hyresgästen försöka få till stånd en villkorsändring åker han ju bara ut. Enligt 12:55 d JB gäller därför att om hyresvärden tagit emot hyra som är högre än bruksvärdehyran, hyresgästen har rätt att kräva tillbaka vad han betalat för mycket med ränta. En sådan återbetalning får dock inte avse förfluten tid som ligger mera än två år tillbaka.

När det gäller bostäder i *bostadsrätt* är reglerna desamma som för hyreslägenheter, låt vara att bostadsrättsföreningarna ofta är ganska restriktiva med tillstånd till andrahandsuthyrning av skäl som har att göra med bostadsrättens kooperativa karaktär. En särskild regel gäller för juridiska personer – sådana kan ju inte själva utöva bostadsrätten, utan lägenheten

måste bebos av en fysisk person. Här gäller därför att den juridiska personen får tillstånd att hyra ut lägenheten om föreningen inte har någon befogad anledning att vägra samtycke (7:10 BRL.)

Som tidigare framhållits gäller för såväl hyresrätt som bostadsrätt att nyttjanderättshavaren har en vidsträckt rätt att ta in inneboende. I princip kan hela lägenheten utom ett rum hyras ut i andra hand (i lokaler förfaller rätten gå än längre). Denna regel har delvis historiska förklaringar, och den måste i lokalsammanhang anses som obefogad.

4.5 Bostaden som objekt för utmätning för skulder

Som indirekt framgått av det sagda kan inte en *hyresrätt* avseende bostadslägenhet utmätas. En vanlig bostadslägenhet omfattas av beneficiereglerna i 5:1 UB (dock kan en lokal som nämnt pantsättas och därmed även utmätas, och det anges i utsökningsbalken att en bostadslägenhet, som enligt hyresavtalet kan överlåtas, också får utmätas – detta skall dock inte utvecklas här).

När det gäller *bostadsrätt* ter sig problemet annorlunda. Om bostadsrätten är pantsatt gäller enligt 5:13 UB att den får fritt tas i anspråk för pantfordran och bostadsrättshavaren måste flytta. Är så inte fallet gäller emellertid att bostadsrätten är förenad med beneficiumrättigheter. Detta gäller enligt 5:1 p 6 UB "bostadsrätt till lägenhet som tjänar gäldenären till stadigvarande bostad, såvida ej gäldenären vid förvärv av bostadsrätten har åsidosatt tillbörlig hänsyn mot sina borgenärer eller det med hänsyn till gäldenärens behov och bostadsrättens värde är oskäligt att bostadsrätten undantas från utmätning". I praktiken har frågan därmed gällt hur dyr en bostadsrätt skall vara för att få bli föremål för utmätning. Här finns en del rättspraxis, som visar att bostadsrätter med ett värde på omkring 200 000 kr kan utmätas.[29]

När det gäller *ägda småhus* saknar ägaren varje skydd i konkurrens med sina borgenärer. Blir huset utmätt måste han flytta.

---

[29] Se härom Victorin-Melz, Bostadsrätt, 3 uppl 1996.

4.6 RÄTTSSKYDD

Dispositioner över bostaden

Sakrättsligt gäller vid såväl överlåtelse som pantsättning att förvärvare av och panthavare i *hyresrätt* får skydd mot överlåtarens borgenärer genom att underrättelse till hyresvärden om överlåtelsen (NJA 1988 s 257).

När det gäller *bostadsrätt* får en överlåtelse och pantsättning också skydd mot tredje man genom att föreningen denuntieras om överlåtelsen eller pantsättningen.

> Här kan tilläggas att ett särskilt problem vid pantsättning av bostadsrätt gäller förhållandet emellan föreningens anspråk på betalning vid ett förverkande och en panthavares anspråk. Här gäller en ganska komplicerad reglering, som nyligen har genomförts med verkan från 1 januari 1996. Tanken är att föreningen har en legal panträtt för sina fordringar för obetalda avgifter med bästa rätt i bostadsrätten. Panthavaren kommer därför alltid i andra hand. Om emellertid föreningen har andra fordringar, t ex för skadegörelse, har de inte företräde framför panthavaren. Vid en försäljning kommer förvärvaren inte heller att bära något ansvar för äldre förpliktelser.

Som tidigare nämnts skall föreningen föra ett särskilt register, lägenhetsförteckningen, där överlåtelser och pantsättningar skall antecknas. Detta register förs under straffrättsligt ansvar (se 10:3 p 6 BRL). Sakrättsligt har detta emellertid inte någon betydelse, utan det avgörande är de allmänna denuntiationsreglerna. Om en "olyckshändelse" emellertid inträffar kommer styrelsen att få bära ett skadeståndsansvar mot en panthavare som misstar sig på sin förmånsrättsställning och därigenom lider skada.

Man diskuterar f n om det finns behov av ett centralt bostadsrättsregister motsvarande fastighetsregistret i Sverige. Något säkert resultat föreligger inte, även om det finns mycket som tyder på att ett sådant register kommer att införas. En viss försöksverksamhet har påbörjats med medverkan från CFD (Centralnämnden för fastighetsdata).

I fråga om överlåtelser och pantsättning av *ägda småhus* gäller vanliga sakrättsliga regler om lagfart, inteckning m m i svensk fastighetsrätt. Se även ovan avsnitt 2.5. Det faktum att fastigheten är bebyggd med ett eget hem spelar inte någon roll.

Bruksrättens skydd vid kollision med andra rättigheter i egendomen

Den för de flesta länder gemensamma utgångspunkten är att "köp bryter legostämma". Detta är en sakrättslig regel som medför att den som förvärvat en sak genom singulärfång inte behöver ta hänsyn till en nyttjares rätt, i vart fall inte om han är i god tro. Frågor om skada och olägenhet till följd av att nyttjaren inte längre kan bruka föremålet rör i princip inte förvärvaren, utan skall lösas mellan överlåtaren och nyttjaren.

Vid *hyra* är dock denna regel i viktiga hänseenden genombruten. Framför allt i bostadsförhållanden är hyresgästernas sociala skydd alldeles för viktigt för att kunna reduceras till en konflikt om skadestånd mellan vräkta hyresgäster och en tidigare ägare, vars ekonomiska situation kanske är långtifrån tillfredsställande. Men även i andra nyttjanderättsförhållanden enligt den svenska jordabalken finns ett långtgående skydd vid överlåtelser av fastigheten. Dit hör dock inte bostadsrätt, som måste behandlas särskilt.

Reglerna om nyttjanderätt återfinns i 7 kap JB. Huvudregeln är att om en fastighet, som "besväras" av nyttjanderätt, överlåts, fastighetsägaren är skyldig i förhållande till nyttjanderättshavaren att förbehålla nyttjanderätten i överlåtelseavtalet (se 7:11 JB). Ett villkor för förvärvet skall m a o vara att nyttjanderätten består. Detta behövs dock inte om nyttjanderätten är inskriven. I så fall har den en helt säker ställning vid försäljning av fastigheten. – När det gäller bostäder med hyresrätt är det emellertid vanligt att kontraktet föreskriver att det inte får inskrivas. I så fall blir reglerna om förbehåll av större betydelse.

Sker inte förbehåll av nyttjanderätten vid överlåtelsen är fastighetsägaren obligationsrättsligt skadeståndsansvarig mot nyttjanderättshavaren. I vissa mycket vanliga situationer har emellertid nyttjanderätten givits sakrättslig verkan mot förvärvaren även utan förbehåll. Den principiellt viktigaste situationen regleras i 7:13 JB. Här föreskrivs att om förbehåll inte skett, upplåtelse avseende hyra ändå gäller mot ny ägare, om upplåtelsen skett genom skriftlig avtal och tillträde ägt rum före överlåtelsen. Denna situation måste betecknas som den absolut vanligaste när det gäller bostadshyra. Därmed har de allra flesta bostadshyresgäster ett skydd.

För bostadshyra är detta likväl utan större betydelse. Man måste nämligen i första hand se reglerna om vanlig överlåtelse i 7 kap JB som *skydd för gällande kontrakt*. De påverkar sålunda inte hyresgästens besittningsskydd. Även om hyresavtalet skulle falla därför att avtalet inte förbehållits, eller därför att hyresavtalet inte upprättats skriftligt m m, har hyresgästen fortfarande kvar sitt besittningsskydd, som gäller även i förhållande till den nye hyresvärden. I normala fall kan därmed hyresgästen sitta kvar, låt vara att avtalsvillkoren kan ändras, t ex genom att hyran höjs.

Dessutom, vilket inte är minst betydelsefullt, gäller förhandlingsordningen enligt hyresförhandlingslagen alltid mot en ny hyresvärd (se 8 § hy-

resförhandlingslagen) såsom en sorts ständig sakrättslig belastning på fastigheten. Överlåtaren har att upplysa förvärvaren om förekomsten av förhandlingsordning. Försummar han detta gäller likväl förhandlingsordningen mot förvärvaren, men överlåtaren kan bli skadeståndsskyldig. Så länge som en förhandlingsordning gäller får en hyresvärd inte höja hyran utan att förhandla med hyresgästföreningen.[30] När parterna inte enighet kommer reglerna om strandning av förhandlingar och om hyresnämndsprövning i hyresförhandlingslagen att träda i funktion.

> Man kan alltså se att förhållandet mellan det traditionella skyddet i 7 kap. jordabalken och reglerna i hyresförhandlingslagen inte är okomplicerat. Medan hyresgästen ges ett fullgott skydd enligt jordabalkens regler innebär hyresförhandlingslagens regler att hyresvärden med ganska kort varsel kan ändra hyrorna och övriga villkor. Här är emellertid att märka att de tidigare diskuterade reglerna om tidsfrister till vilka ett hyresavtal kan ändras efter begäran om villkorsändring också tillämpas i fråga om beslut om förändrade villkor efter strandade hyresförhandlingar (se 25 § hyresförhandlingslagen). Resultatet av detta är m a o att någon ändring i förhållande som eljest skulle gällt inte följer av hyresförhandlingslagen. På en punkt finns dock en viktig skillnad. Om hyresgästföreningen går med på en villkorsändring gäller inte dessa begränsningar. Frågan är om hyresgästen då kan få rättelse. Detta skall inte diskuteras vidare här.

Vid en kollision mellan nyttjanderätt, främst hyra, och panträtt i den fasta egendom aktualiseras reglerna om exekutiv auktion. Vid en sådan tvångsförsäljning är huvudsyftet att kreditorerna skall få betalt för sina fordringar. Frågan är då hur en nyttjanderätt skall behandlas. Om nyttjanderätten är inskriven (vilket panträtt i fastighet alltid är) bedöms prioriteten emellan nyttjanderätten och panträtten helt enkelt efter vilken ordning de är inskrivna. En senare inskriven panträtt kan inte påverka en tidigare inskriven nyttjanderätt. Den grundläggande regeln följer av 7:16 JB. Efter exekutiv försäljning gäller upplåtelse av nyttjanderätt mot förvärvaren endast om den förbehållits vid försäljningen enligt reglerna i 12 kap. utsökningsbalken eller rättigheten enligt det kapitlet är skyddad utan förbehåll. Vi återkommer strax till detta. I boendeförhållanden är det numera mest väsentliga emellertid att i "vanliga" hyreshus, d v s sådana som är taxerade som hy-

[30]Dessutom gäller enligt 23 § hyresförhandlingslagen att hyresvärden inte får höja hyran "utöver vad som medges i träffad förhandlingsöverenskommelse". Det framstår dock som oklart i vad mån förhandlingsöverenskommelsen också skall ges verkan gentemot en förvärvare. Så bör kanske inte vara fallet. Å andra sidan brukar dessa överenskommelser gälla på viss tid. Att de skulle ges verkan är inte helt otänkbart. I så fall finns en andra fullständig mekanism för att skydda de väsentligaste hyresvillkoren.

reshusenheter, hyresavtalen alltid gäller mot den nye ägaren under förutsättning att de gäller på obestämd tid, att hyresavtalet är skriftligt och att tillträde skett före den exekutiva försäljningen. Detta särskilda undantag träffar förmodligen c:a 80 % av alla hyresavtal.

Enligt reglerna i 12 kap utsökningsbalken är vissa rättigheter skyddade utan förbehåll. Det gäller sådana som enligt sakägarförteckningen har bättre rätt än utsökningsfordringen, d v s sådana som inskrivits tidigare än panträtten. Tomträtt är alltid skyddad om den är inskriven.

Vissa rättigheter skall emellertid förbehållas särskilt. De är enligt 12:33 2 st UB sådana för vilka det saknas anledning att anta att de belastar fastigheten "till beaktansvärd skada för fordringar med bättre rätt". Denna "oskadlighetsprövning" kan leda till att kronofogdemyndigheten bestämmer att en nyttjanderätt skall förbehållas. Auktionen kan alltså inte medföra att den rubbas.

Övriga rättigheter, om vilket det är ovisst om de är "oskadliga" eller ej kan också komma att förbehållas genom ett särskilt förfarande vid auktionen. Fastigheten ropas först ut med förbehåll om rättigheten och sedan utan sådant förbehåll. Är budet med förbehåll lika högt som eller högre än budet utan förbehåll består rättigheten (12:39 UB.) Man kan säga att man genom detta förfarande helt enkelt överlåter åt marknaden att bestämma om rättigheten är till fördel för en ny fastighetsägare eller ej. Om hyran t ex är påfallande låg kan det säkert hända att en nyttjanderätt faller, medan den kan bevaras om avtalet är förmånligt för den nye ägaren.

Nu får man emellertid inte tro att ens exekutiv auktion leder till att en nyttjanderätt faller. Precis som vid en frivillig överlåtelse har nyttjanderättshavaren till slut likväl kvar sitt besittningsskydd. Enligt föreskrifterna i 12:46 UB skall en nyttjanderättshavare, vars rätt inte skall bestå för att den förbehållits (enligt oskadlighetsprövning eller vid auktionen) sägas upp. Uppsägningens skall ske inom en månad efter tillträdesdagen, eljest gäller avtalet mot förvärvaren. Vid uppsägningen gäller de vanliga lagstadgade besittningsskyddsreglerna, och för bostadshyra gäller, som tidigare framhållits, direkt besittningsskydd.

Om fastighetsägaren går i konkurs påverkar detta i och för sig inte hyresgästens ställning. Om hyresgästen går i konkurs har fastighetsägaren givits vissa rättigheter, som inte skall diskuteras här.

När det gäller *bostadsrätt* är läget väsentligen ett annat. Som tidigare antytts är bostadsrättshavaren andelshavare i föreningen. Om föreningens fastighet blir utmätt kommer bostadsrätten att upphöra efter försäljningen (se 7:33 BRL). De förmögenhetsrättigheter som är förknippade med bostadsrätten upphör i och med att föreningen därefter förmodligen träder i likvidation. Att det skulle bli någon utdelning i en sådan likvidation är väl osannolikt.

Emellertid har bostadsrättshavaren givits rätt att stanna kvar som hyres-

gäst i huset. Skriftligt hyreskontrakt skall anses ingånget (7:33 BRL). I sakägarförteckningen skall dessutom kronofogdemyndigheten erinra om den rätt att bo kvar som hyresgäst som tillkommer bostadsrättshavare (12:30 UB).[31] Hyresvillkoren fastställs av hyresnämnden.

På samma sätt gäller att, vid en ordinär försäljning av föreningens fastighet, bostadsrätten upphör (7:33 BRL). Också här finns en rätt att bo kvar som hyresgäst utan att något förbehåll behöver ske. Det finns i sådana fall ett visst skydd mot försäljning av fastigheten i föreningens beslutsfattande. Enligt 9:16 1 st p 4 gäller att en försäljning av sådant hus kräver att beslutet fattats i samma ordning som gäller för likvidation. Minst 2/3 av bostadsrättshavarna i det hus som skall säljas skall ha gått med på försäljningen. (Att detta skapar särskilda bekymmer om föreningens hus utgörs av enfamiljshus behöver inte utvecklas här.) Bostadsrättshavarna har också rätt till ersättning från föreningen för att bostadsrätten upphör.

Nordiska förhållanden

Också när det gäller rättsskydd är de nordiska reglerna i hög grad lika varandra. Utgångspunkten i alla länderna är att en nyttjanderätt måste vika när någon i god tro förvärvat fastigheten och prioritetsfrågor uppstår vid tvesalusituationer. Särskilda regler ger dock skydd. För ägarbostäder (småhus, ägarlägenheter) nås detta skydd genom registrering (tinglysning i Danmark och Norge, inskrivning i Sverige och Finland).

Vid överlåtelse av bostadsrätt och liknande typer av bostäder råder i princip samma regler som i Sverige, d v s rättsskydd uppnås genom denuntiation till föreningen (också som ansökan om medlemskap) och vid pantsättning skall föreningen denuntieras. I huvudsak tillämpas samma regler som för lös egendom.

När det gäller hyresrätt är reglerna mera komplexa, men också här påfallande lika de svenska. I dansk rätt gäller t ex att de får skydd mot en förvärvare genom tinglysning. Kortvariga hyresrätter, d v s normala avtal som löper tills vidare med viss uppsägningstid eller med en avtalstid omkring ett

[31]Det finns viss tveksamhet om det besittningsskydd som tillkommer en f d bostadsrättshavare. Man kan tänka sig att det är i viss mån försvagat, p g a vissa förarbetsuttalanden. Å andra sidan borde detta inte vara något problem i förhållande till en professionell fastighetsförvaltare, som inte har annan användning för fastigheten än att hyra ut den. I förhållande till en sådan borde besittningsskyddet vara fullgott.

år, har antagligen skydd i och med avtalet. I Norge ges obligationlägenheter skydd vid pantsättning genom överlämnande av skuldebrevet (obligationen) och denuntiation till ägaren. På samma sätt som i Danmark har kortvariga hyresrätter skydd i och med avtalet. Eljest gäller samma krav på tinglysning.

5. FÖRVÄRV AV BOSTAD

5.1 Organiseringen av bostadsbyggandet

Se avsnitt 3.2 - Allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag.

Nordiska förhållanden

Också här kan hänvisas till vad som sagt om kooperativa och allmännyttiga bostäder här ovan. Här skall endast tilläggas att i Danmark och Norge det föreligger förslag till lagstiftning avseende förvärv av nybyggda småhus motsvarande den reglering som gäller enligt konsumenttjänstlagen. Också i Finland förbereds lagstiftning om förvärv av egna hem (jordabalksfrågor) liksom när det gäller köp av aktielägenheter. Det skall också konstateras att det norska kooperativa systemet för husbyggande i realiteten är en lagfästning av ett system som i hög grad liknar vad som gäller inom den svenska HSB-rörelsen.

5.2 Avtal om bostadsbyggande

Avtal om bostadsbyggande är enligt svensk rätt att betrakta som entreprenad och utförs i allmänhet med användning av de vanliga standardavtalen (AB 92 m fl). Ett särskilt standardavtal gäller konsumententreprenader (ABK 92). Här skall inte detta diskuteras. Två anmärkningar skall emellertid göras. När byggaren är en näringsidkare och beställaren är en konsument gäller de särskilda reglerna i den svenska konsumenttjänstlagen. De mest betydelsefulla avser konsumentens rätt att få tjänsten utförd (28 §), näringsidkarens skyldighet att utföra tjänsten fackmannamässigt och samråda med konsumenten (4 §), reglerna om tilläggsarbete (8 §), reglerna om priset (38 §) och om pristillägg (39 §). Konsumenttjänstlagen är dock inte tvingande till konsumentens fördel om konsumenten tillförsäkrats sådant garanti- eller försäkringsskydd som ställts som villkor för statlig bostadsfinansiering. Detta innebär att i övervägande antalet fall av byggnation av småhus att användas som permanentbostäder är konsumenttjänstlagen inte

aktuell, eftersom sådana hittills nästan undantagslöst finansieras med statliga bostadssubventioner. Däremot blir den av vikt vid byggnation av fritidsbostäder.

När det är fråga om bostadsbyggande gäller dessutom en särskild lag om byggfelsförsäkring (SFS 1993:320). Den tar sikte på situationen att en näringsidkare uppför en byggnad som skall användas som bostad. Den gäller dock inte för en- eller tvåbostadshus när det finns ett sådant garanti- eller försäkringsskydd som utgör villkor för statliga lån (se ovan). Reglerna är i stort sett tvingande och försäkringen gäller under 10 år. Om huset har bytt ägare spelar inte någon roll. Försäkringen ersätter skälig kostnad för att avhjälpa fel i byggnadens konstruktion, material eller utförande samt skälig kostnad för att ersätta skador på byggnaden som orsakats av felet. Försäkringsbolaget har regress mot den som ansvarar för felet.

5.3 Avtal om köp av bostad

Avtal om köp av *småhus* faller under de vanliga reglerna om fastighetsköp i 4 kap jordabalken. Här gäller dock det undantaget att, om säljaren är näringsidkare, och köparen konsument, reglerna om fel är tvingande till konsumentens fördel. Säljaren kan därmed t ex inte friskriva sig från ansvaret för rättsliga eller fysiska fel.

Köp av småhus och bostadsrätter sker ofta genom mäklare. Också för mäklare gäller regler om ansvar, bl a för felaktiga upplysningar. Detta förbigås här.

När det gäller förvärv av *bostadsrätt* får man skilja mellan situationen då bostadsrätten för första gången upplåts (upplåtelse) från föreningen och situationen att den säljs eller övergår från bostadsrättshavaren till en förvärvare (någon enstaka gång kan föreningen vara ägare till bostadsrätten, t ex efter det att den återgått till föreningen, men detta bortser vi från här).

Reglerna om förvärv från föreningen genom upplåtelse är speciella. För det första gäller ett formkrav – upplåtelsen skall ske skriftligt och innehålla vissa uppgifter. Upplåtelser som inte tillgodoser lagens krav är ogiltiga.

Som ovan har påpekats sker upplåtelsen under visst konsumentskydd. Innan en bostadsrättsförening får upplåta bostadsrätt måste den ha upprättat en ekonomisk plan för den fortsatta verksamheten. Planen skall granskas av särskilda granskningsmän med behörighet utfärdad av Boverket. I princip får föreningen inte heller upplåta bostadsrätt innan den slutliga kostnaden för förvärvet av föreningens hus redovisats på föreningsstämma. Detta är dock ganska opraktiskt, så sådana upplåtelser är tillåtna under förutsättning att föreningen ställer betryggande säkerhet (t ex bankgaranti) för den skyl-

dighet att återbetala insatserna som kan komma ifråga, om den ekonomiska planen skulle visa sig vara felaktig.[32]

Det väsentliga med den ekonomiska planen är att den med någorlunda säkerhet anger vilka avgifter som kommer att avkrävas bostadsrättshavaren. I först hand är det fråga om två olika avgifter, nämligen insatsen, som är bostadsrättshavaren egna insatskapital i föreningen, samt årsavgiften, som är bostadsrättshavarens ersättning för att täcka föreningens kostnader.[33] Hur stor den egna insatsen skall vara beror främst på bostadsrättshavarnas betalningsförmåga, bankernas villighet att ge lån och hur stora de statliga subventionerna är. I princip kan naturligtvis insatserna täcka föreningens hela kapitalbehov.

Vid upplåtelse av bostadsrätt skall föreningen tillhandahålla lägenheten i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet (7:1 BRL). Detta gäller dock inte om något annat är avtalet. Det är därför möjligt att upplåta bostadsrätter i lägenheter som ännu inte är färdigställda och komma överens med bostadsrättshavaren att han skall ombesörja färdigställandet.

När det gäller överlåtelse av bostadsrätt uppställer också bostadsrättslagen ett formkrav. Överlåtelsen skall ske skriftligt och bl a skall det skriftliga avtalet ange priset. Skälet till att ett formkrav införts tycks främst ha varit skattemyndigheternas behov av tillgång till uppgifter för att kontrollera realisationsvinstbeskattningen. Av detta skäl krävs även att föreningen, när den får underrättelse om en försäljning skall foga en kopia av avtalet till lägenhetsförteckningen.

Skriftlighetskravet föranleder emellertid inte att ett löfte om försäljning av bostadsrätt blir ogiltigt (NJA 1994 s 130), något som skulle blivit följden om analogin med försäljning av fast egendom dragits längre. Rättsverkningarna av brott mot formkravet på överlåtelseavtalet har också begränsats så att en felaktig prisangivelse inte innebär att köpet blir ogiltigt, utan endast att det i köpehandlingen angivna priset skall gälla.

Köp av bostadsrätt räknas som försäljning av lös egendom och faller under köplagens regler. – Frågan om hur köplagen närmare skall tillämpas vid köp av bostadsrätt är inte diskuterad, och en hel del punkter förefaller oklara, t ex hur frågor om föreningens ekonomi skall behandlas. Vilket an-

---

[32]En särskild situation avser förhandsupplåtelser av bostadsrätt. Sådana är tillåtna på vissa villkor, som bl a innebär krav på en förtida, förenklad ekonomisk kalkyl. Skälet till att något sådant tillåts är önskemålet från föreningen att kunna binda blivande bostadsrättshavare till förvärvet på ett tidigt stadium, särskilt i de fall då föreningen erbjuder specialutrustning av lägenheten, s k tillval, eller individuell utformning – flyttning av väggar, ytmaterial m m.

[33]Därutöver kan även vissa andra avgifter tas ut – upplåtelseavgift, överlåtelseavgift och pantsättningsavgift. Dessa tas inte upp här.

svar har här köpare och säljare i förhållande till varandra?

Några konsumenträttsliga synpunkter framkommer sällan vid köp av bostadsrätt, eftersom köpet vanligtvis avtalas mellan privatpersoner. Vanligtvis säljs bostadsrätten s a s i befintligt skick när det gäller det fysiska skicket. Säljaren garanterar att bostadsrätten inte är pantsatt och att han är ägare. Om bostadsrätten är belånad förbinder sig köparen att lösa eller överta betalningsansvaret för befintliga lån. Man kan gissa att köparen har en viss undersökningsplikt när det gäller föreningens ekonomi, risken för kommande avgiftsökningar m m, men att säljaren har en upplysningsskyldighet för omständigheter som avviker från det normala och som han känner till eller bör känna till. – Några rättsfall på området finns veterligen inte.

På samma sätt som när det gäller bostadsrätt har man vid *hyra* att skilja mellan upplåtelse och överlåtelse. Vid upplåtelse uppställs inte några särskilda formkrav – ett hyresavtal kan mycket väl ingås muntligt, och så sker inte så sällan. Enligt 12:2 JB skall emellertid hyresavtalet upprättas skriftligt om hyresvärden eller hyresgästen begär det. Likaså skall ändringar i avtalet antecknas på begäran. Särskilt gäller att om hyresrätten överlåtits och någon i laga ordning trätt i hyresgästens ställe anteckning skall ske på avtalet. Det är här fråga om en samordning med reglerna om sakrättsligt skydd för hyresrätten, som tidigare antytts.

Också vid hyra skall hyresvärden tillhandahålla lägenheten i sådant skick att den enligt den allmänna meningen i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet. När det gäller bostadslägenheter är denna regel tvingande. Undantag gäller för fritidslägenheter och för fall då sämre skick avtalats genom förhandlingsklausul. I det senare fallet är det fråga om s k hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll, som medger undantag från bl a hyresvärdens underhållsskyldighet. Hyresgästen kan avstå från underhåll, och t ex utföra kosmetiska reparationer själv (målning, tapetsering) i utbyte mot lägre hyra. Det är också möjligt att avtala om ett visst mått av självbyggeri i hyresrätt, också detta i utbyte mot lägre hyra, även om detta är förhållandevis ovanligt. I det senare fallet uppstår bl a problem med hyresgästens "insats" i form av eget arbete, när hyresgästen vill lämna lägenheten. Han kan ju inte ta betalt för överlåtelsen, annat än i begränsad utsträckning genom byte.

Vi överlåtelse av bostadshyresrätt (t ex genom byte) får man anta att köplagens regler är tillämpliga, även saken har veterligen aldrig aktualiserats. Skälet till detta bör vara att hyresvärden har att godta bytet och att den övertagande parten går in i den överlåtande partens kontrakt. Anspråk när det gäller fel kan riktas mot hyresvärden. När det gäller ansvaret för tidigare förpliktelser anges dessutom numera i hyreslagen (12:38 JB) att detta ansvar är lindrat. Övertagaren svarar endast för sådana förpliktelser om de särskilt förbehållits och gäller aldrig annat än hyra för högst 3 månader.

Nordiska förhållanden

Köp av småhus och ägarlägenheter följer fastighetsrättsliga regler i Danmark, Island och Norge. I Finland följer köp av småhus jordabalkens regler motsvarande vad som gäller i Sverige. Lägenheter i kooperativ upplåtelseform betraktas som lös egendom och följer i princip köplagens regler, som tidigare nämnts.

5.4 Avtal om att hyra bostad

Se ovan under 5.3

Här kan tilläggas att den svenska hyreslagen innehåller regler om blockuthyrning, som syftar till att göra det möjligt för en – i regel juridisk person – att hyra bostadslägenheter och sedan hyra ut dem i andra hand. Ett avtal om blockuthyrning måste godkännas av hyresnämnden, om inte hyresvärden är stat, kommun eller landsting. Avtalet får innehålla villkor som strider mot reglerna för bostadslägenheter, under förutsättning dock att det inte strider mot reglerna om lokaler och inte avser rätten till förlängning av hyresavtalet eller grunderna för fastställande av hyresvillkoren i samband med förlängning (12:1 6 st JB). Tanken med detta är närmast att göra det möjligt för förstahandshyresgästen att uppträda som ansvarig för underhåll, reparationer m m i förhållande till andrahandshyresgästerna.

5.6 Förmedling och anvisning

Tidigare har redogjorts för att den obligatoriska kommunala bostadsförmedlingen avskaffats i Sverige.

Utöver den kommunala bostadsförmedling som existerar på frivillig grund finns bostadsförmedlingar/bostadsanvisning av flera olika slag. Som tidigare nämnts har flera bostadsföretag, framför allt kommunala företag numera egna bostadsköer och interna bytessystem. Ett annat välkänt fall gäller studentbostäder. Några särskilda regler för sådana finns inte, eftersom förmedlingen lär ske kostnadsfritt.

Det finns vidare ett antal professionella bostadsförmedlingar som tar

betalt för sina tjänster. I princip får ingen ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av bostadslägenhet för annat än fritidsändamål (12:65 a JB). Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som regeringen bestämmer. Sådana grunder har utfärdats enligt förordningen (SFS 1985:184) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling. – I de större städerna finns flera stycken sådana förmedlingar, som huvudsakligen förmedlar andrahandskontrakt.

När det gäller småhus och bostadsrätter sker förmedling ofta genom fastighetsmäklare. En särskild lag gäller för fastighetsmäkleri, med ett ganska stort mått av konsumentskydd.

6. BOSTADSKOSTNADER OCH RISK

6.1 INLEDNING

En gammal regel säger att kostnaderna för bostadsbyggande måste alltid betalas, frågan är bara vem som slutligt kommer att stå för dem. Här finns flera mekanismer som avser att reglera hur kostnaderna skall fördelas mellan ägare och hyresgäst, mellan ägare och kreditgivare och mellan ägare, kreditgivare, stat och kommun.

Ett resonemang kring dessa frågor blir med nödvändighet abstrakt. De tillhör emellertid de kanske allra viktigaste i bostadssammanhang, men behandlas sällan i dessa termer.

En första mekanism som avser fördelningen av kostnader och risk är den genom vilka *avgifter* (hyror) sätts för bostaden. För ägaren gäller det att få täckning för sina kostnader – finansiella kostnader (inkl avskrivningar), driftskostnader och underhållskostnader. I ägarförhållanden (småhus och ägarlägenheter) sker som bekant inte någon fördelning av kostnader. Dessa bestrids direkt av ägaren. I ägarförhållanden kan dock en del kostnader fördelas genom ägarlägenhetsföreningen (motsvarande) eller i Sverige genom en samfällighet som har ansvar för drift och underhåll av t ex vägar, grönytor och kabelTV-ledningar.

När det är fråga om indirekt ägande är utgångspunkten i princip densamma som när det gäller direkt ägande. Avgifterna för boendet sätts så att ägarens kostnader täcks och de fördelas på medlemmarna i enlighet med vissa fördelningsnycklar, som anses ge en rättvis fördelning. Här, liksom i hyresrätt (se vidare nedan) kan man välja mellan att låta vissa kostnader bäras av ägaren respektive av de boende, och därigenom nå ett delvis annat resultat. Sådana kostnader kan gälla el, varmvatten, inre underhåll och t o m kapitalkostnader. Det är vanligt att de boende tecknar egna abonnemang för el och även värme (när individuell värmeförbrukning är möjlig) på samma sätt som de förväntas teckna egna telefonabonnemang. Och även i indirekt ägande kan kapitalkostnaderna komma att direkt belasta de boende genom att de är ansvariga för lån som de tagit upp för att bekosta sitt förvärv av en andel i föreningen och dess egendom. I motsvarande mån minskar föreningens behov att ta upp lån.

I hyresförhållanden blir emellertid utgångspunkten en helt annan. Det som är karakteristiskt för hyra är att upplåtelsen sker genom ett kontrakt, som i och för sig kan fördela risker mellan parterna avseende den speciella

transaktionen, men där utgångspunkten alltid är att den affärsmässiga risken bärs av vardera parten på sin sida. Det som är särskilt kännetecknande för avtal avseende bostadshyra är att hyresgästen inte på något sätt deltar i risken i fastighetsägarens rörelse.[34] När det gäller hyran kommer detta till uttryck i reglerna för bruksvärdehyra, som, enligt vad som ofta framhålls, sätts utan varje avseende på fastighetsägarens kostnader.[35] Det faktum att den enskilde ägarens kostnader för reparationer eller kapital är osedvanligt stora eller små har därför inte någon betydelse för hur hög hyra som hyresgästen har att betala.

Den andra mekanismen för fördelning av kostnader och risk har redan delvis berörts, nämligen till vilken del *den boende direkt bär de olika med boende förenade kostnaderna*. Här skall endast konstateras utöver vad som redan sagts att det är ovanligt att hyresgästen deltar i finansieringen av bostadsföretaget genom att lämna lån till hyresvärden, men att detta förekommer – jfr här t ex det norska systemet med inskottslägenheter. Ett sådant system skulle också kunna vara attraktivt för kategoriboende i andra länder, t ex när det gäller pensionärslägenheter.

Den tredje mekanismen gäller risken för *förlust vid bostadsföretagets obestånd*. Här är förhållandena förhållandevis okomplicerade när det gäller småhus, där ägaren bor. I princip svarar ägaren för förlusten. Om ägaren inte kan betala kreditgivarna har dessa säkerhet i den fasta egendomen. Enligt tidigare bostadsfinansieringssystem kunde det också finnas en kommunal borgen som villkor för statliga lån. Topplånen hade då givits av staten, men staten hade i sin tur återförsäkrat sig med en kommunal borgen. Det

---

[34]Det finns i hyresavtalet ett mått av riskfördelning motsvarande vad som gäller vanliga kontrakt. Detta skall endast antydas här. Enligt 12:10 JB gäller sålunda att, om före tillträdesdagen lägenheten blir så förstörd att den inte kan användas för det avsedda ändamålet, hyresavtalet förfaller. Hyresgästen har i ett sådant fall inte rätt till skadestånd, om inte hyresvärden är vållande eller utan dröjsmål meddelar hyresgästen händelsen. Detsamma gäller i huvudsak om en myndighet meddelar förbud mot att använda lägenheten för det avsedda ändamålet.

Å andra sidan gäller t ex enligt 12:12 JB att om hyresgästen p g a myndighetsförbud måste avstå endast en del av lägenheten så har han rätt till nedsättning i hyran. Är det fråga om en väsentlig brist har han rätt att häva avtalet. I fråga om rätten till skadestånd gäller samma regler som nyss angivits.

På ett något annorlunda sätt regleras förhållandet att lägenheten inte är utrymd i rätt tid av den som skall flytta. Här har hyresgästen rätt till nedsättning i hyran. För att hyresvärden skall undgå skadestånd måste kan exculpera sig (12:14 JB).

Det finns särskilda regler som tar sikte på hyresvärdens konkurs och hyresgästens ställning gentemot konkursboet. Dessa har tidigare berörts. På samma sätt finns särskilda regler om hyresgästens konkurs och hyresvärdens ställning gentemot hyresgästens konkursbo. Dessa skall inte tas upp här. (Se vidare Möller, Konkurs och kontrakt, 1988 s 407 ff).

[35]Detta kommer också till uttryck på det sättet att den omständigheten att en fastighetsägare åtnjuter särskilt förmånliga subventioner inte utesluter att en lägenhet i hans hus kan användas som jämförelselägenhet i en bruksvärdeprövning. Se RBD 44:79.

nuvarande systemet (se vidare nedan) innebär att staten ger en kreditgaranti för topplånet, som då kan tas upp på den vanliga kreditmarknaden.

Vid indirekt ägande är förhållandena dock betydligt mera komplicerade. Det svenska bostadsrättssystemet förutsätter att bostadsrättshavaren endast svarar för förlust med den egna insatsen. Bostadsrättsföreningen fungerar därmed som vilken ekonomisk förening som helst.[36] Avgörande för hur detta fungerar blir därmed naturligtvis hur stora insatserna är. Det finns föreningar där insatserna utgör 100 % av kapitalet. Det finns också äldre föreningar där insatserna ligger i storleksordningen 5 % av kapitalet. I sådana fall föreligger ofta statliga lån med kommunal borgen eller lån med statlig kreditgaranti enligt det nya systemet. I sådana föreningar är risken för obestånd stor om boendekostnaderna ökar, samtidigt som det blir svårt för bostadsrättshavarna att lämna föreningen därför att deras lägenheter inte går att sälja. Bostadsrättshavarna kan då ha anledning att minimera sina förluster genom att återlämna lägenheterna till föreningen utan att få ersättning. I en konkurs kommer då de huvudsakliga förlusterna att få bäras av kommunen p g a borgen eller av staten genom kreditgarantin.

Bostadsrättslagen innehåller regler om risken för att avgifterna höjs avsevärt. Dessa anknyter till den ekonomiska planen.[37] Höjs avgifterna avsevärt utöver vad som angivits i planen har bostadsrättshavaren rätt att frånträda avtalet och få tillbaka insatsen (d v s föreningen måste betala "skälig ersättning" för bostadsrätten. Som bekant kan en bostadsrättsförening upplåta bostadsrätt innan den slutliga kostnaden för föreningens hus redovisats vid föreningsstämma, men detta får endast ske under förutsättning att föreningen ställer säkerhet motsvarande skyldigheten att ge ersättning till bostadsrättshavarna för den händelse projektet skulle fördyras. Sådan säkerhet kan bestå i t ex en bankgaranti eller sådan förbindelse som utfärdas av AB Bostadsgaranti. HSB och Riksbyggen har egna godkända förbindelser.

Om avgifterna skulle öka kraftigt i ett läge då bostadsrätten tillträtts blir det väsentligt svårare för bostadsrättshavaren att säga upp avtalet och få ersättning. Detta får endast ske under förutsättning att det inte är "oskäligt" mot föreningen och övriga bostadsrättshavare. Tanken är, såvitt man kan förstå, att det kan finnas skäl till fördyringar som inte kan påverkas av för-

---

[36]Detsamma gäller äldre ekonomiska föreningar och aktiebolag. När det gäller handelsbolag finns personligt ansvar i den mån dessa inte organiserats som kommanditbolag med en komplementär. Detta skall dock inte vidare tas upp här.

[37]Liknande regler gäller också vid förhandsavtal avseende upplåtelse av bostadsrätt enligt 5 kap BRL. Här finns dock av naturliga skäl inte någon ekonomisk plan, men väl en kalkyl över projektet som i förenklad form har ungefär samma innehåll som den ekonomiska planen. Här gäller att förhandstecknaren kan frånträda avtalet om kostnaderna ökar avsevärt i förhållande till vad som angivits i kalkylen.

eningen, t ex en kraftig räntehöjning eller ökning av priset för olja och annan energi. Om någon eller några av bostadsrättshavarna då skulle passa på att lämna föreningen, skulle läget försvåras för de kvarvarande medlemmarna.

Dessa bestämmelser är delvis kontroversiella. Det förekommer ett ganska stort antal tvister såväl inom Riksbyggen som HSB i dessa frågor. Skälet är att föreningarna där i regel "kontorsbildas" med en styrelse som består av anställda i HSB eller Riksbyggen. Motsvarande förekommer också när det gäller privat bildade föreningar. Medlemmarna har därför inte något direkt inflytande på hur projektet drivs, utan först när projektet är klart kommer de in vid en s k överlämnandestämma, där ny styrelse väljs. Beskyllningar om avvikelser från den ekonomiska planen, onödiga fördyringar o s v är ganska vanliga, eftersom avgifter ofta går upp en hel del sedan inflyttning skett. Tidigare tycks ofta sådana tvister gjorts upp i godo, men med ökade ekonomiska svårigheter för dessa organisationer har motsättningarna ökat. Det skall tilläggas att i de fall då projektet inte kunna säljas ut till fullo, har kooperationens garantifond givit ersättning för tomma lägenheter under en viss tid. Detta skall inte diskuteras vidare här.

När det gäller hyreshus gäller i princip att den boende inte bär någon risk för bostadsföretagets obestånd. Den boende berörs i princip inte av en konkurs i större utsträckning än vad reglerna om sakrättsligt skydd för hyresrätten vid utsökning och konkurs innebär. Frågan om vem som slutligt skall bära förlusten regleras i stället genom reglerna om säkerhet för lånen – är det fråga om finansiering genom subventionerade bostadslån gäller samma principer som för bostadsrättsföreningar som nyss diskuterats.

6.2 Finansiering av bostäder

Här behöver jag inte vara utförlig. Det viktigaste om finansiering av bostäder har redan framkommit. Det kan sammanfattas på följande sätt:
Vid småhus sker finansiering genom egen insats och genom lån. Insatsen ligger i regel på 10 – 20 % av kostnaderna. Resten lånefinansieras, eventuellt med statlig kreditgaranti.

Vid bostadsrätt kan finansieringen läggas på insatser eller på lån. Insatserna är här ofta något lägre än vid småhus.

I hyresrätt sker finansiering genom ägarinsats och genom lån. Insatserna kan vara små, särskilt i allmännyttan, där reglerna tidigare medgav statlig finansiering på 99 % av kostnaderna.

Nordiska förhållanden

Förhållandena är helt likartade i övriga nordiska länder. Ett undantag gäller privata danska andelsboligforeninger där köparen kan kräva att föreningen lämnar kreditgaranti för lån avseende en del av köpesumman (80 % av den del som överstiger 40 000 kr).

Något om statlig bostadsfinansiering

Reglerna om statliga lån för bostäder har undergått en genomgripande förändring under 1992 (se de olika författningarna i frågan – SFS 1992:986 – 992). Det nya systemet avses dock bli avvecklat före år 2000. Därefter förutsätts ett subventionsfritt, marknadsstyrt system för bostadsfinansiering. Tanken är också att en avstämning skall ske 1995 inför det fortsatta genomförandet av avvecklingen av bostadssubventionerna. Förslag om detta har också avgivits av bostadspolitiska utredningen.

Reformen av bostadsfinansieringssystemet kan sägas bestå av tre huvudsakliga delar:

1. Bestående statliga lån (nybyggnad, ombyggnad m m) bibehålls i sin nuvarande form. Dock kommer avtrappningen av subventionerna att snabbas på. För äldre hus kommer räntebidragen att avskaffas.

2. Ett helt nytt system för statligt stöd till nybyggnad och ombyggnad införs. Det innebär lägre bidrag och samtidigt minskad styrning. Övergångsvis lämnas dock räntebidrag enligt särskilda regler för projekt som påbörjats under 1992.

3. Lån skall i fortsättningen tas på den öppna marknaden. Staten kommer dock att garantera krediterna i viss omfattning.

Detta innebär att en del organisatoriska omorganisationer genomförs. Bl a kommer länsbostadsnämnderna att avskaffas och deras kvarvarande verksamhet att överföras till länsstyrelserna. Ett nytt statliga organ, statens bostadskreditnämnd, införs för att ha hand om statliga kreditgarantier till bostäder. Systemet med kommunal borgen för bostadslån avvecklas.

1. En särskild förordning (förordning 1992:989) reglerar begränsning av sådana räntebidrag för bostäder som lämnas enligt äldre bestämmelser.[38]

Begränsningen träder i kraft den 1 januari 1993. Detta innebär bl.a. följande för ny- eller ombyggnad eller energibesparande åtgärder.

Räntebidrag lämnas endast om projektet färdigställts
- i fråga om hyres- eller bostadsrättshus, år 1978 eller senare samt,
- i fråga om egnahem, år 1980 eller senare.
- För äldre hus utgår därför räntebidrag inte alls.

För hus som fortfarande får räntebidrag skall nedtrappningen av bidragen öka. Den garanterade räntesatsen (dvs. den högsta ränta som skall betalas, alltså den beräknade låneräntan minskad med räntebidraget) ökas fr.o.m. 1993 årligen med 0,375 % för hyres- eller bostadsrättshus (tidigare 0,25 %). För egnahem är nedtrappningen alltjämt 0,5 % per år.

Vidare skall den garanterade räntan ökas med ett engångsbelopp. Detta ligger mellan 2,70 och 0,30 % för hyresrätts- och bostadsrättshus där den högre siffran avser hus byggda 1978 och den lägre hus byggda 1991. Motsvarande gäller för egnahem. Här görs en ökning med mellan 1,60 % (hus byggda 1980) och 0,10 % (hus byggda 1989). En liknande nedtrappning gäller för hus förvärvade med s k förvärvslån (med 0,60 % för hus förvärvade 1984 och 0,10 % för hus byggda 1989).[39]

---

[38] Förodningen gäller sålunda räntebidrag för ny- eller ombyggnad som lämnas enligt följande förordningar:
nybyggnadslåneförordningen för bostäder (1986:692),
ombyggnadsförordningen för bostäder (1986:693),
bostadsfinansieringsförordningen (1974:946),
bostadslånekungörelsen (1967:946),
förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostäder,
förordningen (1989:573) om ändrade villkor för vissa lån som beviljats för anordnande av studentbostäder och
förordningen (1986:82) om ränta och amorteringar m.m. i fråga om vissa statliga tilläggslån för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.
Vidare omfattas räntebidrag för energibesparande åtgärder som lämnas enligt förordningen (1977:332) om statligt stöd till energibesparande åtgärder och räntebidrag för förvärv av egnahem som lämnats enligt förordningen (1967:258) om stöd till flerbarnsfamiljer för köp av egna hem och enligt förordningen (1984:614) om lån för förvärv av vissa fastigheter som har förköpts enligt förköpslagen (1967:868).

[39] År för projektets färdigställande. Extra höjning av den garanterade räntesatsen, procentenheter.

Rätten till räntebidrag upphör när den garanterade ränta första gången uppgår till eller överstiger den beräknade kostnaden för ränta på de lån eller lånedelar som belöper på låneunderlaget för bostäder. Tanken med detta är att förhindra att rätten till räntebidrag återkommer, sedan den upphört för vissa projekt, om marknadsräntorna skulle öka. – Vidare minskas det nuvarande reducerade räntebidraget för lånedelar som belöper på den del av låneunderlaget som överstiger 110 % av låneunderlaget från 30 till 25 %.

Som nämnt pågår diskussioner om en eventuell ytterligare minskning av dessa äldre utgående subventioner.

2. Ett helt nytt system för bostadsstöd införs fr o m 1993. Det nya systemet innebär inledningsvis ganska stora subventioner, målet är som nämnt att på ganska kort sikt avskaffa subventionerna.

Vad beträffar *nybyggnad* innebär detta följande:

I lagreglerna arbetar man med två olika begrepp, nämligen bidragsunderlag och beräknad räntekostnad som måste förklaras:

Bidragsunderlaget bestäms av schablonbelopp som avser bostadsutrymmenas storlek. Dessa schablonbelopp är fasta och utgör 13 000 kr/kvm upp till 35 m^2 per lägenhet och 6 000 kr/kvm för återstående yta upp till 120^2 per lägenhet (definierade som bruksarea för bostadsändamål ovan mark). Tanken med de fasta schablonreglerna är att förhindra att byggprisökningar får lätt att slå igenom – inom detta system ges inte kompensation för byggprisökningar.

	Hyresrätt/ bostadsrätt	Egnahem
1978	2,70	
1979	2,10	
1980	1,70	1,60
1981	1,35	1.25
1982	1,20	1,10
1983	1,05	0,90
1984	0,90	0,60
1985	0,60	0,30
1986	0,55	0,25
1987	0,55	0,25
1988	0,50	0,20
1989	0,40	0,10
1990	0,35	
1991	0,30	
1992	0,25	

Exempel: Ett hus har 5 lägenheter om resp 30, 40, 50, 60 och 150 m^2. Bidragsunderlaget beräknas då enligt följande:

30*13000 = 390 000
35*13000+5*6000 = 420 000
35*13000+15*6000 = 545 000
35*15000+25*6000 = 605 000
35*15000+85*6000 = 965 000

Det totala bidragsunderlaget är därmed 2 925 000 kr för hela huset.

Beräknad räntekostnad utgör grunden för bidraget. Den beräknade räntekostnaden utgörs marknadsräntan för bostadsobligationer med fem års återstående löptid multiplicerat med bidragsunderlaget.

Exempel: Marknadsränta för femårs bostadsobligationer utgör 13 %. Den beräknade räntekostnaden för vårt hus med 5 lägenheter är då 380 250 kr.

I det nya systemet kommer hyres- och bostadsrättshus som påbörjas 1993 att ges *bidrag* med 57 % av de beräknade räntekostnaden under första året efter färdigställandet. För varje efterföljande årgång avses räntebidraget att sänkas med 5 %, så att bidraget för hus påbörjade 1994 utgör 52 %, för hus påbörjade 1995 47 % o s v.

För alla hus som får bidrag enligt det nya systemet kommer *bidraget årligen att minskas* med 4 %. Ett hus påbörjat 1994 kommer därmed första året att få ett bidrag med 52 %, som nyss nämnts. Därefter trappas bidragen ner så att de 1995 är 48 %, 1996 44 %, 1997 42 % o s vidare.

Räntebidraget *slutar minska när det når 30 %.*[40]

Det är därmed tydligt att avsikten är att avskaffa bostadssubventionerna. De utgår fortsättningsvis endast på en nivå som motsvarar småhusägarnas avdragsrätt, alltså ett sätt att skapa neutralitet mellan olika upplåtelseformer. Det sista året när räntebidrag utgår för hyres- och bostadsrättshus enligt det nya systemet kommer att bli år 1999. För egnahem upphör systemet något senare. Det är också möjligt att systemet gynnar byggandet av smålägenheter. Ett projekt med många smålägenheter på omkring 35 m^2 får avsevärt högre bidrag än ett projekt med många stora lägenheter - ytor utöver 120 m^2 kvalificerar över huvud taget inte till bidrag, eftersom de inte ingår i

[40]För egnahem är bidraget initialt 47 2/3 %. Det sänks för följande årgångar med 6 2/3 % och för varje år för hus som fått bidrag med 5 1/3 %. Bidraget fortsätter att minska även när det nått 30 %. Här gör sig å andra sidan skatteavdragsreglerna gällande som en sorts subvention. Ett mera radikalt avskaffande av bostadssubventionerna föreskriver dock ett avskaffande också av den eviga 30-procentiga subventionen på hyresfastigheter.

bidragsunderlaget.

Exempel: Vårt hus med 5 lägenheter förutsätts påbörjat 1993 och kommer, under förutsättning att bostadsobligationsräntan ligger på 13 % att få följande räntebidrag:

1993	216 742	1996	171 112	1999	125 482
1994	201 532	1997	155 902		
1995	186 322	1998	140 692		

År 2000 skulle räntebidraget blivit 110 272:50 men fortsättningsvis utgår 30 % av den beräknade räntekostnaden, d v s 114075 kr.

För *ombyggnader* skall följande gälla:

Bidragsunderlaget beräknas på faktisk skälig kostnad för ombyggnaden. Det utgörs normalt av *90 % av kostnaden till den del denna överstiger 50 000 kr*. Bidragsunderlaget får dock uppgår till högst 80 % av bidragsunderlaget för nybyggnad av huset minskat med husets värde före ombyggnaden (beräknat som taxeringsvärdet i vad avser bostäder).

För subventionsräntans och bidragsandelens storlek gäller samma regler som vid nybyggnad.

En särskild regel gäller för bostadsrättshus såväl när det gäller ombyggnad som nybyggnad, nämligen om bostadsrättsföreningens lån inte uppgår till bidragsunderlaget. Då skall reglerna om bidragsandelens storlek för hyres- eller bostadsrättshus endast gälla den del av underlaget som motsvaras av föreningens lån.

För den återstående delen av bidragsunderlaget skall bidra lämnas med den andel som föreskrivs i fråga om egnahem. – Tanken är här att en bostadsrättsförening skall, till den del den finansierar nybyggnad eller ombyggnad med egna medel eller med insatser eller upplåtelseavgifter från bostadsrättshavarna, likställas med egnahemsägare.

3. Som nämnt sker all bostadsfinansiering enligt det nya systemet på den öppna kapitalmarknaden. I det tidigare gällande statliga bostadslånesystemet gavs emellertid topplån av staten (genom länsbostadsnämnderna och senare genom Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB), medan lån inom 70 % av fastställt låneunderlag gavs av de olika bostadslåneinstituten. När staten nu inte längre ger topplån krävs likväl lån för att inte kontantin-

satsen för den enskilde skall vara oöverkomlig. För att lösa det problemet har genom det nya systemet en ordning med statliga kreditgarantier tillskapats. S k topplån kan nu tas på den öppna kreditmarknaden med statliga kreditgarantier, som tillhandahålls mot särskild avgift.

Kreditgarantin ges i form av en s k fyllnadsborgen, d v s staten garanterar förlust för kreditgivaren på så sätt att betalning upp till kreditens belopp garanteras om kreditgivaren, t ex vid en exekutiv auktion, inte kunnat vid få tillbaka lånet. En förutsättning för att kreditgaranti skall ges är i regel att kreditgivaren har panträtt såväl för bottenlån som för topplån. Topplånet skall ligga med prioritet omedelbart efter bottenlånet, dock högst inom 100 % av fastighetens pantvärde (beräknat som garantiunderlaget enligt vad som sagt tidigare, med tillägg för lokaler som används av de boende samt lokaler som ger kommersiell service åt de boende i området). Långivaren skall också bedömas ha goda möjligheter att fullgöra låneförbindelsen. Innebörden av detta blir antagligen att betydligt högre krav ställs på egen kapitalinsats vid nybyggnad.

Vid ombyggnad får pantvärdet i vissa fall ökas enligt regler av övergångskaraktär. Bl a är det möjligt att ge ett tillägg för markvärde som beror på särskilt gott bostadsläge. Vidare får pantvärdet ökas vid ombyggnad om husets värde före ombyggnaden är stort. Eljest skall bidragsunderlaget minskas med husets värde före ombyggnaden, som tidigare sagts.

Kreditgaranti ges motsvarande 30 % av garantiunderlaget. Det är detsamma som det bidragsunderlaget som beräknas vid ny- och ombyggnader i enlighet med vad som sagts här ovan. I vissa fall kan kreditgarantin ökas, närmast i fråga om s k omfördelningslån. Den kan också ökas i områden där värdeutvecklingen på fastigheter är svag. Kreditgarantier kan dock ges med större belopp eller med andra krav i fråga om förmånsrättsläge när det gäller pantsäkerheten, om statens risktagande inte ökar därigenom.

Sammanfattningsvis innebär det nya systemet för räntesubventioner att en ganska snabb avveckling skall ske. Det nya systemet förutsätter för att fungera på ett rimligt sätt att inflationen och realräntan fortsättningsvis blir låg. Likaså bör byggpriserna minska. Om dessa förutsättningar uppfylls kommer bostadsfinansieringen i fortsättningen att fungera på ungefär samma sätt som på kontinenten. Under dessa förutsättningar kommer boendekostnaderna inte heller, jämfört med vad vi hittills varit vana vid, att öka avsevärt. Med fortsatt inflation och höga realräntor blir emellertid läget ett helt annat.

6.3 Hyresbostäder

De civilrättsliga reglerna om bestämmande av hyran

Som tidigare nämnts gäller enligt svensk rätt att hyran är vid inflyttningen, d v s vid ett nytt kontrakt, i princip fri. Vid förlängning skall dock hyran sattas till skäligt belopp. Enligt reglerna om hyressättning, de s k bruksvärdereglerna, skall hyressättningen göras med hänsyn till en jämförelse med lägenheter som med avseende på bruksvärdet är jämförbara. Hyreskravet anses vara oskälig om det är "påtagligt" högre än hyran för jämförbara lägenheter på orten. Vid jämförelsen skall särskilt beaktas hyran i lägenheter som ägs eller förvaltas av allmännyttiga, kommunalägda bostadsföretag, som sålunda ges en hyresledande ställning. – För övriga hyresvillkor gäller att de skall vara skäliga. Både hyresvärd och hyresgäst har initiativrätt när det gäller ändring av gamla villkor och införande av nya.

Hyresgäst och hyresvärd har en särskild rätt att begära att hyresvillkoren ändras utan att hyresavtalet sägs upp. Genom att påkalla villkorsändring kan alltså de regler om hyra och andra hyresvillkor som angivits här ovan (under 6.) bringas i tillämpning. En villkorsändring avseende ett hyresavtal på obestämd tid kan ske först sedan hyresavtalet varat 6 månader i följd eller sedan en ändring i villkoren tidigare skett. – Gäller hyresavtalet på bestämd tid kan villkorsändringen endast ske till en tidpunkt då avtalet kunnat bringas att upphöra. Dock gäller att om hyrestiden är längre än ett år, får dock en villkorsändring ske då hyresförhållandet varat ett år i följd.

I praktiken sätts emellertid hyrorna (och även en del andra villkor) i kollektiva förhandlingar enligt hyresförhandlingslagen. Detta innebär att om en förhandlingsordning tecknats avseende en lägenhet och hyreskontraktet innehåller en förhandlingsklausul, hyresgästföreningen och hyresvärden genom förhandlingar kan bestämma hyra och andra hyresvillkor. Härvid skall dock bruksvärderegler m m tillämpas.

Strandar förhandlingarna skall tvisten föras till hyresnämnd som enskilda hyrestvister i den del som förhandlingen avsett, alltså en form av villkorsprövning i enlighet med vad som sagts här ovan.

Det är hyresgästen som bestämmer om avtalet skall innehålla en förhandlingsklausul eller ej, och därmed lägenheten omfattas av kollektiva förhandlingar. Enligt nuvarande regler kan också flera förhandlingsordningar gälla samma hus (dock ej gärna flera än 3). Tanken är att de hyresgäster som vill förhandla med hjälp av en egen förening utan medverkan av hyresgästföreningar anslutna till Hyresgästernas Riksförbund skall kunna göra detta. De hyresgäster som vill stå utanför alla former av kollektiva förhandlingar skall också kunna göra detta.

Det sammantagna resultatet av dessa regler är kanske delvis ett annat än man i första hand tänker sig. Det som i realiteten är styrande för hyresnivån i Sverige tycks vara kostnadsläget för allmännyttiga bostadsföretag. Dessa skall, som tidigare nämnt, tillhandahålla bostäder utan enskilt vinstintresse,

och i tvister om hyran enligt reglerna i 12:55 JB är de prisledande. Hyrorna där sätts nästan undantagslöst i kollektiva förhandlingar. Förhandlingarna tar sikte på att bostadsföretaget skall få kostnadstäckning, såvitt möjligt, i varje fall på sikt. Dessutom brukar hyrorna "fördelas" mellan de olika husen och lägenheterna i huvudsak enligt ett system som kan sägas utgöra ett kvalitetsvärderingssystem.

Man kunde tänka sig att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror blev föremål för bruksvärdering i en tvist inför hyresnämnden, som sedan kan föras vidare till Svea Hovrätt, som ersatt den tidigare bostadsdomstolen som överinstans i sådana mål. Det har emellertid aldrig hänt att hyrorna för ett helt företag blivit bedömda på detta sätt. Skälet är att förhandlingsordningen för de allmännyttiga bostadsföretagen innehåller en bestämmelse att parterna (hyresgästföreningen och bostadsföretaget) inte får stranda förhandlingarna och hänskjuta tvisten till hyresnämnden. I stället skall en sådan tvist hänskjutas till ett förhandlingsorgan – Hyresmarknadskommittén – som består av representanter för SABO och Hyresgästernas Riksförbund (ordföranden och förhandlingschefen på ömse sidor ingår). Ifall detta organ kan träffa ett beslut om hyrans storlek i en förhandling blir det bindande för bostadsföretaget och för hyresgästföreningen på det lokala planet. – Såvitt man vet har Hyresmarknadskommittén endast misslyckats att nå enighet i två fall, fall som dock förlikts på det lokala planet. Detta system har varit gällande sedan 1976 och Kommittén avgör 30 – 40 tvister per år.

Man kan i och för sig tänka sig att den enskilde hyresgästen utnyttjar sin möjlighet att begära prövning av hyran enligt en förhandlingsöverenskommelse, en rätt som 23 § hyresförhandlingslagen ger honom. Denna rätt är endast verksam om ett större misstag begåtts i förhandlingarna. Om anledningen till missnöjet är att hyreshöjningen är för stor kan bostadsföretaget med lätthet avvisa en sådan propå enbart genom att hänvisa till andra bostäder, där hyrorna fastställts genom förhandlingsöverenskommelse, t ex andra lägenheter i samma hus.

> För att man skall förstå detta måste man känna till något om den säregna teknik som gäller för fastställande av bruksvärdehyra. Hyressättningen består, som tidigare antytts av en jämförelse mellan lägenheter som är till bruksvärdet likvärdiga. Hyresgästen och hyresvärden skall presentera ett jämförelsematerial för hyresnämnden. Enligt uttalandena i förarbeten skall därefter hyresnämnden i sin prövning utesluta hyresnivåer som är uppenbart orimliga, eftersom de är för höga eller för låga. Men om det finns skillnader i materialet, som kan sägas uttrycka olika hyresnivåer för jämförbara lägenheter, skall hyresnämnden ta sin utgångspunkt i den högsta nivån. Hyresvärdens krav skall bedömas som oskäligt om det är påtagligt högre än denna högsta jämförelsehyra.
>
> Bedöms hyreskravet som oskäligt skall det sättas ned, men inte nödvändigtvis till bruksvärdenivån, utan till någon ganska obestämd nivå som

ligger mellan bruksvärdenivån och den tillåtna högre nivån. – Mot denna bakgrund är det lätt att förstå varför enskilda hyresgästers missnöje med hyrorna sällan möter förståelse i hyresnämnderna. Det kan tilläggas att en regelrätt bruksvärdeprövning med användande av ett någorlunda stort jämförelsematerial är ganska ovanlig. Parterna förmår inte dra fram ett sådant material. I så fall gör hyresnämnden en s k ren skälighetsprövning, d v s den använder sin allmänna kunskap om hyror i den typen av lägenhet som tvisten gäller. Eljest kan parterna enas om att lägga ett begränsat jämförelsematerial till grund för prövningen.

Detta ger det paradoxala resultatet, att det allmännyttiga bostadsföretagets kostnader styr hyresnivåerna (och till viss grad även hyresdifferenserna) över en hel ort, fastän bruksvärdereglerna ursprungligen var tänkta som ett sätt att nå en balanserad hyressättning anpassad till marknaden. Ett allmännyttigt bostadsföretags kostnader beror på flera olika faktorer, av vilka den kanske viktigaste är förhållandet mellan nyare och äldre bestånd i företagets ägo. – Till viss del kan man anta att detta också speglar efterfrågan under senare tid i en ort: där efterfrågan varit stor har också det allmännyttiga företaget byggt mycket, och därmed har de ökade kostnaderna i det företaget drivit upp priserna inom hela orten. Men detta är likväl en helt annan mekanism än den som förmedlar en direkt förbindelse mellan kostnad och efterfrågan genom prisbildning.

Hyresbestämning och reglering av högsta hyra

Reglerna är av civilrättslig natur - se föregående avsnitt

Nordiska förhållanden

I samtliga nordiska länder har under långa perioder gällt någon form av reglering av hyrorna på större eller mindre delar av marknaden. Den följande diskussionen av denna komplicerade fråga måste dock bli ytterst kortfattad.

I Danmark gäller en civilrättslig rätt att få hyran nedsatt enligt den danska lejeloven (49 §) om hyran är väsentligt högre än "det lejedes verdi". Bestämningen gör efter en jämförelse med "den leje, som er almindeligt gældende i kvarteret eller området for tilsvarende hus og husrum med hensyn til beliggenhet, art, størrelse, kvalitet, udstyr och vedlikeholdelsetilstand" (47 §). I många danska kommuner gäller också hyresreglering i enlighet med den tidigare nämnda hyresregleringslagen från ursprungligen

1939. Här skall endast nämnas att hyreshöjning enligt dessa bestämmelser endast är tillåten när ägaren kan visa att hyresintäkterna inte täcker kostnaderna för egendomen liksom avkastningen av egendomens värde.

I Finland gäller enligt den allmänna hyreslagen att hyran skall vara skälig. Också här görs en bestämning efter en jämförelse med de hyror som i allmänhet betalas för lägenheter med motsvarande hyresvärde på orten samt de omständigheter som verkar höjande eller sänkande på lägenhetens hyresvärde (hyreslagen 25 §). Statsrådet (regeringen) kan ge föreskrifter om vad som är rimlig hyra på olika orter. Som ett led i avregleringen av hyresmarknaden gäller emellertid att med avseende på hyresavtal som ingåtts efter 1 februari 1992 statsrådets anvisningar inte behöver följas.

I Island finns inte någon hyresreglering. Enligt den isländska hyreslagen gäller avtalsfrihet när det gäller hyran, med undantag för vissa sociala bostäder, men hyran skall vid varje tillfälle vara rimlig och vanlig (sanngjörn och ed/ilig).

I Norge gäller enligt hyreslagen att rätten kan sätta ned hyran på begäran av hyresgästen till vad som är skäligt om den finner att "utlejere krever eller mottar en leie som står i misforhold till verdien av den leilighet eller det rum som det gjelder" (35 §). I sex kommuner gäller vidare hyresreglering, däribland i de fyra största städerna. Den syftar på hyran i hus uppförda före 1940. Det finns en strängare reglering och en mindre sträng reglering – den senare anger att den högsta hyran skall motsvara "gjengs leie".

6.4 Indirekt ägda bostäder

I de svenska bostadsrättsföreningarna är principen att verksamheten bedrivs enligt en kooperativ självkostnadsprincip. Utgångspunkten är därmed att föreningen inte skall gå med överskott, utan att kostnaderna för verksamheten skall fördelas mellan de boende. Samma princip tillämpas också i fall då föreningen har andra intäkter, t ex från uthyrning av lokaler, något som är vanligt i de större städerna. Intäkterna används då i första hand för att hålla årsavgifterna nere för de boende. Skulle vinst uppstå skall den fördelas på samma sätt som kostnaderna. I en del fall kan emellertid något andra principer tillämpas som skall redovisas i det följande.

Utgångspunkten för resonemanget är de regler som gäller om begränsning av vilka avgifter som får tas ut i en bostadsrättsförening enligt reglerna i bostadsrättslagen. Dessa är

1. Insats. – Insatsen är det egenkapital som medlemmen betalar vid upplåtelsen, motsvarande insatsen i en vanlig ekonomisk förening (eller, fastän

mera avlägset, betalning för en aktien vid emission i ett aktiebolag). Insatsen bestäms av styrelsen. I praktiken är insatsen alltid angiven i föreningens ekonomiska plan, och något avvikelse från detta kan knappast ske. Den som får en bostadsrätt upplåten på sig vet alltså vad han ger sig in på.

Bostadsrättslagen innehåller inte några regler om hur insatserna skall vara beräknade. Ofta finns det en relation mellan lägenheternas storlek och attraktivitet och insatserna. En attraktiv marklägenhet kan t ex åsättas en högre insats än en lägenhet dålig utsikt och sämre planering. även om de är lika stora. Och på samma sätt som i hyresrätt brukar mindre lägenheter åsättas större insatser i förhållande till ytan än större lägenheter, beroende på högre byggkostnader.

Det kan också förekomma att det görs åtskillnad mellan lägenheter för bostäder och lägenheter med lokaler, så att lokalerna får betala högre insats. Detta sker givetvis med tanke på att lokalhyresgästerna förutsätts ha högre betalningsförmåga och att bostadshyresgästerna skall tjäna på att det finns lokaler i huset. – Så länge som detta sker i samband med upplåtelsen och med stöd i stadgarna (eller den ekonomiska planen) kan ett sådant förfarande inte klandras. Här kommer den kontraktsenliga relationen i förgrunden. Lokalbostadsrättshavaren ger sig in i förhållandet med öppna ögon.

Insatserna kan tjäna som grund för fördelningen av föreningens förmögenhet vid likvidation m m. Ibland kan en sådan fördelning emellertid te sig som olämplig, och i stället kan då ett annat tal, ett s k fördelningstal användas. Om diskrepansen mellan insatser och fördelningstal är för stor kan man dock ifrågasätta det lämpliga i ett sådant arrangemang.

2. Upplåtelseavgift. – Upplåtelseavgift får tas ut om stadgarna medger det. Syftet med upplåtelseavgiften är enligt uttalanden i förarbetena att göra det möjligt för föreningen att sedan den varit verksam en tid upplåta bostadsrätt med bibehållande av insatsen. Upplåtelseavgiften är en avgift som tas ut över insatsen för att kompensera övriga bostadsrättshavare t ex för att värdet av föreningens tillgångar ökat och skulderna minskat. En upplåtelse med ursprunglig insats skulle eljest innebära en förmögenhetsminskning för övriga bostadsrättshavare, ungefär som om ett aktiebolag skulle emittera aktier till underkurs.

Inte heller när det gäller upplåtelseavgift finns emellertid några konkreta regler i bostadsrättslagen om hur de skall beräknas. Trots uttalandena i förarbetena är det därför vanligt att bostadsrättsföreningen använder sig av upplåtelseavgiften för att ta ut ett marknadspris vid en senare upplåtelse. Ett vanligt fall är att bostadsrättsföreningen har tagit över ett hyreshus, varvid några hyresgäster inte valt bostadsrättsformen. När dessa lägenheter till

slut blir lediga väljer föreningen att upplåta dem med bostadsrätt och tar då ut upplåtelseavgift så att priset för den nye bostadsrättshavaren motsvarar marknadspriset för lägenheten. Insatsen (eller andelstalet) justeras däremot inte. Vid en upplösning har den nye bostadsrättshavaren samma ställning som övriga bostadsrättshavare.

Det som inflyter genom upplåtelseavgifter skall redovisningsmässigt räknas som föreningens kapital och förs till reservfonden.

3. Årsavgift. – Årsavgiften är den löpande avgift ("hyra") som föreningen tar ut av bostadsrättshavarna. Termen "årsavgift" är i sig något missvisande, eftersom debiteringen oftast sker per månad och ibland per kvartal, men eftersom den är vedertagen har den bibehållits i lagtexten. Årsavgiften bestäms av styrelsen för föreningen efter de grunder som angivits i stadgarna. Stadgarna skall innehålla grunder för bestämningen av årsavgiften. Vanligtvis innebär dessa grunder två saker. För det första sker fördelningen oftast enligt ett nyckeltal – insatserna eller ett andelstal. För det andra sker uttaxeringen av årsavgifter så att de täcker föreningens kostnader samt vissa avsättningar till fonder (fonder för inre och yttre underhåll o d) eller liknande formulering som brukar återfinnas i bostadsrättsföreningarnas stadgar.

En särskild fråga gäller hur fördelningen av olika förbrukningsavgifter skall ske, t ex vatten och elektricitet. I en del fall debiteras sådana avgifter efter principen att man utgår från att olika stora lägenheter har ett typiskt antal innevånare – en större lägenhet debiteras m a o en större avgift, oavsett hur många som faktiskt bor där. När det gäller elektricitet är det också vanligt att bostadsrättshavarna har individuella abonnemang. När det är fråga om tillkommande avgifter, som inte förutsågs när föreningen bildades, kan läget bli mera komplicerat. Ett sådant fall är avgifter för kabel-TV. Om inte fördelningsgrunden för sådana avgifter är klar genom formuleringen av stadgarna får föreningen ha en ganska vidsträckt frihet att fördela sådana kostnader efter vad som kan anses skäligt (t ex lika debitering för varje lägenhet eller fördelning efter det vanliga nyckeltalet eller någon annan försvarlig grund – se vidare NJA 1989 s 751).

Det anses dessutom att föreningen, oavsett vad lagens ord uttrycker, har rätt att av medlemmarna kräva särskilda avgifter för tjänster, t ex avgifter för tvättstuga och liknande.

4. Överlåtelseavgift och pantsättningsavgift. – Särskilt inom de stora kooperativa organisationerna, där den regionala föreningen sköter formalia vid överlåtelse och pantsättning av bostadsrättslägenheterna förekommer det att en avgift tas ut för att täcka föreningens kostnader för att föra de olika registren, göra nödvändiga kontroller m m. Avgifterna får inte vara större än några hundra kronor. Bostadsrättslagen tillåter uttryckligen att så-

dana avgifter får tas ut.

Det kan tilläggas att en förvärvare ansågs ansvarig för den tidigare innehavarens skulder i förhållande till föreningen. Denna regel har dock ändrats, så att detta ansvar tagits bort.

I bostadsrättsföreningar tillämpas schablonbeskattning, d v s föreningen åsätts en skatt om 3 % av taxeringsvärdet (samt ett belopp motsvarande värdet av erhållet statligt räntebidrag) och från denna skatt får föreningen dra av kostnaden för ränteutgifter. I de flesta föreningar innebär detta att föreningen inte betalar någon skatt alls. Motsvarande regler gäller i andra s k äkta bostadsföretag. Definitionen av ett äkta bostadsföretag är att verksamheten uteslutande eller huvudsakligen består i att bereda bostäder åt medlemmar eller delägare. Är mer än hälften av ytan uthyrd, eller representerar uthyrningen mer än hälften av det ekonomiska värdet i föreningens verksamhet kommer dock föreningen att förlora sin status som äkta bostadsföretag och blir då föremål för konventionell beskattning som vilket rörelsedrivande företag som helst. Det innebär att föreningen blir skyldig att betala fastighetsskatt och skatt på överskott i rörelsen.

Bostadsrättshavare beskattas inte för sitt boende, utan beskattningen går, som nyss antytts genom föreningen. Att vinst vid försäljning av bostadsrätt är föremål för realisationsvinstbeskattning och att bostadsrätt som ingår i ett dödsbo ingår i underlaget för arvsskatt förbigås här.

Som tidigare antytts är det vanligt förekommande att bostadsrättshavare har tagit upp lån med bostadsrätten som säkerhet. Liksom alla andra privatpersoner som är betalningsansvariga för skulder har de också en begränsad avdragsrätt för skuldräntor – 30 % av skuldräntorna får dras av mot inkomst av tjänst enligt nu gällande regler.

I de fall då insatserna i en bostadsrättsförening är stora kan det förekomma att föreningen tillhandahåller säkerhet för lån på bostadsrätterna i form av inteckningar i föreningens hus. Sådana arrangemang (s k strimlade lån) har nu p g a begränsningar i avdragsrätten för skuldräntor förlorat det mesta av sin attraktivitet, men de är fortfarande lönande, i vart fall så länge som föreningen har egna lån så att ränteutgifterna kan kvittas mot den schabloniserade fastighetsskatten.

Nordiska förhållanden

Förhållandena i Norden såvitt avser hur avgifter tas ut liknar de svenska förhållandena. Kostnaderna fördelas i regel efter en bestämd nyckel.

6.5 DIREKT ÄGDA BOSTÄDER

Direkt ägda bostäder, d v s i Sverige egnahem, har i de flesta fall av naturliga skäl inte några problem med fördelning av kostnader. Att det kan uppstå problem vid samägande av småhus skall inte diskuteras här, utan det skall endast konstateras att ett samägande i regel innebär att parterna har kommit överens om hur kostnaderna skall fördelas i ett särskilt samägaravtal. Frånvaron av rättsfall tyder på att parterna i ett samägarförhållande brukar vara förutseende härvidlag.

Det är dock mycket vanligt att småhusfastigheter är anslutna till samfällighetsföreningar, där kostnaderna för samfälligheten debiteras på ägarna till fastigheterna. Det kan, som tidigare antytts, vara fråga om gator, vägar, grönytor, kvartersgårdar, värmeanläggningar, avloppsanläggningar, kabelTV-anläggningar m m. Sådan samfälligheter kan endast bildas genom en särskild lantmäteriförrättning enligt anläggningslagen. Vid förrättningen skall också fastställas grunderna för debiteringen, d v s hur kostnaderna för anläggningen skall fördelas mellan de olika fastigheterna. Huvudprincipen är att fördelningen skall ske efter den nytta som var och en av fastigheterna har. De närmare detaljerna skall inte diskuteras här.

Svenska småhus schablonbeskattas på ett sätt liknande vad som gäller för bostadsrättsföreningar enligt vad som sagts här ovan. Skattesatsen är för närvarande 1,7 % av taxeringsvärdet (som i princip motsvarar 75 % av försäljningsvärdet). Från skatten får ägaren dra av skuldräntor, vilket också här betyder att han i det flesta fall inte betalar någon fastighetsskatt. Överskjutande skuldräntor får dras av mot inkomst av tjänst.

Nordiska förhållanden

Nordiska förhållanden liknar i hög grad de svenska. Man kan notera att det i samtliga länder tycks föreligga en avdragsrätt för skuldräntor. I Norge använder man sig också av schablonbeskattning – bostadsförmånen anges till 2,5 % av taxeringsvärdet.

Av intresse i detta sammanhang är endast att säga något om ägarlägenheter. Där fördelas gemensamma kostnader mellan lägenheterna efter en fördelningsnyckel – samma princip gäller alltså som i bostadsrättsföreningar, och detta oavsett om ägarlägenheterna är utformade som fastigheter eller som andelar. Andelstalet kan vara konstruerat på litet olika sätt – andelstal, värde, nytta/förbrukning, eller en blandning av dessa. Det kan också finnas gemensam gäld i ägarlägenhetskonstruktioner, men detta är inte det vanliga. Finansieringen ske i stället så att ägarna betalar in sina insatser. Finansieringen av löpande kostnader sker genom att ägarna debite-

ras, oftast månatligen. I den mån ägaren har skulder till samfälligheten är det vanligt att samfälligheten ges panträtt för dessa. I Danmark och Norge finns föreskrifter om detta i stadgarna, medan Island använder sig av en legalpanträtt.[41] Begår ägaren kontraktsbrott i förhållande till samfälligheten kan han enligt norsk och isländsk rätt tvingas att sälja lägenheten och flytta, medan han enligt dansk rätt endast kan tvingas att flytta.

6.6 Bundenhet; ansvarsbegränsning; att lämna associationen vid indirekt ägda lägenheter

Här kan jag fatta mig kort. Frågor om bundenhet och ansvarsbegränsning har endast intresse för bostadsrättsföreningar i Sverige (att det kan finnas avvikande regler för handelsbolag m m skall således inte tas upp här). De enkla reglerna som finns härvidlag har redan diskuterats i samband med frågorna om kreditgivning. Här skall endast de viktigaste punkterna upprepas:

1. Bostadsrättsföreningen är en ekonomisk förening utan personligt ansvar. Endast föreningens eget kapital svarar för föreningens skulder. Liksom i andra associationer kan dock styrelseledamöterna i vissa fall dra på sig personligt ansvar gentemot föreningens kontraktsparter. Det kan också tilläggas att bostadsrättsföreningen, som är modellerad på den ekonomiska föreningen, har ett ganska otillfredsställande skydd för det egna kapitalet. Det saknas t ex regler om att kapitalet skall vara inbetalat, det saknas regler om låneförbud och det finns inte något som hindrar att kapitalet urholkas genom att insatserna sätts ned.

2. Bostadsrättshavaren är bunden vid föreningen såtillvida att han inte kan säga upp sin bostadsrätt eller sitt medlemskap. Avsikten är att bostadsrätten efter den första upplåtelsen skall övergå till nya bostadsrättshavare genom köp, bodelning, arvskifte m m. Dock har bostadsrättshavaren rätt att säga upp bostadsrätten i huvudsak i två olika fall. Det första fallet gäller det att avgifterna ökat väsentligt (7:17 BRL). Bostadsrättshavaren har en rätt att efter uppsägning frånträda bostadsrätten och få ersättning för denna, om det inte är obilligt mot föreningen och dess medlemmar, som redogjorts för

[41] I Sverige gäller en särskild lag om förmånsrätt för en samfällighetsförenings fordringar på en fastighetsägare vars fastighet tillhör samfälligheten. Sådana fordringar har bästa rätt framför inteckningsfordringar, men någon inskrivning eller liknande behöver inte ske.

här ovan. Detta är ett ganska svagt skydd för den enskilde, och det hela är avsett att ge en viss sanktion åt den ekonomiska planen och dess konsumentskyddsfunktion. Det andra fallet är det som tidigare har behandlats, nämligen att bostadsrättshavaren finner att han inte kan överlåta sin bostadsrätt. Han har då rätt att återlämna den till föreningen utan att få ersättning och är efter en tremånaders uppsägningstid fri från sina förpliktelser i förhållande till föreningen.

3. Bostadsrättshavaren kan använda bostadsrätten som säkerhet för lån; den kan pantsättas som annan lös egendom. I sådant fall svarar bostadsrättshavaren naturligtvis för skulden som varje annan gäldenär. Bostadsrätten kan utmätas och här gäller inte några regler om beneficium. Om bostadsrätten säljs vid tvångsförsäljning p g a förverkande har föreningens anspråk företräde till den del det avser förfallna avgifter och föreningen har underrättat panthavaren om att bostadsrättshavaren har dröjt med att betala avgifter enligt de regler som diskuterats här ovan. Vid en tvångsförsäljning kommer i regel bostadsrätten att utropas utan förbehåll för panträtten, och panthavaren måste därmed göra sig betald ur det som inflyter på auktionen. För resterande belopp svarar naturligtvis bostadsrättshavaren som en personlig fordran.

Nordiska förhållanden

Också här är situationen i de övriga nordiska länderna i hög grad likartad vad som gäller enligt svensk rätt. För ägda småhus är situationen exakt densamma, och för indirekt ägda bostäder är principen densamma, nämligen att associationens medlemmar inte har något personligt ansvar för associationens skulder. Ett undantag är de små danska privata andelsboligforeningerna, som betraktas som jämställda med handelsbolag. I norska borettslag är situationen om möjligt ännu mera förmånlig för borettshavarna – de ansvarar endast med andelssumma, som är 100 kr. Resten av inskottet, som är mycket större, är formellt ett lån till borettslaget. Skulle borettslaget komma på obestånd är risken för de boende beroende av vilken säkerhet som kan finnas.

För den situationen att en norsk borettslägenhet inte kan säljas ger den norska lagen borettshavaren en rätt att säga upp avtalet med 6 månaders uppsägningstid. Lyckas han inte sälja lägenheten kan borettslaget sälja den som en tvångsförsäljning – den lär dock inte inbringa något, men borettshavaren blir fri från sina förpliktelser att betala avgifter till borettslaget. Också i danska andelboligforeninger har medlemmarna rätt att utträda. Hur det förhåller sig i finska aktielägenheter framgår inte, men huvudprincipen i aktiebolag är att utträdesrätt inte föreligger.

7. Drift och underhåll, bostadsförvaltning

I dessa frågor avser jag att vara kortfattad.

I bostadshyra är huvudprincipen att hyresvärden svarar för drift och underhåll, liksom för övrig förvaltning av fastigheten/huset. När det gäller underhåll och reparationer svarar hyresvärden för att lägenheten blir föremål för regelbundet underhåll, och här, liksom när det gäller reparationer, har hyresgästen tillgång till omfattande sanktioner, som har redovisats här ovan. Därutöver, i allvarliga fall av misskötsel, finns möjligheten att genom en talan inför hyresnämnden få hyresfastigheten satt under tvångsförvaltning enligt reglerna i bostadsförvaltningslagen.

Ett speciellt undantag från underhållsreglerna gäller s k hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll. Genom en förhandlingsöverenskommelse kan bestämmas bl a att hyresgästen kan avstå från periodiskt underhåll (åtminstone till en viss gräns, så länge som fastighetens goda bestånd inte hotas) i utbyte mot lägre hyra. I sådana förhandlingsöverenskommelser förutsätts emellertid också att hyresgästen kan beställa service och reparationer som han anser behövs. En del överenskommelse ger också möjligheter för hyresgästen att beställa extra utrustning, s k tillval, bl a högre standard på inredning (tapeter, golv, badrumsutrustning) eller teknisk utrustning (tvättmaskin, mikrovågsugn m m). Detta brukar dock framstå som mindre förmånligt för hyresgästen, eftersom sådana tillval blir hyresvärdens egendom, som han samtidigt tar på sig underhållsansvar för.

Situationen i fråga om bostadsrätt är delvis en annan. Här är föreningen ansvarig för husets allmänna skick och för yttre underhåll. Några särskilda rättigheter har dock inte bostadsrättshavaren givits i detta hänseende, utöver dem som han har som medlem i bostadsrättsföreningen. – När det gäller inre underhåll åvilar ansvaret dock bostadsrättshavaren. Han skall se till att ytskikt underhålls och byts ut liksom köks- och badrumsutrustning (kyl, frys, tvättställ, badkar m m)[42]. Föreningens ansvar upphör i regel vid lägenhetens väggar, varvid det åligger bostadsrättshavaren att underhålla också ledningar som går från stamledningarna och som går in i lägenheten.

I en bostadsrättsförening beslutar styrelsen om det löpande underhållet och förvaltningen. Mera omfattande reparationer, renoveringar och ombyggnader måste dock beslutas av stämman.

---

[42]En särskild fråga, som inte skall diskuteras här, gäller äganderätten till sådan egendom som bostadsrättshavaren tillför fastigheten.

Nordiska förhållanden

När det gäller direkt ägda småhus är situationen densamma som i Sverige. Också där finns regler om samfälligheter för vägar, grönområden och liknande.

I ägarlägenheter är situationen likartad, även om besluten i samfällighetsföreningen (ägarlägenhetsföreningen eller motsvarande) har mera genomgripande betydelse för ägaren än vid ägda småhus. Beslut om åtgärder fattas av föreningsstämman med majoritetsbeslut, och lagarna ger skiftande regler om hur stor majoriteten skall vara för olika typer av åtgärder. Det finns olika regler om hur rösterna skall beräknas. I dansk rätt använder man sig av andelstalet, medan man i Norge använder sig av principen en lägenhet, en röst. Beslutanderätten kan också vara delegerad till en styrelse.

I ägarlägenheter är det vanligaste att ägarna har ansvaret för det inre underhållet, medan föreningen svara för yttre underhåll. I småhus (när detta förekommer) kan det dock anges att de enskilda ägarna svarar också för det yttre underhållet.

I indirekt ägda bostäder ägs den fasta egendomen och husen av en association. Beslut om underhåll m m skall därför fattas av associationen i huvudsak på samma sätt som i svensk rätt - det kan förekomma beslut av stämma, av representantskap (vilket inte förekommer i svenska bostadsrättsföreningar) eller av en styrelse. Ansvarsfördelningen för inre och yttre underhåll följer också samma modell som de svenska reglerna.

I hyresbostäder är principen densamma som i svensk rätt, nämligen att ägaren bestämmer över fastighetens förvaltning. Men på samma sätt som i svensk rätt åläggs ägaren att hålla fastigheten i skick och att utföra reparationer i tillräcklig omfattning. – Här är dock att märka att i de danska allmännyttiga andelsboligforeningerna det ofta är hyresgästen som svarar för det inre underhållet, medan föreningen svarar för det yttre. Stadgeregler kan emellertid ålägga föreningen längre gående förpliktelser. Också en den danska hyreslagen svarar hyresgästen för en del av det inre underhållet.

Av intresse i detta sammanhang är också att i de danska allmännyttiga andelsboligforeningerna det finns ganska omfattande regler om boendedemokrati. Detta är naturligtvis en följd av att dessa, som här har räknats som hyreslägenheter, är organiserade som kooperativ, och följer i huvudsak samma regler som för andra bostadskooperativ. Som redogjorts för här ovan är varje projekt organiserat som en avdelning inom det allmännyttiga företaget. Vissa gränser gäller dock. Bl a kan inte medlemmarna upplösa kooperativet eller sälja egendomen. Beslut om uthyrning fattas av företagsledningen och denna har också ett överordnat ansvar för en ansvarsfull drift av företaget och dess avdelningar.

När det gäller vanliga hyreslägenheter finns regler om boendedemokrati i Danmark, som ger rätt för hyresgästerna att välja representanter, som kan

dryfta "ethvert spörgsmål af betydning for ejendomens drift" med ägaren, och som också har rätt att ta del av räkenskaperna, förhandla om hyran och framställa förslag om förbättringar o s v. Ägaren kan inte höja hyran utan att höra hyresgästrepresentanterna. Också i Finland finns numera en ganska omfattande boendedemokrati avseende statligt subventionerade hyresbostäder. Hyresgästerna har rätt till information om egendomen och kan utse hyresgästkommittéer och representanter i företagets styrelse.

8. Besittningsskydd

Här skall först anmärkas att jag endast avser att diskutera hyresrätt under denna rubrik. För bostadsrätt, som är en upplåtelse utan begränsning i tiden, är frågan om besittningsskydd utan mening, mer än att man kan konstatera att det för bostadsrätt gäller ett speciellt skydd i kontraktsbrott/förverkandesituationer, som bland annat består i att möjligheterna för föreningen att förklara bostadsrätten förverkad är begränsade ungefär på samma sätt som gäller i hyresrätt (se nedan), samt att överskottet av en tvångsförsäljning skall redovisas till den försumlige bostadsrättshavaren, som diskuterats här ovan.

8.1 Verkningar av hyresgästens kontraktsbrott

Verkningarna av en bostadshyresgästs kontraktsbrott är i princip desamma som gäller i kontraktsförhållanden i allmänhet, d v s påföljderna är hävning och skadestånd. Den speciella påföljden att besittningsskyddet kan gå förlorat tillkommer i hyresförhållanden.

De viktigaste reglerna om verkan av hyresgästens kontraktsbrott återfinns i 12:42 JB, som handlar om förverkande (hävning) av hyresavtalet.

Enligt 12:42 JB är hyresrätten är förverkad och hyresvärden berättigad att säga upp avtalet att upphöra i förtid i följande fall:

1. Hyresgästen när det gäller en bostadslägenhet dröjer med att betala hyran mer än en vecka efter förfallodagen (med vissa undantag som gäller skyldighet att betala hyreshöjningar retroaktivt enligt 12:55 c JB). Genom denna regel har alltså en normalt skötsam hyresgäst fått en frist så att ett tillfälligt dröjsmål med att betala hyran inte leder till förverkande. Det tillåtna dröjsmålet har nyligen ökats från 2 dagar till en vecka.

Utöver detta gäller att hyresgästen, även om uppsägning skett för förverkande p g a dröjsmål som nu sagts, har rätt att återvinna hyresrätten genom att betala hyran inom tre veckor från det att han uppsagts (och fått meddelande om sin rätt att återvinna hyresrätten – vid uppsägning av en bostadshyresgäst skall också socialnämnden underrättas; se närmare reglerna i 12:44 JB).

Om hyresgästen flera gånger dröjer med att betala hyran kan han dock

förlora sitt besittningsskydd, även om förverkande inte kan ske p g a dessa regler.

Sker rättelse innan uppsägning skett kan inte förverkande ske (12:43).

2. För lokaler gäller liknande regler, dock att tiden inom vilken hyran skall betalas är 2 dagar, och att fristen inom vilken hyresrätten kan återvinnas är 2 veckor.

3. Om hyresgästen
(a) överlåter hyresrätten eller
(b) hyr ut den i andra hand
utan behövligt tillstånd kan hyresrätten förverkas. Härvid gäller dock den lättnaden att hyresgästen efter tillsägelse antingen kan vidta rättelse utan dröjsmål eller ansöka om tillstånd och få ett sådant beviljat. Vidare gäller en preklusionsfrist för hyresvärden – han måste uppmana hyresgästen att vidta rättelse inom två månader från det han fått kännedom om överlåtelsen eller andrahandsuthyrningen (12:43).

Även här gäller givetvis att ett kontraktsbrott som inte leder till förverkande ändå kan utgöra grund för förlust av besittningsskyddet.

4. Om lägenheten används i strid med upplåtelseändamålet eller hyresgästen i lägenheten inrymmer utomstående till "men" (skada eller olägenhet) för hyresvärden kan hyresrätten förverkas. Dock gäller att hyresvärden måste ge en tillsägelse att vidta rättelse. Sker rättelse utan dröjsmål kan hyresrätten inte förverkas.

5. Om hyresgästen genom vårdslöshet är vållande till att ohyra kommer in i lägenheten, eller hyresgästen genom underlåtenhet att meddela hyresvärden om ohyra i lägenheten bidrar till att ohyran sprids i fastigheten. I detta fall måste hyresvärden säga upp avtalet inom 2 månader från att han fick kännedom om förhållandet (12:43).

6. Om lägenheten vanvårdas eller hyresgästen vållar störningar i lägenheten eller i övrigt inte uppfyller vad som åligger honom i fråga om ordning, sundhet och skick i lägenheten. Också här kan förverkande undgås om hyresgästen efter tillsägelse före uppsägningen utan dröjsmål vidtar rättelse. Likaså kan hävning inte ske om hyresgästen vidtar rättelse innan uppsägning skett, något som dock inte gäller vid allvarliga störningar (12:43).

7. Om hyresgästen bryter mot sin skyldighet att hålla lägenheten tillgänglig för inspektion eller förbättringsarbeten (se 12:26) och hyresgästen inte kan

visa giltig ursäkt. Också här kan rättelse ske innan uppsägning skett (12:43).

8. Hävning kan vidare ske om hyresgästen åsidosätter "avtalsenlig skyldighet, som går utöver hans skyldigheter enligt [12 kap JB] och det måste anses vara av synnerlig vikt för hyresvärden att skyldigheten fullgörs". – Det är något osäkert vad denna bestämmelse kan sägas innebära. Den är gammal (och fanns med redan då den "moderna" hyreslagstiftningen infördes 1907), och har tydligen inte prövats alls i praxis från Högsta domstolen. Man kan emellertid föreställa sig att den, när den tillkom, åsyftade för den tiden typiska situationer, t ex att det rådde särskilda krav på hyresgästerna avseende ordning, husdjur m m därför att ett sjukhem var inrett i fastigheten. I senare diskussion har bestämmelsen främst tagit syfte på förhållanden som kan gälla lokalhyresgäster, t ex att hyresgästen skall vara momsregistrerad. Det kan också tänkas gälla upprätthållande av sidoavtal om rörelse och liknande, och förpliktelser som sammanhänger med detta. Det är emellertid tveksamt om bestämmelsen har någon särskilt stor betydelse för bostadshyresgäster.

9. Slutligen kan hävning ske om lägenheten används helt eller till väsentlig del för näringsverksamhet och liknande verksamhet som är brottslig eller för "tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning". Här är det typiskt fråga om häleri och prostitution i en lägenhet som huvudsakligen används för ändamålet. Om hälaren eller den prostituerade har sin bostad i lägenheten bör dock bestämmelsen inte vara tillämplig.

10 Som vanligt gäller att förverkande inte kan ske om det som ligger hyresgästen till last är av ringa betydelse.

Regleringen av förverkandesituationen är dock avvikande från vad som gäller i kontraktsförhållanden i allmänhet på så sätt att den inte bygger på ett allmänt krav på ett väsentligt kontraktsbrott. Regleringen i 12:42 är nämligen exklusiv, såtillvida att någon annan grund för hävning inte får åberopas. Detta följer av regeln att hyreslagstiftningen är tvingande till hyresgästens fördel om något annat inte anges. Men bör här också observera att förverkandeinstitutet är kringgärdat av ovanligt många regler som innebär skydd för hyresgästen, t ex när det gäller rätten till återvinning av hyresrätten, skyldigheten för hyresvärden att i vissa fall säga till och ge möjlighet till rättelse eller reglerna om preklusion i vissa fall.

8.2 UPPSÄGNINGSSKYDD

Uppsägningsskyddet, eller besittningsskyddet, som det brukar kallas i svensk terminologi (ett äldre uttryck är optionsrätt som syftar på rätt till förlängning) har fått olika utformning i Sverige för bostadslägenheter och för lokaler. För bostäder gäller ett s k direkt besittningsskydd, vilket innebär att hyresgästen har en rätt att sitta kvar i lägenheten och att därvid i princip hyresnämnden bestämmer villkoren för det fortsatta avtalsförhållandet, som diskuterats här ovan i samband med reglerna om villkorstvister. För lokaler gäller ett s k indirekt besittningsskydd, vilket innebär att hyresgästen vid tvist om förlängningen av avtalet måste flytta, men har rätt till skadestånd vid osaklig uppsägning. I det följande skall endast skyddet för bostäder diskuteras.

Besittningsskyddet för bostäder gäller med verkan så snart avtalet ingåtts. Vissa kategorier är dock undantagna från besittningsskydd, nämligen inneboende och de för vilka hyresrätten är förverkad. För andra kategorier uppstår besittningsskydd först efter viss tid – för andrahandshyresgäster efter 2 år och för fritidsbostäder och möblerade rum[43] först efter 9 månader (12:45 JB).

Utgångspunkten för reglerna om besittningsskydd är att hyresavtalet skall förlängas om inte hyresvärden har ett skäl för att hyresgästen skall flytta att det bör medföra att hyresavtalet inte förlängs. Man kan här tala om en intresseavvägning mellan hyresvärdens och hyresgästens intresse. I några fall har denna gjorts s a s automatiskt av lagstiftaren, d v s i vissa situationer föreligger inte någon rätt till förlängning, medan i andra fall hyresnämnden har att göra en noggrannare avvägning mellan intressena i den särskilda situationen. Mera detaljerade regler har härvid givits för flera olika situationer, men eftersom alla situationer inte kan förutses innehåller också lagstiftningen en s k generalklausul som allmänt föreskriver hur intresseavvägningen skall gå till i uppsägningstvister.

Här skall tilläggas att det allmänt krävs för hyresvärden att han skall ha ett skäl som är sakligt, d v s objektivt godtagbart med vårt sätt att se på saken. Hans skäl får m a o inte vara diskriminerande, frivola, lagstridiga eller liknande. Inte heller får de vara så svaga att de framstår som svepskäl – t ex att åberopa en planerad ombyggnad utan att kunna påvisa att någon som helst konkretion ligger bakom detta. För hyresgästen krävs å andra sidan att hans skäl för att bo kvar skall vara "skyddsvärda", d v s de skall hänföra sig

[43]Med möblerat rum avses en ofullständig lägenhet utan kök, som hyrs ut möblerad. Det är fråga om en tämligen föråldrad upplåtelseform, som var vanlig under början av 1900-talet och som främst riktade sig till ogifta män och kvinnor.

till hans behov av bostad. Det är t ex inte ett skyddsvärt intresse att hyra en lägenhet enbart för att hyra ut den till utomstående i andra hand eller för att använda den för bytesändamål när tillfälle visar sig[44]. Å andra sidan kan det vara godtagbart att hyra en lägenhet som s k bostadskomplement för någon verksamhet som normalt bedrivs i hemmet, t ex musiklektioner, men som av något skäl inte går att göra där, t ex på grund av trångboddhet.

De grundläggande reglerna om besittningsskydd återfinns i 12:46 JB. Där anges att om hyresvärden sagt upp avtalet hyresgästen har rätt till förlängning av avtalet *utom när*:

1. Hyresrätten är förverkad utan att hyresvärden har sagt upp avtalet att upphöra i förtid. – Detta fall tar sikte på det självklara, nämligen att hyresvärden i stället för att säga upp för förverkande kan välja att säga upp avtalet med normal uppsägningstid. Förverkandegrunden måste dock alltjämt föreligga när hyresavtalet löper ut.

2. Hyresgästen i annat fall åsidosatt sina förpliktelser i så hög grad att avtalet skäligen inte bör förlängas. – Detta fall avser kontraktsbrott av hyresgästen. Det kan vara fall då kontraktsbrottet är för obetydligt för att förverkandereglerna skall vara tillämpliga, eller det kan vara kontraktsbrott som inte täcks av förverkandereglerna, t ex att hyresgästen bedriver prostitutionsverksamhet i den egna lägenheten (och det heller inte kan beivras enligt reglerna om ordning, sundhet och skick). Det vanliga är dock att hyresgästen har varit i dröjsmål med hyran ett antal gånger, men lyckats betala innan hyresvärden sagt upp avtalet för förverkande eller att hyresgästen efter uppsägningen återvunnit hyresrätten. Ett annat fall kan vara att hyresgästen olovligen hyrt ut lägenheten i andra hand, men lyckats vidta rättelse efter tillsägelse.

Man bör observera att det i detta fall anges att en intresseavvägning skall ske – kontraktsbrottet skall vara sådant att avtalet *skäligen* inte bör förlängas.

3. Rivning, större ombyggnad och ändrad användning. – När huset skall rivas skall hyresgästen flytta om det inte är oskäligt mot honom. Det kan tyckas något förvånande att en skälighetsprövning skall ske i ett sådant fall. Avsikten med detta är emellertid inte att låta hyresnämnden bestämma om rivning skall ske, utan snarare att ta ställning till om hyresgästen bör erbjudas en ersättningslägenhet. I princip är detta fallet om det råder brist på lägenheter och hyresgästen därför kan ha svårt att själv ordna sin bostadssituation. Är så fallet krävs det att hyresvärden skall erbjuda en ersättnings-

[44]Dock är det ett skyddsvärt intresse att behålla lägenheten om en bytestransaktion redan har avtalats mellan två eller flera personer – se RBD 13:89.

lägenhet som är godtagbar för hyresgästen objektivt sett, d v s den skall motsvara hyresgästens behov med tanke på hans ålder, särskilda bostadsbehov, husens läge, lägenhetens storlek och utrustning m m.

Särskilda regler tillämpas om hyresgästen flytta in i en lägenhet i medvetande om att den snart skall rivas och rivning sker inom den planerade perioden. I sådant fall behöver hyresvärden inte erbjuda en ersättningslägenhet.

Liknande regler gäller om huset skall undergå större ombyggnad och det inte är uppenbart att hyresgästen kan bo kvar i lägenheten utan nämnvärd olägenhet för ombyggnadens genomförande, samt det inte är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör.

På samma sätt som när det gäller rivningsfallet får man också bedöma fallet att hyresvärden önskar använda en uthyrd bostadslägenhet till annat ändamål. Besittningsskyddet bryts då under förutsättning att det inte är oskäligt att hyresgästen flyttar.

4. Lägenheter som finns i en- eller tvåfamiljshus eller i bostadsrätt där ägaren har sådant intresse att förfoga över lägenheten att hyresgästen skäligen bör flytta. Också detta är ett tämligen självklart fall, nämligen att ägaren själv vill flytta in i sitt hus eller sin bostadsrättslägenhet, eller att han vill förfoga över den på något annat sätt, t ex sälja den. Ordalagen i bestämmelserna har här fått en sådan utformning att det finns en presumtion i intressavvägningen att hyresgästen skall flytta. I en del fall, t ex om hyresgästen bott länge i lägenheten kan dock intressavvägningen utfalla så att hyresgästen får en viss kortare förlängning för att ge honom rådrum att ordna sin bostadsfråga. Normalt kan det inte krävas att en enskild ägare av ett småhus eller en bostadsrätt ordnar en ersättningslägenhet, även om något sådant kan krävas om hyresförhållandet varat mycket länge (jfr BD 402/1990).

Det sagda förutsätter att ägaren är en fysisk person. Är ägaren en juridisk person blir läget ett annat och då sker intresseavvägningen mera i anslutning till generalklausulen (se vidare nedan). Är ägaren av småhusen en professionell uthyrare är regeln över huvud taget inte tillämplig – det är som tidigare nämnts inte helt ovanligt att småhus hyrs ut med hyresrätt av privata eller allmännyttiga hyresvärdar.

5. Lägenheten är en tjänstebostad. När ett hyresavtal är kopplat till ett hyresavtal följer det av reglerna i 12:1 JB att hyresreglerna alltid är tillämpliga på avtalet. Teknisk har lagstiftaren löst problemet genom att ge särskilda regler för två olika typer av tjänstebostäder, nämligen, för det första, sådana där det föreligger bostadstvång eller där anställningen är av sådan

art att det är nödvändigt för arbetsgivaren att förfoga över lägenheten för upplåtelse åt anställningens innehavare och, för det andra, övriga fall av tjänstebostäder.[45]

När det gäller den första kategorin stadgas att hyresgästen inte har rätt till förlängning av avtalet när anställningen upphört, när hyresförhållande beror av sådan anställning i statlig eller kommunal verksamhet som är förenad med bostadstvång. Här är det främst fråga om bostäder för präster och liknande fall. Inom staten har dock allt bostadstvång avlägsnats utom för landshövdingar och utlandspersonal. Inom kommunen bestämmer kommunala arbetsgivare/hyresvärdar själva vilka anställningar som är förknippade med bostadstvång. Frågan brukar dock vara föremål för reglering i kollektivavtal. Vidare kan det i lantbruket och i liknande fall kan vara nödvändigt för arbetsgivaren att förfoga över lägenheten för den som innehar tjänsten. Det kan t ex vara fråga om djurskötare. Här finns kollektivavtal som reglerar frågan för bl a Svenska Lantarbetareförbundet.

När det gäller andra personalbostäder, t ex industrins personalbostäder, gäller att om hyresförhållandet varat högst 3 år, hyresvärden får åberopa att det är fråga om en personalbostad. Det får då inte vara oskäligt mot hyresgästen att även hyresavtalet upphör sedan anställningsavtalet upphört. Normalt måste då hyresgästen flytta. Har däremot tre år gått gäller vanliga uppsägningsgrunder och inte hyresvärden har synnerliga skäl att åberopa kopplingen till anställningsavtalet. Här är det fråga om fall då hyresvärden måste ha en bostad för den anställde, och någon sådan svårligen kan ordnas, t ex därför att lämpliga lägenheter inte finns i närheten. Det kan vara fråga om personalbostäder för anställda vid sjukhus, turistanläggningar, internatskolor, hotell och liknande anläggningar.

6. Generalklausulen. Katalogen över upphörandegrunder i 12:46 JB avslutas med en s k generalklausul. Där föreskrivs att hyresgästen måste flytta efter uppsägning om det i annat fall inte strider mot god sed i hyresförhållanden eller eljest är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör. Tanken med generalklausulen är att se mot bakgrund, som tidigare antytts, av att hyresavtalet i regel skall förlängas. De sakliga skäl som hyresvärden kan peka på skall ha sådan tyngd att de väger över i förhållande till det skyddsvärda intresse som hyresgästen har. Att göra en sådan avvägning är naturligtvis i många fall svårt, och det är ännu svårare att ge anvisningar för hur en sådan intresseavvägning skall ske eller att förutse hur utgången i en enskild tvist kan bli. Den rättspraxis som utvecklas blir också med nödvändighet splittrad och av mosaikartad. Ett antal sinsemellan olika situationer

[45]Observera att det är möjligt att i kollektivavtal göra avvikelse från vissa regler i hyreslagen, däribland 12:46. Det är alltså möjligt att avtala om ett svagare besittningsskydd för hyresgästen. Ett sådant kollektivavtal gäller t ex för Fastighetsanställdas förbund. Se 12:67 JB.

har bedömts efter en ganska vag och övergripande måttstock. En del situationer har dock diskuterats ganska ingående i förarbetena. Det gäller huvudsakligen ganska självklara situationer som kan sägas utgöra typexempel på intresseavvägning.[46] En viktig utgångspunkt är naturligtvis frågan om det råder bostadsbrist i orten eller ej. Är det brist på lägenheter bör hyresgästens intresse att inte behöva flytta väga tungt om inte hyresvärden kan erbjuda en ersättningslägenhet.

I det följande skall endast några exempel ges ur den stora rättspraxis som finns.

I intresseavvägningen mellan hyresvärd och hyresgäst finns fall då hyresgästens intresse är svagt så att ett sakligt skäl från hyresvärdens sida vanligtvis väger tyngre. Ett sådant fall är då hyresgästen endast använder bostaden som s k övernattningslägenhet, d v s han har sin huvudsakliga bostad någon annanstans, men använder den aktuella lägenheten endast då han har affärsangelägenheter på orten. En sådan lägenhet kan vara att betrakta som ett bostadskomplement, men det avgörande är hyresgästens behov och frekvensen i nyttjandet.[47]

Om en juridisk person hyr en bostadslägenhet kan man knappast säga att den juridiska personen som sådan har behov av en bostad. Men den fysiska personen, som hyr bostaden i andra hand, har naturligtvis ett behov av bostaden. I intresseavvägningen mellan hyresvärden och en juridisk person har därför den fysiska andrahandshyresgästens intresse att bo kvar tillgodräknats den juridiska personen i en uppsägningstvist.[48]

En serie fall gäller situationen att hyresgästen har kommit över lägenheten p g a att han eller den tidigare hyresgästen i en bytessituation lämnat vilseledande uppgifter. Den tidigare hyresgästen har t ex falskeligen uppgi-

---

[46]Ett sådant fall är då hyresgästen hyrt ut lägenheten i andra hand. Typiskt sett bör hyresvärden ha en starkare ställning när hyresgästen har hyrt ut lägenheten i andra hand. Ett annat fall gäller dödsbos utnyttjande av lägenheten. Om någon som inte haft sitt hem där tillskiftas lägenheten bör hans intresse väga ganska lätt. Ett ytterligare fall är det att hyresvärden behöver lägenheten som fastighetsskötarbostad och det inte råder någon bostadsbrist på orten – detta är snarast ett exempel på ett fall av starkt hyresvärdsintresse i förhållande till ett normalt hyresgästintresse. Ett ytterligare fall som nämns är mindre genomgripande ombyggnad. Eftersom hyresgästen i sådant fall kan ha rätt till nedsättning i hyran kan det vara rationellt för hyresvärden att i stället säga upp hyresgästen. Om hyresvärden då som villkor för förlängning kräver, att hyresgästen lämnar fritt tillträde till lägenheten och att begränsningar i hyresgästens rätt till nedsättning i hyran införs, bör detta vara ett så starkt intresse för hyresvärden, att, om hyresgästen motsätter sig sådana krav, denne bör han flytta, i varje fall om det inte råder bostadsbrist i orten. Här skall endast tilläggas att det senast citerade exemplet ter sig som något otidsenligt och att utvecklingen bör ha passerat en sådan inställning.

[47]Se t ex RBD 16:84, 9:85 och 15:89 samt – utförligt Holmqvist s 345 ff.

[48]RBD 11:88, 13:91.

vit att han vill byta lägenheten för att få en annan bostad, medan han egentligen tänker sälja lägenheten för att flytta till en helt annan bostad (t ex ett nybyggt småhus, där inkomsten från försäljningen av hyresrätten kommer väl till pass som insats). Ett sådant fall kan hyresvärden i och för sig angripa genom att åberopa ogiltighet genom svek, men det är förmodligen enklare för honom att säga upp hyresavtalet och bli av med hyresgästen – i och för sig kan han säga upp såväl den gamla som den nya hyresgästen, men det naturliga är kanske att säga upp den hyresgäst som agerat svikligt. I regel är det den avflyttade hyresgästen som har ljugit, och om hans avtal faller, faller också den tillträdande hyresgästens, eftersom han är ansvarig för den tidigare hyresgästens förpliktelser. Att angripa den tillträdande hyresgästen kan vara svårare, eftersom denne kan påstå att han är ovetande om det bedrägeri som förekommit.

Ett särskilt problem har varit om en sådan omständighet skall anses utgöra ett sakligt skäl för hyresvärden i den meningen att han inte åberopar något som ger uttryck för ett eget intresse att förfoga över lägenheten, utan endast hänför sig till hyresgästens agerande. Detta problem är dock inte så stort. Här, liksom i flera andra fall måste hyresgästens eget agerande kunna sägas konstatera skäl för att vägra förlängning, även om hyresvärden inte visar på något direkt intresse av att han själv eller någon annan har behov av lägenheten.[49]

Att s k rivningsklausuler tillmäts viss betydelse också i bostadshyresförhållanden har tidigare omnämnts.

En liknande betydelse tillmäts regler om kategoriboende. Frågan har prövats när det gäller studentlägenheter, där hyresgästen i kontraktet har medgivit att han inte har rätt att bo kvar efter avslutade studier. Sådana bestämmelser tillmäts avsevärd betydelse, och det skall mycket till för att hyresgästen skall få bo kvar när studierna är avslutade.[50]

Personliga motsättningar emellan hyresgäst och hyresvärd bör inte leda till att besittningsskyddet förloras, annat än om det är fråga om småhus eller andra icke yrkesmässiga förhållanden där hyresvärd och hyresgäst har nära förbindelser.[51]

Nordiska förhållanden

När det gäller ägda småhus är de nordiska reglerna i ganska hög grad av överensstämmelse med de svenska. Ägarens fastighet kan tas i anspråk av hans fordringsägare, antingen för skuld i allmänhet eller för fordran med

[49]RBD 38:27, 40:80, 2:81.

[50]RBD 54:77. Frågan har inte prövats när det gäller andra kategorier, men det finns inte skäl att anta att utfallet skulle bli annorlunda i liknande fall.

[51]RBD 43:77.

panträtt i fastigheten. I norsk rätt finns dock ett skydd intagit i det att en exekutiv auktion inte kan genomföras förrän ägaren fått en ersättningsbostad, en regel som dock inte gäller fallet att exekutionen sker för förfallen ränta eller amortering på pantfordringar.

Liknande regler gäller för ägarlägenheter, och som tidigare nämnt kan kontraktsbrott från ägarens sida i en del fall leda till att bostaden blir såld tvångsvis.

När det gäller indirekt ägda lägenheter gäller också i huvudsak samma regler som i Sverige. Här kan t ex anmärkas att i Norge är det andelen som blir föremål för utmätning, något som dock inte har någon betydelse, eftersom den f d borettshavaren inte längre har rätt att bo i lägenheten när han inte längre är ägare. I Norge och Danmark är nyttjanderätten att se som en hyresrätt, varför hyresrättsliga regler om förverkande kan användas, åtminstone analogt. I Finland är reglerna något avvikande, eftersom här gäller regler om att aktiebolaget kan ta lägenheten i beslag under en tid av tre år vid kontraktsbrott. Under denna tid kan bolaget hyra ut lägenheten.

När det gäller hyra finns regler i samtliga nordiska länder om förverkande av hyresrätten vid allvarliga kontraktsbrott. I Danmark anges vilka slag av kontraktsbrott det skall vara fråga om, alltså en teknik som liknar den svenska. Också i Danmark kan hyresvärden välja ordinär uppsägning i stället för att häva avtalet. Samma metod används i Finland: lagen anger i vilka fall av kontraktsbrott som inte endast är av ringa betydelse som förverkande kan ske. Liknande regler gäller för de finska bostadsrätterna. I Island anges likaså att hyresrätten förverkas vid vissa kontraktsbrott. Detta kan innebär att rätten till förlängning förloras eller att omedelbar uppsägning kan ske.

Norge är det avvikande landet. Här gäller inte några särskilda regler i hyreslagen, utan i stället gäller allmänna obligationsrättsliga principer om hävning vid väsentligt kontraktsbrott. Det anses också vara möjligt att i kontraktet ta in en bestämmelse som ger hyresvärden rätt till avhysning för den händelse hyran inte betalas, alltså en typ av avtalad hävningsrätt. Eftersom man här följer allmänna obligationsrättsliga regler kan rätten inte åsidosätta en hävning av hyresvärden – uppsägningen är en ensidig rättshandling, som, om den är felaktig, endast föranleder skadestånd.

När det gäller skydd mot uppsägningar vid bostadshyra, alltså besittningsskydd i vanlig mening finns regler om detta i samtliga nordiska länder. Karaktären av social skyddslagstiftning är genomgående. Enligt dansk rätt gäller vid tidsobestämda avtal att hyresvärden endast kan säga upp avtalet av särskilda, bestämda skäl. Här gäller alltså en ouppsäglighetsprincip. I huvudsak är de tillåtna skälen följande: ägaren skall själv nyttja egendomen, huset skall rivas eller byggas om, det är fråga om en tjänstebostad och

anställningen har upphört i vissa fall (dock inte alla), hyresgästen har uppfört sig så att olägenhet har uppstått för andra boende, eller vägande grunder i övrigt kräver att hyresvärden blir löst från avtalet. Är avtalet å andra sidan tidsbestämt löper det i princip ut utan att uppsägning behöver ske, men rätten kan åsidosätta tidsbestämningen om hyresvärden inte har tillräckliga skäl att upprätthålla en sådan.

Finsk rätt avseende avtal före reformen 1 februari 1992 utgår från att hyresavtalen löper tills vidare och då kan hyresgästen alltid motsätta sig uppsägning utom i tre olika tillfällen: när ägaren eller en närstående har behov av egendomen, ägaren vill sälja den för skaffa sig själv en lämplig bostad eller av någon annan jämförbar orsak, eller någon annan synnerligen vägande orsak finns för uppsägningen. Också här finns en begränsning av tidsbestämda avtal. Man kan avtala om att hyresrätten skall upphöra vid en angiven tidpunkt om någon av de angivna uppsägningsgrunderna föreligger, något som skall anges i avtalet. Hyresgästen kan dock begära prövning av frågan om så är fallet.

Efter reformen gäller för finska bostäder samma regler som för lokaler. Hyresgästen kan dock kräva att få bo kvar om "grunden för uppsägningen är strävan att få upp hyran för lägenheten till en oskälig nivå eller om uppsägningen med beaktande av hyresgästens förhållande annars skall anses vara oskälig, och något godtagbart skäl till uppsägningen inte finns" (hyreslagen 117 §). Hyresgästen kan också få uppskov med avflyttningen upp till ett år om han har svårigheter att finna en annan bostad.

Enligt isländsk rätt har hyresgästen en optionsrätt till förlängning av hyresförhållandet, men denna optionsrätt kan brytas i vissa fall, bland annat om hyresvärden själv behöver bostaden eller skall hyra ut den till släktingar, hyresvärden avser att sälja bostaden eller om kontraktsbrott föreligger.

I Norge arbetar man med en allmän intressavvägningsprincip. Rätten kan åsidosätta en uppsägning om den inte är sakligt grundad eller om uppsägningen är oskälig (urimelig) (hyreslagen 38 §). Rimlighetsvärderingen görs med avvägning av båda parters intressen. Uppsägningsskyddet är t ex svagare om det är fråga om en tjänstebostad, eller om hyresgästen gjort sig skyldig till ett väsentligt kontraktsbrott. På samma sätt som i flera andra länder utgår norsk rätt från att avtalet gäller tills vidare. Tidsbegränsade avtal omfattas inte av uppsägningsskyddet. Det finns dock en regel som anger att uppsägningsskydd efter närmare regler i hyreslagen kan gälla också för tidsbestämda avtal, men denna regel tycks inte tillämpas. Däremot kan rätten åsidosätta tidsbestämda avtal med stöd av 36 § avtalslagen. Det kan tilläggas att de nordiska avtalslagarna är resultatet av gemensam lagstiftning och den allmänna jämkningsregeln i 36 § har samma lydelse över hela Norden.

9. Avslutning

Avslutningsvis skall frågan om Sverige har en lämplig och bra "mix" av upplåtelseformer diskuteras.

Det är inte min sak att diskutera sådana frågor som t ex dimensionering av olika upplåtelseformer. Men det finns tveklöst ett behov av ett ganska stort antal lägenheter som upplåts med *hyresrätt*. När jag säger detta tar jag inte hänsyn till någon sorts ideologisk utgångspunkt, t ex att "samhället" skall äga bostäderna och upplåta dem "utan enskilt vinstintresse". Jag tar endast utgångspunkt i vad jag tror enskilda upplever som behov under olika perioder i livet.

Det finns behov av lägenheter utan krav på insats eller riskkapital för ungdomar under de första åren av eget boende. Det finns behov av sådana lägenheter också åtminstone tillfälligt och för den ena parten efter en skilsmässa. Det finns behov av sådana lägenhet för lågavlönade eller sådana som eljest har svårt med sin försörjning, t ex ensamstående föräldrar, arbetslösa. Det finns också många pensionärer som inte kunnat bygga upp ett eget boendekapital under sin aktiva tid.

Det som kännetecknar hyresrätt som upplåtelseform är också att den innebär "full service"; hyresvärden står för yttre och inre underhåll, större och mindre reparationer, yttre städning och renhållning, sophantering m m. Det kan ses som paradoxalt att den upplåtelseform, som innebär att insats inte krävs, likväl är särskilt dyr p g a kostnaderna för en omfattande service.

Detta är en av de punkter där man kan ifrågasätta om det finns ett nödvändigt samband. De senaste årens utveckling pekar också på att detta ifrågasättande har fog för sig. Olika projekt har med skilda utgångspunkter inneburit att hyresgästerna tar på sig ett större ansvar för reparationer, städning, renhållning m m, t ex genom s k hyresgäststyrt lägenhetsunderhåll eller genom hyresgästinflytande i föreningsform, s k förvaltningsföreningar. De administrativa eller juridiska formerna för detta är emellertid inte enkla, och utvecklingen har tagit endast försiktiga steg. Min uppfattning är att det här kan finnas utrymme för betydelsefulla reformer och viss förenkling. En möjlig lösning kan vara att respektabla hyresvärdar ges tillstånd av hyresnämnden att ingå individuella avtal med hyresgäster om underhåll, service m m, allt i syfte att kostnaderna hålls nere genom hyresgästens eget arbete. Men här krävs ytterligare utredning.

Det kan tilläggas att det säkert finns grupper som finner kombinationen av låg insats och hög grad av service synnerligen ändamålsenlig. Dit kan

man gissa hör t ex pensionärer med inte alltför låg pension, yrkesverksamma med krävande arbeten eller handikappade och rörelsehindrade som kan klara ett eget boende.

Hyresrätten är som upplåtelseform förknippat med ett långtgående besittningsskydd. Enligt min mening finns inga skäl att göra ändringar i detta, mer än möjligen marginella förstärkningar. De som av olika skäl valt eller måste välja hyresformen bör ha ett skydd för hemmet som inte står långt efter det skydd som en ägare har. Anna Christensen har myntat uttrycket "hemrätt" och det uttrycker väl det som jag syftar på. Hemmet är fundamental för mänsklig utveckling och verksamhet. Det finns inte anledning att göra någon uppräkning här. Det är ett viktigt samhällsintresse att hemmet skyddas, också i hyresrättsformen.

De förändringar som väntar under de kommande åren innebär att det på flera orter kommer att finnas för många bostäder i förhållande till efterfrågan. Samtidigt kommer den efterfrågan som finns sannolikt att inrikta sig på mindre bostäder. Dessa krafter kommer främst att verka genom hyresbostadsbeståndet. Reglerna om besittningsskydd ger tillfredsställande möjligheter för hyresvärdarna att agera för att möta den kommande omställningen. Hur det hela kommer att gestalta sig ekonomiskt är en annan fråga. Det är tydligt att många allmännyttiga bostadsföretag kommer att möta stora svårigheter under den närmaste åren.

Enligt min mening finns det från lagstiftarens sida anledning att se över hyresrätten som upplåtelseform i ytterligare ett par avseenden. Det gäller i båda fallen förhållandet mellan hyresavtalet och andra avtal som förbinds med det. Det gäller dels lån från hyresgäst till hyresvärd för att finansiera ett projekt, dels service i samband med boendet.

Det är inte uteslutet att det kommer att finnas ett intresse för en boendeform, som är förknippad med vård och annan service, framför allt för äldre. Den stora 40-talistgenerationen kommer inom de närmast 8 – 18 åren att gå i pension. Den är förhållandevis välbärgad och har möjligheter att satsa pengar i sitt boende. Det kan vara attraktivt för sådana grupper att satsa pengar i ett sådant projekt, t ex genom att ge lån till ägaren mot sedvanlig säkerhet i pantbrev. Detta skulle också göra det lättare för sådana projekt att komma till stånd. En välbehövlig nybyggnation skulle komma till stånd, samtidigt som rörligheten ökar. Ett antal vanliga småhus och lägenheter kommer ut på marknaden. Jag menar att sådana möjligheter bör öppnas genom en specialreglering av inskottslägenheter, på liknande sätt som i t ex Norge.

När ett hyresavtal och ett annat avtal är sammanlänkade med varandra, t ex boende och service, eller lokal och näringsverksamhet (ett ofta anfört exempel är bensinstationer), gäller den huvudprincipen att hyreslagstiftningen skall tillämpas på avtalsförhållandet i dess helhet, så länge som inte hyran utgör ett helt underordnat moment i avtalsförhållandet (se NJA 1971

s 129). Skälet till att denna princip tillämpas är att det inte skall bli för lätt att kringgå skyddet för hyresgästen som ligger i hyreslagstiftningen. I det här fallet är vi främst intresserade av bostäder. Jag menar att det finns anledning för lagstiftaren att fundera på hur förhållandet mellan t ex avtal om vård och avtal om boende bör vara beskaffat. Att saken inte är alldeles enkel framgår bl a av att det förekommit tvister om s k gruppboende skall ses som bostadsupplåtelse eller lokalupplåtelse. I en del fall har lagstiftaren givit en klar reglering t ex för tjänstebostäder. Ett annat föga intressant fall finns också kvar i lagstiftningen nämligen s k skogarbetararrenden, d v s kombinationen bostad, arbete och lite jordbruk.

En fråga som också förtjänar ökad uppmärksamhet är frågan om hyresgästinflytande, framför allt i allmännyttiga företag. Här har tidigare framhållit att det danska systemet med hyresgästerna som medlemmar i ekonomiska föreningar kan ha obestridliga fördelar. Det svenska systemet med förvaltarföreningar är en förenklad variant av det danska systemet. I Sverige måste också ett sådant system kunna samordnas med hyresförhandlingssystemet. – Till slut skall också erinras om vikten av att inte arbetsinsatser blir föremål för beskattning. Hittills har inte någon villaägare beskattats för att han arbetar på sitt hus, och hyresgäster bör inte behandlas sämre, så länge arbetsinsatserna inte rätteligen bör ses som en form av maskerad anställning.

Äganderätt och tomträtt skall inte närmare kommenteras här. Det är fråga om relativt självklara former, som har ungefär samma utformning i alla länder. Såvitt gäller äganderätt till hus på arrenderad mark skall endast konstateras att denna form inte har särskilt stor betydelse annat än för fritidsboende (och även för trädgårdskolonier). Det har länge funnits ett önskemål att möjligheterna att pantsätta hus på ofri grund skall förbättras genom att ett system med registrerad panträtt införs. De möjligheter som f n finns att lösa kreditproblemen genom säkerhetsöverlåtelse har dock visat sig vara tillfredsställande. Frågan om ägarlägenheter står idag inte på den på den politiska dagordningen och det finns därför inte anledning att göra några kommentarer, mer än att upprepa att detta är den form som saknas i den svenska mixen av upplåtelseformer.

Bostadsrätt (tillsammans med en del äldre former, som förbigås här) utgör den svenska formen för indirekt ägande av bostäder. Som upplåtelseform uppvisar den nästan lika stor variationsrikedom som hyresrätten. Bostadsrätten utgör i grunden hyreskooperation, även om upplåtelsen har avlägsnat sig från hyresrätten. Det är alltså primärt en social boendeform, en sorts hyresrätt i självägda hus. Ägandet för emellertid också med sig ett risktagande för medlemmarna, som riskerar att förlora sitt insatta kapital. Har bostadsrätten förvärvats för ett högt pris är naturligtvis risken för för-

lust ännu större. Möjligheterna att förvärva hyreshus i attraktiva områden och omvandla dem till bostadsrätt har också gjort bostadsrättsformen till en form för de mera välbärgade, eftersom insatserna är höga. Höga insatser gör det också möjligt att upprätthålla social segregation.

Bostadsrättsformen har under senare år fått dåligt rykte på grund av åtskilliga konkurser i bostadsrättsföreningar. Detta kan dock inte skyllas på bostadsrättsformen som sådan. Hade det t ex varit fråga om ägda småhus hade säkerligen förlusterna för de enskilda varit betydligt större. I bostadsrättsformen har likväl den enskilde medlemmen inte något personligt ansvar för föreningens lån. Kritiken mot bostadsrättsformen tar sin utgångspunkt i ett krav att den skall vara lika riskfri som hyresrätten, något som inte är möjligt att uppnå. – Man kan naturligtvis tänka sig att minska insatserna, men något sådant vore enligt min mening ekonomiskt osunt. Kreditgivarna (och staten genom bostadskreditnämnden) skulle ta en risk som en ägare borde ta i en förening vars verksamhet de inte har inflytande över.

Bostadsrätten har nyligen blivit föremål för reform i syfte att bl a stärka kreditgivarnas med säkerhet i bostadsrätt ställning i förhållande till föreningen. Arbetet fortsätter nu med utvecklingen av ett registersystem för bostadsrätter. En annan möjligt utveckling är att stärka ställningen för föreningens kreditgivare genom att införa effektiva regler om skydd för eget kapital motsvarande vad som gäller i aktiebolag.

Detta gör dock sammantaget att man kan vänta sig att nybildningen av bostadsrättsföreningar blir mera selektiv och såväl projektutvecklare som enskilda har blivit betydligt mera medvetna om riskerna. Läget, ortens arbetsmarknad och liknande faktorer kommer att vägas in. Kostnadsläget i föreningen i förhållande till hyresläget på orten måste tillmätas strategisk betydelse. Man talar ofta om att bygga på gräddhyllan.

Sedan flera år tillbaka pågår en försöksverksamhet med kooperativ hyresrätt, som inte är något annat än de gamla hyresföreningarna, denna gång under kommunal kontroll. Avsikten är att skapa en mera "social" form av bostadsrätt. I denna form tillåts dock koppling mellan andelen och hyresrätten, varför en överlåtelse av andelen tydligen för med sig en överlåtelse också av hyresrätten. Det finns dock möjligheter att begränsa rätten att ta ut ett pris för bostadsrätten som inte är relaterad till insatsen. Det finns emellertid i svensk rätt åtskilliga oklarheter som gäller kooperativ hyresrätt – hur skall man t ex ställa sig till förbudet mot att ta ut ett pris vid överlåtelse av bostadslägenhet enligt 12:65 JB, och skall reglerna om bruksvärdehyra tillämpas? Vad gäller om den inre underhållsskyldigheten?

Utgångspunkten är ju att hyreslagstiftningen gäller, men detta för med sig olämpliga resultat. Visserligen får man anta att 12:65 JB inte bör tillämpas, men utan tvekan gäller bruksvärdereglerna för dessa föreningar, med synnerligen negativt resultat för deras ekonomi. Enligt min mening är det angeläget att en ny översyn sker av den kooperativa hyresrätten och att

man går igenom ordentligt om den kan fås att fungera och vilken dess roll bör vara i den svenska mixen av upplåtelseformer.

Jag vill tentativt framföra tanken att bostadsrättsformen är mindre lämplig att kombinera med andra avtal, t ex vård och service, än hyresrätten. Själva kopplingen ställer sig besvärlig, eftersom ett icke uppsägbart avtal kombineras med ett avtal som måste kunna sägas upp. Men det finns naturligtvis inte något hinder mot att vård och service erbjuds till bostadsrättshavarna, dock utan att någon regelrätt koppling föreligger. Men då har vi kommit till en situation som kan åstadkommas när som helst och mellan vilka parter som helst. En något svårutredd fråga är också om föreningen kan i sina stadgar ta in föreskrifter om sådana service, något som egentligen inte står i överensstämmelse med bostadsrättslagens regler om vad en förening skall (och får) göra. Också på denna punkt kan det finnas anledning att gå vidare. Det måste enligt min mening vara angeläget att sådana kombinationer kan erbjudas också i bostadsrättsformen.

7 Comparative Housing Finance

By Bengt Turner and Johanna Jakobsson, Institute for Housing Research, Uppsala University, Sweden and
Christine M.E. Whitehead, London School of Economics, Great Britain

1. Introduction

In December 1995 the Swedish Government Housing Commission asked us to examine the structure of housing finance and how this is changing in response to macro-economic and over wider pressures in a range of countries with some comparability to Sweden. The objective of such a project is first to position the Swedish housing situation in the context of wider experience, and so to highlight certain general trends in housing provision across industrialised countries; second, to clarify the extent to which Swedish housing policy is in line with or different from that observed in other countries; third, to highlight particular policies in other countries which might be relevant to the current Swedish position and to clarify how these fit into different general approaches to ensuring adequate provision; and finally to make certain recommendations about how Swedish housing policies might be modified better to address current requirements. The main focus here is on the provision of finance and subsidy.

Even before commencing this research, four particularly important trends relevant to changing approaches to policy should be noted:

i) in much of Europe, post-war housing policies were predicated on the assumption that additional housing, of any type and anywhere, would help to meet housing need. In the last decades, in Sweden and in the vast majority of other industrialised countries with a mature population and household structure, the absolute shortage of housing units had been overcome. Policies must therefore be fundamentally restructured in order better to target assistance to areas of particular need. This process of readjustment started in the 1970s but has, in the main, been addressed in a piecemeal fashion. One role of the current reappraisal of policy must therefore be to provide a comprehensive analysis of the costs and benefits of different approaches to targeting;

ii) finance for private housing in most countries has been provided through specialist institutions and instruments protected within a special circuit, while social housing has often been funded directly by the State. World-wide liberalisation of general finance markets has brought with it, in many countries, the integration of housing finance into the general market as well as a reduction in the regulatory

framework specific to housing. At the same time, pressures to reduce public expenditure have, in turn, tended to generate pressures for introducing private finance - with fewer state subsidies and guarantees attached to it - into the provision of social housing. Any analysis of comparative housing finance policies must address the issue of how private financial markets are responding to these new demands;

iii) globalisation and liberalisation has brought with it greater transparency of the types of risks involved in providing housing finance, as well as the transfer of certain of these risks from the State to the marketplace. This, in turn, must generate a new set of instruments to ensure that these risks are effectively evaluated, priced and allocated between the different groups involved in housing provision;

iv) more fundamentally, particularly as incomes grow, housing is seen more as a private good, one where households should have the capacity to choose the dwelling (and indeed the tenure) that they want to live in and are prepared to pay for, rather than a social good, which should be provided and allocated administratively. This implies that housing policy must be robust enough to ensure that those unable to compete in the marketplace are enabled to obtain adequate housing, while at the same time it should become flexible enough to ensure that households obtain value for money from their own choices. It is this that housing policies in all countries are attempting to achieve within the confines of their own histories and economic and social policy frameworks.

The objective of this research was to provide a general picture of trends in housing finance provision in a range of relevant countries; details of the ways in which government policy impacts on this provision; and some evaluation of specific policy instruments, within the context of the existing Swedish situation. To this end the paper is structured as follows:

i) chapter 2 includes a set of 'stylised facts' about the current Swedish situation. This is not intended to be a detailed description, but rather a means of clarifying the types of issues where comparative analysis may be relevant, and to point up the areas of potential policy change;

ii) chapter 3 clarifies the reasons for choosing particular countries within three groups - Nordic, European and non-European, and our approach to examining their experience;

iii) chapter 4 provides short overviews of the housing finance and housing policies observed in the different countries as well as a listing of the major initiatives of relevance to the Swedish position. The appendix gives more details on each country included in the project;

iv) chapter 5 draws together the different approaches to finance and policy across the countries that we have examined, clarifying the most important trends and providing more detailed examples of relevant policies;

v) chapter 6 sets out certain general trends which can be observed across all the countries, or across relevant sub-groups; and finally,

vi) chapter 7 brings together certain recommendations, both general and more specific, which we see as relevant to the discussion of current proposals to modify Swedish housing policy.

2. A Stylised View of the Current Situation in Sweden

Sweden is sometimes regarded as unique in attempting to generate a tenure neutral housing system. It is, in part because of this objective, peculiarly generous in the housing assistance it provides. In particular it benefits housing as compared to other investment in the economy.

The most important aspect of this type of neutrality approach is that it is based on investment in dwellings and therefore involves almost no targeting. The objective is to generate enough housing investment at all levels of income so that adequate standard accommodation filters down to lower income households.

Given that there are considerable differences in housing costs between areas and the impact on housing expenditure is greatest for lower income households, a neutral approach of this type is extremely expensive. Only with large subsidies will provision increase and costs be cut to levels where lower income households can afford it.

Although the system is neutral across tenures in terms of investment at a point in time, it is not neutral over time or in terms of outcomes. Most importantly the subsidy system was modified in 1993 to reduce the benefits to past investment. This together with other more general tax changes significantly reduced demand for housing overall, reduced house prices and almost completely destroyed new housing investment as well as the demand for additional investment in the existing stock.

Outcomes also vary because of different rent/price setting procedures between tenures. Notably in the social rented sector prices are cost based with cross subsidy only within the company/municipality. Private sector rents are related to municipality based pooled social sector rents and are therefore directly affected by changes in the subsidy system. Prices in the owner-occupied and co-operative sectors are market determined and may therefore capitalise a proportion of subsidies.

No general system of assistance can hope both to make adequate housing affordable to the lowest income groups and to keep the subsidy bill in check. The outcome has therefore been income related assistance, also neutral between tenures, further to lower the housing costs of lower income households. These payments are in addition to general social security provision, presumably because housing costs vary too much to enable them to be incorporated into a system which is neutral between housing and other expenditures.

Thus the Swedish housing subsidy system can be described as having the following attributes:

- it is simple in that it has a single interest rate subsidy applied across the vast majority of investment and a single income related benefit based on rent, income and number of children;

- it favours housing as compared to other investments but is relatively neutral between tenures;

- the general subsidy is deep in order to make adequate housing available for all;

- changes in the subsidy system impact directly on rents in both the social sector where rents are cost based and the private sector where rents are related to social sector averages;

- changes in the subsidy system impact on the owner-occupied and co-operative sectors through their effect on investment, on demand and expectations of price changes;

- the only targeting is by income, and is also generous, reaching quite a way up the income scale;

- the system is expensive for the government and involves a significant long-term subsidy commitment. As the size of the subsidies depends on e.g. construction volume and future interest rates, it has an unpredictable fiscal impact;

- it is probably unsustainable particularly in the face of growing income inequalities and the need to cut back public expenditures;

- any cutbacks in general subsidy together with other tax changes will reduce the incentive both to supply and to consume housing, so will result in further reductions in construction output, lower property prices, growing vacancy rates in some areas and increased disrepair and dereliction in others;

- any cutbacks may also make these subsidies less effective as a result of the perceived political risk of further changes after the initial contract has been agreed;

- changes in the subsidy system may adversely affect the operation of the housing finance system, which is itself subject to increasing deregulation;

- morgage banks face a credit risk on property loans. Generally this risk is higher in a market finance system and the risk will be increased, when subsidies are reduced;

- it remains a relatively tightly regulated system in terms particularly of rent determination even though planning regulation are becoming less stringent and the finance sector more liberalised;

- taxation and financial policies are centrally controlled, but policies with respect to the rental sector are mainly determined at the municipal level by the actors on the rental market.

3. Data and Methodology

Thirteen countries were chosen for the comparative analysis. They can loosely be divided into three groups;

Table 1. Selected Countries

Nordic countries	Other European Countries	Non-European Countries
Sweden	Germany	Australia
Denmark	Austria	New Zealand
Norway	France	
Finland	The Netherlands	
Iceland	Great Britain	
	Ireland	

The Nordic countries are obvious objects for a comparative analysis, as they all share very similar views on social policy. The interesting thing is that the housing stock and the principles of housing policy are very similar across the countries, which helps to make comparisons fruitful.

The second group, other European Countries, contains within it two sub groups of countries; the anglo-saxon with an emphasis on deregulation, and the continental with an emphasis on governmental intervention to organise markets. Both subgroups have - or used to have - a tradition of strong housing policy and of using it in a welfare context. This is the reason why all Eastern and Southern European countries are excluded, as their views on housing policy are generally very different and much less positive because of their different culture.

The third group of countries which consists of Australia and New Zealand, which are also anglo-saxon based, is justified on the grounds that they are more market oriented and have been implementing liberalisation policies for some years. New Zealand is especially interesting as it used to be a country with diversified and large subsides. It has now modified the fiscal impact by both reducing subsidies and completely replacing general subsidies by targeted individual subsidies.

Data have been collected from a large number of reports and statistical sources. A draft report was then put together on the basis of this information, providing a common structure for the synopsis for all countries. Gaps have then been filled in, and missing information has been supplied, by colleagues in the selected countries. A list of references as well as a list of contact persons is provided in appendix 1.

A note of caution is appropriate. Comparisons between countries are not simple for many reasons. Institutional structures are surprisingly different, which makes interpretation difficult. It is also complicated to capture the full extent of the impact of particular instruments because tax policies and subsidies are treated differently in the statistics and because their impact depends on the wider, non-housing tax and subsidy framework. Below market price of land for social housing is one example.

In a wider perspective we are trying to answer the questions; *what*, *where* and *how much* applied to housing and finance policy. *What* kind of subsidies (or taxes) is relatively simple to answer in most cases. *Where* it is applied and whether people or units are eligible is more complicated, as it assumes a knowledge of the operation of the housing system and of rules and definitions. For example; a low reported downpayment on a mortgage may only apply to new construction, which complies with certain cost limits. It then hides the fact that the downpayment for purchasing existing units is much higher.

It is even more complicated to answer the question; *how much* of e.g. GDP is spent on a specific subsidy in a specific tenure form. Most countries do not have an accounting system which makes it possible to answer such a question in full. One reason is of course, that mortgage interest tax relief is not always conceived as a subsidy, and thus not reported in the National Accounts. Another is that some subsidies may be capital based and others revenue based. All that is possible is to give some general indications.

We have not tried to address these issues in detail but rather to provide a general overview plus examples of particularly relevant experience. Within this limited objective, our ambition had been to report on pitfalls in interpretation as we go along. We are however aware of the fact that many pitfalls remain and that our conclusions should be interpreted with caution.

4. An Overview of the Situation in Selected Countries

This chapter contains a short overview of the situation with respect to housing finance and housing policy in the selected countries based on the more detailed material to be published in a background technical paper.[1] Each overview is structured in a similar way. As background we describe the tenure structure and relevant market conditions. We look at the finance system and describe the tax and subsidy framework. We assess whether a reduction in subsidies and deregulation are taking place. We also assess whether the policy approach is predominantly that of market provision and to what extent the administrative system dominates.

Finally we describe the housing finance and policy system, supported by the detailed data presented in the background paper. We characterise the finance system in terms of government involvement and actual practice. Various savings schemes are analysed and we describe in some detail the mixture of general and targeted subsidies and taxes, and how they are distributed on tenure forms, location and type of investment. We end the section by assessing the importance and intricacy of the support system.

First we examine the position in the four other Nordic countries. Although there are similarities, there are also very important differences, not least in the extent of tenure differentiation and the extent to which subsidies are targeted at particular groups of households.

Thereafter we describe the other European countries in our sample. These can be ordered in terms of the extent of continuing general subsidies and of the maintenance of a regulatory framework, often linked to subsidy and finance. Germany and Austria represent a traditional approach to housing assistance, based on supply subsidies, depreciation and allowances, and contract savings schemes. France has also maintained their traditional financing/subsidy/ contract savings approach, although the emphasis in their policy is changing rapidly. The Netherlands provides the best example of how a country has effectively moved away from general subsidies towards guarantees and upfront grant, while still maintaining a strong commitment to housing policy. The UK and Ireland form a very different group, where much of the emphasis has been on privatisation and liberalisation, notably through transfers to owner-occupation.

Finally, we look at two non-European countries, Australia and New Zealand, both of which have systems developed from the UK framework but, especially in the case of Australia, with far less commitment to housing policy. New Zealand is the

[1] Available from the Institute for Housing Research, Uppsala University. All information refer to early 1996 unless otherwise is stated.

extreme example of a country where policy is now entirely market based, with significant personal subsidies to low-income households in all sectors.

4.1 Denmark

Denmark has a large rented sector, where the social and private rented sector are of approximately the same size. There is also a private sector, with both owner occupied houses and condominiums.

Denmark has a housing finance system dominated by large mortgage banks; 84 percent of all lending is done through these banks. They lend money with an interest rate which is fixed for the duration of the loan, which normally will be thirty years. There is however a prepayment clause, effective with two months notice. Index linked loans are available for social rented houses and to new private cooperatives. These loans contain a certain degree of subsidisation.

Mortgage tax relief is given to all homeowners, after subtraction of an imputed rent on 2 % of the house value. This applies to all interest expenses. Two tax reforms have diminished the value of the interest deductions.

Housing allowances for non-pensioners are granted only to households in the rented sector. Special rules apply to pensioners. Denmark has a special procedure to support pensioners in owner occupied houses: an allowance is given as a subsidised loan, which has to be repaid when the house is sold. The amount of subsidy is however small.

In summary, Denmark has a housing policy system which is general in character, and geared towards the social rented sector. Individual targeting exists, but is combined with housing targeting.

Relevance to Sweden

Denmark has the same structure of the housing stock, but specifically subsidises the social rented sector. Denmark also gives mortgage tax relief to homeowners. It does not provide insurances for mortgages. It also supports pensioners in ower-occupied houses through special loans repayable when the house is sold.

4.2 Norway

Norway has a housing sector dominated by owned houses as well as a relatively large co-operative sector. The social rented sector is insignificant.

Housing finance has been deregulated over the last few years, and subsidies, which used to be an important part of lending, have now, to a large degree, been removed.

Norway has a finance industry which is dominated by commercial banks. Norway also has a large state housing bank, which has a market share of 23 percent. This bank has been used as a vehicle for subsidising needy households.
At present, low income households are mainly supported by the state bank in such a way that they can receive loans on the same terms as other households. The larger credit risk is thus carried by the state bank. A few other subsidies remain; establishment allowances can be given to low income households and young couples and grants are given to obtain increased quality in new and existing buildings and to improve the environment.

Mortgage interest relief is available in Norway, but a tax reform has reduced the effective tax rate. It is now 28 percent, which conforms with rates found in the other Nordic countries, with the exception of Denmark where the tax rate has been 44 % since 1988.

Norway has a system of allowances, granted to low-income households in all tenures.
Relevance to Sweden

Norway is interesting to Sweden as it has a very small social rented sector, but still the same social and political ambitions. Norway is also ahead of Sweden in terms of removing subsidies and making them more targeted. Subsides are now mainly given as mortgage tax relief and individual targeting to young households and low income households. There is also a strong emphasis on promoting homeownership through making credit available and to a lesser extent through a contract savings scheme.

4.3 Finland

Finland has a large ownership sector, consisting of owned houses and condominium and indirectly owned flats. The social rented sector is small, but of large social significance.

The finance system in Finland is still dominated by commercial banks and depository lending and thus short-term lending. A mortgage market has only just started to develop in Finland. From this it follows that maturities are short; 12-15 years or even shorter, and the downpayment requirement is high at 30 percent at an average. This is one explanation why a contract savings scheme for young households is successful in Finland.

A special line of subsidies loans, ARAVA loans, are given to new social rented and cooperative dwellings. Interest rates are lower and maturities are longer than in ordinary bank loans. They are given as real interest loans with a real interest rate that currently (September 1996) varies between 4.1 and 4.5%. The program is cash limited. A small number eligible homeowners receive loans, but the program will be abolished in 1997 to be replaced by a interest subsidy given to loans, issued by private or public lending institutions.

Mortgage tax relief is available, but with a double cap. The tax rate is 28 percent, and the amount that a household can deduct is also capped. A higher rate (30 %) applies to first time buyers.

Finland is a country that used to have lower housing standards than the other Nordic countries. That explains why subsidies have been geared towards new construction. The subsidy system is now shifting to a greater emphasis on household based allowances.

Relevance to Sweden

Finland has individual targeting in the finance system, which is not used in Sweden. Finland has also developed a contract savings scheme as well as using the tax system to support first time buyers through a higher rate of tax relief.

4.4 Iceland

Iceland has a large private sector, which mainly consists of single family houses. The social rented sector is small and used as a closed entry sector for eligible households.

The finance industry used to be regulated, but is now liberalised. The state bank is still active, but concentrates on giving loans to the social rented sector. The bulk of the lending is now made by mortgage credit institutions. The state is active on the housing bond market and provides index linked mortgages to all households with a 35 year maturity and a 25 percent downpayment to owner-occupiers.

The state subsidises home purchasers through better (real) interest rate terms for households with low income and low wealth. The state bank gives loans on favourable terms to the social rented sector, which has an administrative allocation system.

This system of object oriented interest subsidies is perceived as an alternative to an allowance system, which has not been developed in Iceland. Iceland has abolished mortgage tax relief, and replaced it by an allowance for first time buyers - as an up front grant.

Relevance to Sweden

Iceland is a country with very few housing policy tools. Interesting to Sweden is the allowance given to first time buyers, which is a less costly alternative to a mortgage tax relief. The extreme focus on dwellings instead of households is also of interest.

4.5 Germany

The German housing system is characterised by an absolute shortage of dwellings, especially in certain urban areas, exacerbated by the problems of reunification and immigration from the East.

Output, while variable, is relatively buoyant and prices are thought to have been rising in real terms by perhaps an average of 2% per annum. House prices to income ratios are among the highest in the industrialised world.

Owner-occupation rose to 43% of all households in 1985 but has fallen back considerably since then, but only because former East Germany was included in the statistics. Entry costs to owner-occupation are high and there is a large supply of privately rented housing which has been assisted by supply side subsidy policies.

In the late 1980s, German housing policy started to move away from large scale supply subsidies towards greater emphasis on income related benefits. This trend was reversed in the face of growing problems in the early 1990s.

The German housing system is based on a strong regulatory structure, both in the finance and rental sectors. Funding has been provided by specialist institutions topped up with commercial loans. The mortgage banks have taken very few risks because the Bausparkassen provide the second mortgage. This system depends on low interest savings paying for low interest loans to the same group as they settle down and wish to buy. It is declining as general liberalisation generates more opportunities.

There has been extensive assistance to the supply of new dwellings through interest rate subsidies as well as through depreciation allowances, although in other ways owner-occupied housing is treated as a consumption good. In addition, there are large scale time limited subsidies to the supply of housing for lower income households.

Subsidies to rented dwellings do not depend on ownership but on the targeted group of tenants. Rents are cost based. Rents in the private sector are based on the mirror system so that adjustment takes place relatively slowly.

The costs of housing subsidies are born partly by central government and partly by local government. Income related subsidies are cash limited at the central level. Income related subsidies further reduce housing costs for those on the lowest incomes.

The extent of assistance through tax benefits and subsidies has been reduced over the last few years and the system has become more targeted to lower income households.

Relevance to Sweden

German experience is relevant to Sweden particularly because of the traditional contract saving schemes, interest rate and depreciation based subsidies. It is also unusual in having social housing defined in terms of subsidy not ownership as well as time-limited social housing subsidies.

4.6 Austria

The Austrian system is structured on the same lines as Germany, although it is rather more constrained and regulated. Prices have been rising steadily until the current recession when there have been slight falls. Over half of all households are in the owner-occupied sector and like Germany, there are few formal distinctions between private and social in the rented sector. It is a matter of subsidy not ownership.

The Bausparkasse continues to play an important role and almost all those who are or expect to become owner-occupiers take part in the contract savings schemes. The role of the sparkassen in however declining, due to increasing competition with capital-market based finance.

Owner-occupied housing is treated as a consumption good but with a limited (ineffective) capital gains provision. Landlords are treated as investors and receive depreciation allowances. The traditional form of housing subsidy was interest rate based (both through the Bausparkasse to owner-occupiers and for rented housing). In the rented sector this is now being replaced by upfront grants, including assistance to new building, rehabilitation and urban regeneration. The State subsidy to these savings is significant. Special mortgage bankers with access to market funding are now developing with the aid of tax allowances for investors.

Relevance to Sweden

The existence of a tradition of contract savings and Bausparkasse is very similar to Germany. Policy is now moving to replace interest rate subsidies with upfront grants. There is still a continuing emphasis on subsidies to investment rather than personal subsidies, even if there is a gradual shift towards means-tested personal subsidies.

4.7 France

The French housing system is very highly organised by the state, with central government responsible for finance and general policy and local authorities for urban regeneration. Output levels have fallen slightly over the last decade partly in association with demographic change, but also in response to reducing subsidies. House prices are poorly documented but vary with the cycle and particularly between areas, with real price increases concentrated in the high priced areas. Owner-occupation levels are fairly stable at around 55% of the stock. Social housing, provided by local housing companies often linked to local authorities provides a further 15%.

The mortgage market has been dominated by state owned and organised institutions and by a range of regulated and subsidised loans often related to contract savings schemes. These provide bonuses and tax benefits as well as low interest to savers and borrowers. The extent of assistance depends on both tenure and income. Deregulation has helped to reduce the flow of funds to these institutions and a far larger proportion of funds are now provided by the private sector, often through the wholesale market. Securitisation instruments have been developed.

Owner-occupiers pay no imputed income tax or capital gains but are subject to a wealth tax although this is ineffective. Social housing has been funded through a levy on employers. The extent of this has varied over time and is now at 0.45% less than half its original figure. Social housing is also eligible for low interest loans, through the state based institutions. Private landlords are treated as investors (although their deductions are limited). They receive a range of tax benefits and subsidies, but have also been subject to, often strict, rent controls. These are now being relaxed.

There are important subsidies available for rehabilitation, through ANAH for the rented sector, but also for owner-occupiers on low incomes. There is a growing emphasis on urban regeneration, with a range of schemes organised through local authorities.

Housing allowances are of growing importance and are available to those with subsidised loans in both the owner-occupied sector and the rented sectors as well as to the elderly and those with children in the private rented sector.

Overall, assistance within the French system has been organised through the funding system. Because this has been strongly state based and controlled it has not been necessary to provide separate insurance. The system is now changing rapidly with deregulation and greater targeting of subsidies.

Relevance to Sweden

France has both contract savings and strong linkages between subsidy and financing arrangements related to both income and tenure. There is also an emphasis on rehabilitation grants through ANAH. France also has a relatively large social sector made up of local housing companies. Housing policy is characterised by detailed targeting of assistance..

4.8 The Netherlands

The Netherlands is an important example of a country that has moved away from traditional subsidies towards a, relatively, consistent taxation policy together with guarantees rather than open ended, general subsidy, and towards direct assistance limited to low income groups and particular areas.

The Netherlands has one of the largest social sectors in the industrialised world and a relatively small, but growing, owner-occupied sector concentrated among the better off. Private renting is in this structure not seen as very important.

Output levels have varied over the cycle, falling by about 30 % between 1989 and 1992 and then stabilising. The Netherlands experienced one of the first large scale reductions in real house prices in the early 1980s, when middle class incomes were suddenly reduced. Thereafter, prices have, on average, continued to rise in real terms.

Housing finance has been liberalised with a range of different types of institution. One fifth is still provided by specialist mortgage institution, funded through bonds. Finance in the owner-occupied sector is underwritten by insurance[2]; that for social housing is now backed by guarantees. The insurance system has been privatised but continues to be backed by the State. The guarantees both reduce the interest rates and increase the available loan to value ratio.

[2] Owner-occupiers can also be backed by guarantees, as long as the purchase is below a certain amount.

Social sector supply subsidies for existing dwellings have been restructured from an annual to an one-off upfront subsidy. This required assumptions about future costs and potential rent increases. The system generates continuing rent increases (from a relatively low rent, historically based on dynamic cost prices) of about 4 % in money terms as well as some potential for continuing investment.

Remaining supply subsidies are concentrated on new construction and rehabilitation as well as on urban regeneration, particularly in inner urban areas where the costs of clearance and rebuilding are high.
Housing is treated as an investment good in all sectors - but capital gains are normally not taxed. Housing is therefore treated relatively favourably as compared to other investments. Income related benefits are limited to the rented sector, even though 20 percent of all owner-occupiers belong to the lowest income quartile.

Relevance to Sweden

The Netherlands are particularly relevant because they have clearly undertaken a major restructuring of existing subsidy commitments, rolling up existing subsidy commitments into an up-front grant. "Privatised " guarantee systems have been developed for finance in both the owner-occupied and social sector. The Netherlands are also advanced in developing capital grants for rehabilitation, with a strong emphasis on urban regeneration.

4.9 Great Britain

Housing policy in Great Britain over the last decades has concentrated on liberalisation, privatisation and greater targeting of subsidy.

Output levels have fallen by about one third, with the proportion built in the private sector at around 80 % as compared to 50 % in the 1970s. House prices rose rapidly in the mid- 1980s but have fallen in both real and money terms thereafter, resulting in a considerable problem of negative equity. They are now rising slowly and the number of transactions in the market is beginning to pick up.

The overall finance system has been almost totally deregulated within the European Union framework. Specialist housing finance institutions, which before the 1970s implemented a form of voluntary contractual savings/loans system with below market interest rates have had to compete directly. Many are now being transformed into banks, others are merging. There is strong competition for mortgage business, most of which is related to transactions in existing property. All institutions use the wholesale market although banks and building societies are still based on retail funds. Centralised mortgage lenders entered the market in the

mid- 1980s and securitised mortgages. Financial institutions also fund social housing, but the finance market for private landlords in relatively limited.

Mortgagees have been able to require private insurance to cover the top-slice of the loan. The government is now encouraging the use of private insurance against loss of income at the same time as limiting the availability of social security to pay for interest payments. Social housing is also funded without guarantee, although the capital grant available for investment by housing associations provides a significant cushion for lenders.

Owner-occupation is treated as a consumption good, with no capital gains or imputed income tax. Mortgage tax relief has been much reduced and is now limited to 15 % of the first £30,000. Local taxation is, in part, related to capital values in all tenures. The private rented sector is treated as investment in a perpetual asset and therefore is at a disadvantage as compared to owning and social renting. The government has introduced a number of tax benefits to offset some of these disadvantages. The private rented sector has started to revive over the last few years.

Local authorities are funded by revenue grants, which have been greatly reduced. Housing associations now provide almost all the new social housing. They are funded by up-front capital grants which are allocated on the basis of local needs and value for money criteria.

There has been a large programme of privatisation - leading to the sale with large discounts, of about 5 % of the housing stock to individual tenants - as well as sales of rented stock to housing associations. A new initiative may move much of the existing local authority stock into local housing companies more on the continental model.

Rents in the social rented sector are cost based. They have risen considerably over the last decade, but are still mainly well below market levels. Tenants on low incomes are eligible for housing benefit which pays up to 100 % of the rent for the lowest incomes and 100 % of rent increases for all eligible tenants. The same system operates in the private rented market, where rents were deregulated for new tenancies in 1988. The bill for income related housing benefits in the rented sector has risen very rapidly over the last decade - offsetting many of the subsidy reductions to supply.

There is a growing emphasis on urban regeneration through the Single Regeneration Budget. This is cash limited and subject to competitive tendering by partnerships between different agencies in the local area.

Relevance to Sweden

Britain perhaps provides the best evidence on the impact of liberalisation of the finance system on the range of institutions providing housing finance together with private insurance for both mortgagees and mortgagors and private funding without guarantee for social housing. There is also considerable experience of cash-limited up-front grants and the Single Regeneration Budget approach as well as competitive tendering for capital subsidy.

4.10 Ireland

Over three quarters of households in Ireland are owner-occupiers. In part this is an outcome of the rural nature of the society. It has also been assisted by a privatisation programme for social housing.
Output has been relatively buoyant and house prices have continued to rise, if at lower rates than in the late 1980s.

The housing finance market was very similar to Britain, with a special circuit of building societies, funded by retail savings. This market has been liberalised so that societies are now more dependent on wholesale funding. Currently, there are attempts to securitise some of this lending.

In 1991, changes to the way in which local authorities deliver social housing services were introduced. The authorities' traditional approach to meeting housing needs by the provision of dwellings for rent was supplemented by a range of social housing measures, including a wider role for voluntary housing provision.

Funding for social housing provision is provided by the state, supplemented, to a small extent, by local authority capital resources which accrue to them from the sale of rented houses to tenants. Social housing provision increased by more than 60 % in the period 1992 to 1995 with consequent increases in funding. Social housing provision in 1996 is in the same order as the 1995 level.

There are considerable benefits to mortgagors with up to 100% tax relief (subject to cash limits) plus no imputed income tax or capital gains tax. These reliefs are, however, now being reduced on a phased basis, to the basic income tax rate. First time buyers of new houses are assisted by an upfront grant equivalent to about 5% of the average price of a new house. There is income related assistance to households in all tenures within the general welfare system - subject to the recipient not being in full time employment. Reliance on such assistance has grown substantially in recent years, particularly in the case of tenants of private rented housing. Some additional help is also available for special needs. Housing provision, both for owner occupation and private rental, is also specifically assisted under urban renewal programme which operate in 34 urban centres throughout the country.

Relevance to Sweden

Ireland provides another example of the effective withdrawal of tax relief and growing concentration of assistance on first time buyers. Much of the existing social stock has been privatised, even if there has been an increase in social housing provision, and there is an increasing emphasis on targeting through income related benefits and urban regeneration grants.

4.11 Australia

Australia is in many ways an archetypal market-based housing system. It is highly urban with 85% living in urban areas and 60% in the six state capitals. Some housing policy is national (Commonwealth) with the states acting as agents. States also undertake their own housing policy initiatives.

There have been regular construction and house price cycles around a significant upward trend. Construction has been buoyant because of rapid population and (variable but significant) income growth. Prices have risen on average by 1-3% per annum, but with enormous variation related to macro-economic variables. There was a deep recession at the end of the 1980s; the market is now picking up. Income distribution is relatively even although there has been growing insecurity in the jobs market as the economy has become more open.

Owner-occupation, at around 70%, forms the majority tenure to which most households aspire. Even so the proportion of owner occupiers has declined over the last few years. Owner-occupation is treated as a consumption good, currently with no tax relief, no imputed income or capital gains tax. There is no general government assistance, although at intervals benefits have been introduced to assist first-time buyers, who face a significant affordability gap. Private renting is treated as an investment good and on occasion it has been possible to use it as a tax shelter. Social housing, provided with the assistance of Commonwealth grants, plays a very small part in the system. Income related housing assistance is similarly limited and restricted to those on the lowest incomes.

Initiatives have mainly been market oriented - for instance, helping marginal buyers through for instance assisted shared ownership schemes, guaranteeing the top-slice of mortgages and private finance for low income housing. There is a history of short-lived policies aimed at particular problems that emerge over the cycle, but fundamentally, individuals are expected to provide for themselves. Currently, new policies are expected to be introduced to remove supply side subsidies altogether and to concentrate assistance to low income tenants.

Relevance to Sweden

Australia has had a system of low government expenditure providing guarantees to mortgage providers for both owner-occupation and rented housing rather than subsidy. There have been a range of initiatives within a market framework including, in particular, shared ownership schemes for low income households, as well as more varied financial instruments.

4.12 New Zealand

New Zealand has perhaps moved furthest towards a system of privatised provision and income related assistance. The country has one of the highest owner-occupancy levels in the industrialised world - in part because of its anglo-saxon origins and its low population density. Mortgage funds are provided through a range of deregulated banking institutions - the numbers of which have increased since deregulation. The role of government in providing finance has almost disappeared and the private sector provides mortgage insurance.

Social renting (built up through supply subsidies) are now being sold off to tenants with the help of a 10 % discount for those remaining in the dwelling for seven years[3]. Apart from this, there is no assistance other than the income related, accommodation supplement. Housing is treated as a consumption good in owner-occupation, with no tax relief or imputed income tax but as an investment good in the private rented sector. Capital gains are not taxed in any sector. Rents and prices are all now market determined. All assistance is concentrated on lower income households. One quarter of all households receive this assistance, which appears generous enough to provide adequate affordable accommodation to the vast majority of households. The result is a system where rents and prices reflect resource costs fairly closely and government assistance is targeted on households in the lowest quartile and on special needs. The transition process was not without cost but appears to have been achieved within five years.

Relevance to Sweden

New Zealand's new housing policy is seen as an attempt to move to one where the market can work to reflect resource costs, while assisting low-income households equally in all tenures through the Accomodation Supplement. This includes the development of private mortgage insurance as well as assistance to enter owner-occupants through "Home Buy" schemes.

---

[3] The volume of sales is rather low; 500-1000 untis is sold per annum - out of a total stock of 67,000 units.

5. Cross Country Comparisons

In this section we make certain comparisons across countries, taking one aspect at a time, and using the same basic structure as in the previous chapter. The aim is to see the different approaches in a more comparative context, and to emphasise similarities and differences between countries. Analysis is concentrated on approaches which might be of interest to Swedish housing policy.

5.1 Mortgages and Mortgage Institutions

Mortgage markets have been liberalised and deregulated in all countries in the study. One therefore might expect, at least to some extent, convergence of mortgage institutions and financial products. The tables presenting the current status (Tables 2 and 3) indicate however that this trend, if one such exists, has not yet generated any large degree of convergence. Special circuit institutions, such as mortgage banks, are still a major part in mortgage lending and there is wide variation in loan terms.

Mortgage banks are still dominant in Sweden and Denmark, where these institutions have a market share of approximately 85 percent of all real estate credit. Countries such as these, with large shares of mortgage banks typically have longer maturities, lower down-payments and interest rates which are generally fixed for longer periods than if the credit is provided by commercial banks.

Maturities in Sweden can be up to 50 years as opposed to 20 - 30 years in most of the other countries in the study. Finland, on the other hand, which has a bank dominated mortgage market, has extremely short maturities of 7 - 10 years for ordinary buyers and slightly longer for first time buyers. Maturities are also short in France. Except for these extremes there are relatively small differences between countries. All have maturities around 25 - 30 years.

Downpayments are low in countries with mortgage bank domination, high in countries with a large share of commercial banks, with the exception of the UK and Ireland. The highest downpayments are found in Norway, Finland, Austria and Germany, which also happen to be countries where there exists some form of contract savings scheme.

Banks are gaining importance in many of the countries, especially in those where the state formerly controled of housing finance. An example of this is the building societies in the UK and Ireland, which are now rapidly being transformed into banks, so rapidly that the figures in the table will soon be out of date.

At the same time as financial deregulation, state lending is generally being reduced. However the state still grants loans in some countries, although mostly to the social sector, and not to the same extent as before. Norway and Iceland still have significant state lending, but are currently reducing the importance of the sector. Other countries with state banks are Austria, Germany and Finland.

In countries where there has been significant liberalisation there has usually been considerable entry into the mortgage market from foreign institutions (often through subsidiaries). Especially in the smaller countries the lack of a branch network has limited the extent of competition. The result can be an oligopolist market.

Table 2. Mortgage Institutions (Proportion of total lending)

Country	Mortgage Banks	Banks	State	Building societies and other
Sweden	85%	10%	0%	5%
Denmark	84%	11%	0%	5%
Norway	4%	60%	23%	13%
Finland	1.5%	80%	12.2%	6.3%
Iceland	0%	3%	77%	20%
Germany	12%	36%	21%	30%
Austria	0%	31.7%	41.1%	27.3% Build. soc.
France	18%	10%	0%	72%
The Netherlands	22%	48%	0%	30%
UK	0%	37%	0%	63% Build. soc.
Ireland	0%	67.2%	0.4%	32.4% Build. soc.
Australia	0%	88%	0%	12%
New Zealand	0%	90%	0%	10%

Table 3. Mortgage Terms

Country	Down-payment	Maturity	Interest Rate
Sweden	5%	20 - 50 years	Fixed/ variable
Denmark	5%	20 - 30 years	Fixed
Norway	30%	20-30 years	Fixed 1 - 3 years
Finland	30%	7 - 15 years	Variable
Iceland	25%	25 years	Fixed
Germany	20%	10 - 30 years	Fixed
Austria	20 - 40%	25 years	Variable, Bauspar - Fixed
France	10%	10 - 20 years	80% fixed, 20% variable
The Nether-lands[4]	25%	30 years	Fixed 5 - 12 years, as well as others
UK	5-25%	20 - 25 years	Variable, but fixed increasing
Ireland	10%	20 - 30 years	Variable, but fixed increasing
Australia	10-20%	20 - 25 years	Variable
New Zealand	10%	15 - 25 years	Variable

[4] Refers to owner-occupiers.

5.2 Government Intervention in the Finance Industry

The two main forms of specific government intervention in the finance market, over and above general regulations, are contract savings and state insurance and guarantees (Table 4).

Table 4. Government Intervention in the Finance Industry

Country	Contract Savings	State Insurance/ Guarantee
Sweden	No	Yes
Denmark	No	Yes
Norway	Yes	No
Finland	Yes	Yes
Iceland	No	No
Germany	Yes	Yes
Austria	Yes	Yes
France	Yes	No
The Netherlands	No	Yes
UK	No	No
Ireland	Yes	No
Australia	No	No
New Zealand	No	No

5.2.1 Contract Savings

One way of promoting owner occupation, especially while mortgage markets are being developed, is through contract savings. This has traditionally been used in a number of countries, but is now loosing popularity, except when linked to subsidy. The reason may be that the ordinary banking sector can provide loans with equal or better terms. One example is the British and Irish building societies, which had their origin in this type of closed circuit loan schemes. New Zealand also used to have similar systems.

Contract savings schemes are now in use in Germany, Austria, France and Finland. Norway, among other countries, have a rather different form of savings incentives connected to housing, taking the form of tax credits.

The objectives of traditional Bauspar systems was to provide a special circuit of finance for housing, in systems where individual borrowing was not highly developed. In Germany it provided second mortgages, so underwriting the private sector, while in Austria it lent first mortgages, thus taking a more fundamental role. The basic concept was that of both reducing risk and providing intertemporal cross-subsidy, which had within it the idea of a stable household organising its lifetime expenditure in a structured fashion, when there was no alternative source of funding or of risk bearing. Government subsidy to assist owner-occupiers could then be linked to the provision of mortgages. The situation in France has been rather more complicated, with a set of finance instruments to assist different income and tenure groups in different ways, thus incorporating wider subsidy objectives more directly. In all these countries, as liberalisation has occurred in the general finance market, to a greater of lesser degree, the Bauspar has become less central to the system and alternative market based organisations have provided a wider range of instruments.

The situation in Finland and Norway, where Bausparkassen have lately become a part of housing policy, is rather different. Here the system is being used to assist marginal buyers into owner-occupation through subsidies to contract savings, rather than as a general approach. Finland, for example is using an interest subsidy, combined with a rather modest requirement on prior savings, to assist young, first-time buyers. Moreover this is being developed in an already liberalised finance market, and the savings scheme is not set up as a closed circuit. Such an approach, unless it is seen as desirable by consumers, in which case it could develop naturally, can only survive with the assistance of subsidy. In this case contract savings is being used as a signalling system to clarify which households are prepared to organise their finances appropriately and/or as a matching grant system which helps to spread risk over time. As such it is basically about targeting. The question must thus be asked whether the target group is that which (a) needs assistance to enter owner-occupation and (b) should be assisted into the tenure.

In other countries, such as the UK and Ireland where voluntary contract savings predominated before liberalisation in the 1970s, but where such schemes have not survived competition, there is either insurance and/or an acceptance by financial institutions that they must restructure their financial packages, at the market price, when problems occur.

5.2.2 Credit Insurance and Guarantees

It is necessary to distinguish two distinct approaches, those relating to:

- insurance against the risk of unexpected events - unemployment, default, loss of capital values - where all types of household are subject to that risk, although these risks may be relatively higher for lower income households, and for new entrants to the housing market;

- assistance to low-income households unable to pay for adequate housing into the longer term.

The first can be addressed through private insurance (e.g. top-slicing; unemployment etc.) which has often been provided by the state but which can be privatised. When it is privatised, the state may still intervene to help ensure the risks are correctly assessed.

In countries which do not have state provided insurance or guarantees, mortgage institutions may require a private mortgage insurance to grant loans with a high loan-to-value ratio (LTV). Guarantees are also gaining in importance, as a result of more developed risk management, and fuelled by higher unemployment, greater volatility in house prices and increasing real interest rates. Private insurance is required, to varying extents, in the UK, Austria and New Zealand.

The second problem must almost inherently involve some element of guarantee, together with subsidy support, because the private market will not accept the risk at rates that can be afforded by vulnerable groups. As state lending decreases, governments are more and more using this measure indirectly to help low-income households, who might have difficulties receiving a mortgage loan, into owner occupation. State loans are then replaced by mortgage guarantees or insurance. This approach can be found in Sweden, the Netherlands and in Finland.

In some other countries state involvement is directed only at the social sector with the aim of supporting new construction or rehabilitation. Such is the case in Denmark and Germany. In former East Germany guarantees are also extended to the owner-occupied sector.

Of course the two approaches are not entirely separate, and the interface between the two is interesting, especially because liberalisation has generated higher risks

and a greater capacity and incentive to assess and charge for these risks. A good example is the UK mortgage insurance (top-up) which worked with owner-occupation in an high inflation world where there were few falls in money terms, front loading and owner-occupiers well up the income scale. Liberalisation allowed greater borrowing; policy moved downmarket; macro-economic factors changed; all taken together resulted in significant problems. Even so private insurance for both mortgagees and mortgagors including unemployment, and negative equity are developing.
On the other hand social housing in the UK, while it is funded by the private sector without guarantee, actually depends on income related benefits and grants to underpin that provision. Benefits have risen rapidly to £13bn (partly because of less generous social security than other countries) in supporting private funding and reducing general subsidies.

In the Netherlands, as a final example, the guarantee funds for owner-occuipers and private landlords are privately financed, but ultimately guaranteed by the state. In the social sector, changes have also been made possible by rolling up future commitments into an up-front grant.

5.3 General Subsidies

An important distinction with respect to general subsidies is whether they are directed at investment, often in the form of interest rate subsidies (which are only general to the extent that debt finance is necessary, and which provides, within the subsidy, an incentive to borrow a higher proportion of the cost), or to transactions - which have normally been in the form of tax reliefs on borrowing (tending to increase that borrowing). The alternative approach of a subsidy per unit rather than per unit of borrowed finance, has been popular in the past. Although there are now very few examples of that approach, Sweden is one example where the housing finance reform in 1993 explicitly stated that it was not necessary actually to take a loan to receive the subsidy related to that potential loan.

Both of these types of subsidy to finance, whether directed at investment or transactions, are now being reduced in almost all countries examined. Although interest rate subsidies and tax relieves still dominate, they are being replaced by targeting either at individuals, or at specific types and locations of dwellings - notably rehabilitation, where per unit assistance not dependent on borrowing has been the norm in certain countries.

Even if most countries still apply some form of general subsidy the trend across countries is to reduce them in favour of more targeted support. Sweden is an extreme example as it applies general subsidies in all housing sectors. New Zealand is at the other extreme, having removed all general subsidies and replaced them by an "Accommodation Supplement". Many other countries emphasise either the

social sector and/or the existing stock. An overview across all countries in the study is given in Table 5.

Table 5. General Subsidies

Country	Interest Subsidies	Mortgage Tax relief
Sweden	Yes, in all sectors	30% for owner-occupiers
Denmark	Yes, in the social sector	At lowest marginal tax rate
Norway	No	28% for owner- occupiers
Finland	Yes	28%, 30% for first time buyers
Iceland	Yes	No
Germany	Low interest loans for improvement and for social housing	No mortgage tax relief, but tax credit of DM 1,500 per child
Austria	Yes	Deduction limited to ATS 20,000 per year, means-tested
France	Yes	Limited
The Netherlands[5]	No	Fully deductible at marginal tax rate (owner-occupied sector)
UK	No	15% up to £30,000 for owner-occupiers. Private landlords receive full relief
Ireland	No	48%, falling rapidly
Australia	No	No mortgage tax relief for owner-occupiers Fully deductible for private landlords
New Zealand	No	No

[5] Private landlords paying corporate income tax can also deduct interest payments, but do not receive a motgage.

5.3.1 Interest Subsidies

There is a long tradition of using interest subsidies to support production or to increase affordability. Eligibility restrictions can be focused on particular types of housing to be supported, or certain types of households to support in the form of lower interest rates. Sweden used the former system, and differentiated interest subsidies on the basis of both tenure form and vintage, while Finland used the latter to guarantee lower interest rates and provide higher loan-to-value ratios to poor households.

General interest subsidies are still granted in Sweden, Denmark, Norway, France, Iceland and Austria for new construction as well as for improvements. However most countries which used to have general interest subsidies are now replacing them by other types of subsidies, such as investment grants and housing allowances.

In Germany, interest rates are subsidised only for improvement, even if Germany provides some interest subsides for the contruction of social housing. Norway as well as the Netherlands have both recently removed their interest subsidies (or operation subsidies) in favour of other types of assistance, even if Norway still makes interest subsidies available in the social sector. In Austria about 60% of all units are assisted by state loans or grants.

5.3.2. Mortgage Tax Relief

Most countries still provide some form of mortgage interest tax relief, albeit it is not always considered a housing subsidy and presented in official budget documents in that way. The trend has been to reduce the effective interest rate for mortgage tax deductions. Very few countries today have unlimited mortgage interest tax relief. The limit is sometimes set at the lowest marginal tax rate, as in Denmark or at another fixed rate. When the limit is not linked to the tax rate there is often also a cap on the size of the interest costs which can be deducted. The UK, uses both those constraints, for instance.

The only country in which full deductions at marginal tax rates can be enjoyed is in the Netherlands and in Denmark (except social housing and private cooperations which are under tax-exemption). In the Austrian rented sector, mortgage tax relief is only available for newly constructed property. In New Zealand, on the other

hand, there is no tax relief at all, and in Australia not in the owner-occupied sector. In Germany there is no mortgage tax relief in the usual sense, but there is a tax credit, connected to housing, of DM 1,500 per child, which amounts to 10.1 bn or 32 percent of all housing subsidies. Another important measure is a depreciation allowance, applicable to the rented sector, which used to be available in the owner-occupied sector as well. In Australia there is also a depreciation allowance of 2.5% for landlords in the rented sector.

In all countries which provide mortgage tax relief, this "subsidy" amounts to a large share of all subsidies. In Norway, for instance, most housing assistance, 75%, is through tax credits.

5.4 General Taxes

Housing is taxed in many different ways in our selected countries. In this section we concentrate on the most important; tax on capital gains, and taxes on running taxes including taxes on properties and on imputed rent. We are aware of the fact that tax on imputed rent should be evaluated in relation to the availability of mortgage tax relief. Tables 5 and 6 should thus be compared.

Table 6. General Taxes

Country	Tax on Capital Gains	Property Tax or Tax on Imputed Rent
Sweden	Yes	Property tax - 1.7 % of assessed value
Denmark	Not if owned more than 7 years (not owner-occupiers)	Property tax levied by municipalities, in all sectors
Norway	Generally no	Yes, imputed rent - 2.5% of 25% of market value + Property tax
Finland	Generally no	Tax on ownership of rented property
Germany	Not for owner-occupiers, and only under certain conditions in the rented sector	Limited
Austria	Generally no	No
France	No, but registration fee in the owner-occupied sector	Generally no, but land tax in the rented sector
The Netherlands	Generally no, but transfer tax of 6% of market value	Imputed rent - 2.8 % of 60% of market value for owner-occupiers, and a property tax
UK	Not for owner-occupiers but yes for landlords	Council tax for households based on house value
Ireland	No	No
Australia	No	Yes, in the private sector
New Zealand	No	Yes, but only to fund local government

5.4.1. Tax on Capital Gains

It is not very common among the countries in our sample to tax capital gains - especially not in the owner-occupied sector. When a tax is levied, it is usually only under certain conditions, as when the sale can be considered as having a speculative motive, or if the sale does not concern the main residence. Austria taxes owner-occupied gains only when a household is moving from owner-occupation to another tenancy form. Sweden has a roll-over provision which makes the efficive tax rate low or nil for households which change within the owner-occupied sector, but applies a full tax to those who leave the sector. In the UK, a tax on transactions is levied as a stamp duty but applies mainly to more expensive owner-occupied units.

5.4.2 Property Tax or Tax on Imputed Rent

A property tax or a tax on imputed rent exists in most countries. The property tax is administered through local government and may therefore differ within as well as between countries. This is the case in both Austria and Germany - in these countries the tax is based on assessed values that are so low that the tax generally is negligible. Finland taxes ownership of rented property only. Australia taxes privately owned property in all sectors. Sweden taxes property in all sectors at 1.7% of the assessed value. It is also a national tax in Sweden, which is unusual.

Tax on imputed rent is used in Norway, the Netherlands and Denmark, with very different tax rates. Norway and The Netherlands are the only countries which both have a property tax and taxes imputed rental income.

The UK has a council tax, levied by local authorities on residents and property in all sectors. In France there is no tax on built property, but a land tax is levied in the rented sector.

5.5 Targeted Subsidies

Subsides can be targeted to people, as an housing allowance, or they can target dwellings, with different eligibility criteria.

Table 7. Targeted Subsides

Country	Person Related	Area Based	Condition Based	Grants
Sweden	Yes	Yes	Yes	Yes
Denmark	Yes	Yes	Yes	Yes, but limited
Norway	Yes	Yes	Yes	Yes
Finland	Yes	No	No	No
Germany	Yes	Yes	Yes	Depreciation allowance in the rented sector
Austria	Yes	Yes	Yes	Yes
France	Yes	Not known	Not known	Yes, for improvement
The Neth-erlands	Yes	Yes	Yes	Yes
UK	Yes	Yes		Yes, but cash limited
Ireland	Yes	Not known	Not known	Yes
Australia	Yes	No	No	Depreciation allowance to all landlords in the private sector
New Zea-land	Yes	No	No	Yes, for State tenants

5.5.1 Person Related Subsidies

Person related subsidies can be found in all countries, usually in the form of housing allowances. Generally some form of means tested housing assistance is available in all sectors. Low income and a household structure with children or pensioners are important eligibility criteria. Criteria based on special needs are

also important, e.g. if a dwelling needs to be rehabilitated or modified to suit a household with a handicapped member.
Even though this type of allowance is available in all but one country in this study, the importance varies. In New Zealand for example, all subsidies to housing take this form. But in countries such as the Netherlands and Denmark housing allowances are not given to households in the owner-occupied sector. Person related subsidies also include special assistance to pensioners and the disabled. Special programmes of this sort can be found in most countries.

In the Netherlands about 30% of all tenant households received housing allowances in 93/94, and the fiscal effect amounted to nearly half of the subsidies paid out. In Germany housing allowances account for 20% of the total housing budget; in Norway a little less than 10%. In Australia the corresponding figure is 14%. In New Zealand where all subsidies are given as housing allowances, about 25% of all households receive a housing allowance. Most commonly, housing allowances are paid directly to the tenant. Some countries, however, choose to give it to the landlord who then subtracts the amount from the rent.

Housing allowances in the UK go mainly to the rental sector. Those in the owner-occupied sector obtain only social security. Person related subsidies in Austria are limited, reflecting high supply subsidiesas well as the fact that the regulations vary between the Austrian Länder.

In 1997 Finland introduces a new, means tested subsidised loan to owner-ooccupiers. This subsidy is available for all types of dwellings. Instead of the ARAVA (loans through the state housing fund) these loans are granted by the banks, and the government pays part of the interest rate. Loans are available for rehabilitation as well as for new construction, but with a different degree of subsidisation.

Although almost all countries are now emphasising personal subsidies the forms differ very considerably notably with respect to whether they are tenure as well as income based but also in relation to the form of taper (and therefore the proportion of housing costs that people have to meet at different income levels) and more fundamentally in the level of generosity of the subsidy. At one extreme in terms of limited provision, is Australia where personal subsidies are at the moment restricted to the very small social sector - which can be compared to New Zealand where all tenures groups are eligible. At another extreme is the UK where within the rented sector income related, benefits are becoming almost general because of the mix of households located in that tenure. It is therefore a good example of a situation where the shift from general subsidies to targeting has indeed concentrated assistance, but the level of public finance required has not fallen as expected.

5. 5.2 Grants

While grants may be generally available, they are also appropriate for targeting either at particular types of investment, or particular locations and household groups. Equally grants can be generally available for all in a given group or they can be cash-limited and/or open to competition.
The UK grant for social housing includes all of these elements. It is an up-front, cash limited grant which housing associations may bid for in competition with one another within a framework which allocates the funding to areas of particular need. This has allowed the government to reduce the level of grant (from around 75 % in 1988 to under 50 % in 1996) as costs have fallen and association reserves have increased and become available for internal cross-subsidy. It has also allowed detailed targeting, through the operation of competitive tendering and allocation rules, which take account of local indicators of both need and cost of production. Equallyas in France grants can be targeted at rehabilitation rather than new building while still maintaining a country-wide approach. Further targeting by location is also possible and used for urban regeneration grants.

Housing grants can be found in most countries in the sample. Austria has various producer subsidies for new construction which currently amount to ATS 25 billion per year. The other countries with grants seem to allocate relatively small amounts.

5.5.3 Programme Based Subsidies

Programme based subsidies are often given to a certain (urban) area. In the UK there has been three programmes which are area based, Estate Action, HATs and the Urban Programme. They have been replaced by single regeneration budget for urban renewal which is not housing specific, but housing when element account for 39% of housing subsidies which corresponds to 2.8 percent of total subsidies. In Germany on the other hand the Urban Development Programme takes as much as 8% of the housing budget. The Netherlands also have significant programme based subsidies. In other countries the amounts involved are usually very small.

5.5.4 Condition Based Subsidies

Most countries have special schemes for energy conservation, but compared to total government expenditure on housing they are generally very small. In the Netherlands for example these grants only amount to approximately NLG 4.4 million (out of the total of over 5 billion). In the UK, grants for energy conservation are included in renovation grants.

5.6 Summary

The subsidy share of GDP varies considerably across countries. The "normal" share is between 1 -- 3 percent of GDP, with a higher share for Sweden and Denmark than for the other countries. Iceland and a few other countries have a subsidy share of GDP of less than one percent. Countries with only targeted subsides generally have a lower share than other countries. Subsidies are defined in financial terms and include both direct and indirect subsidies (mortgage tax relief).

A word of caution is appropriate. Some subsidies tend to be underreported. One example is subsidised land for social housing. Another is a regulated low interest rate, brought about by the state forcing banks to lend at a below market price to housing. A third example is subsidies on the borderline between tax exemptions in general and housing subsidies e.g. liberal depreciation laws for housing. A last example is ad hoc subsidies such as those given to Eastern Germany to restore the housing stock.

6. General Trends Across Countries

In a large proportion of industrialised countries there is an attempt to cut subsidies/tax benefits to housing because (i) the number of units is now regarded as adequate in that the number of dwellings is larger than the number of households, and the number of households is not growing as rapidly in the past; (ii) housing is now regarded more as a private good which does not require special assistance across the whole stock; (iii) housing is relatively low on the political agenda especially in relation to the growing costs of health, pensions and social security and cutting housing expenditure is one way to help to control overall government spending.

As part of a wider trend, the housing sector is becoming much more deregulated. Special circuits of housing finance are being dismantled and losing their capacity to compete with general financial markets. Rent regulation is similarly being dismantled, generating higher rents in the private sector and sometimes in the social sector. Equally other opportunities are opening up for individual investors and the tax benefits to housing are being reduced, especially as inflation comes under control.

To some extent the exception to the picture are Germany and Austria. In Germany, for many different reasons, some of which are to do with the housing system but overall are more to do with wider political issues, the absolute shortage of housing has not yet been overcome. It is also the country which has been able to maintain a strong regulatory framework within which Bausparkassen have been able to survive although even here their importance is declining. It is not surprising in this context, to observe a continued emphasis on supply subsidies and on linking assistance to finance. Austria is perhaps even more extreme, notably because the funding from Bausparkassen provides first mortgages helping to generate an even higher dependence on subsidy. The linkage of subsides to finance exists in other countries as well, most notably in the Nordic countries, but their importance is not large.

The main attributes that can be observed across the majority of countries can be summarised as follows:

General Trends in the Housing Market

- As a result of the trends towards lesser government involvement and liberalisation, housing is becoming a relatively less favoured sector and households are having to pay larger proportions of income to cover housing expenditures.

- Liberalisation has generally been associated with higher real interest rates for housing, although money rates, and therefore household expenditure have usually declined as the result of lower inflation.

- Output levels are generally falling and a higher proportion of the output is in the private sector. This in turn generates greater volatility in that output. Again the exception is Germany where, anyway, the economic cycle has been less pronounced.

- Many countries have experienced reductions in house prices in both real and nominal terms in the late 1980s and early 1990s at the same time as increases in dwelling rents have occurred.

- Prices in most countries are now tending to stabilise or even increase slightly, although, generally, revival has been concentrated within better quality housing in more desirable locations.

Restructuring Subsidy towards Greater Targeting

- Interest rate subsidies to increase investment in new housing are generally being phased out. France is atypical here because, although subsidy is being reduced, the links between finance and subsidy remain strong.

- Where subsidies to supply remain important they are likely to be directed more at rehabilitation than at new construction.

- Attempts to reduce government involvement tend to be based on greater targeting in terms of household types, tenure and area. Programmes are likely to be more cash limited than in the past.

- There is a general move away from social ownership towards more arms-length arrangements involving either subsidy or guarantees to independent organisations. A number of countries are modifying the ways in which social housing is both owned and financed. The Netherlands has taken the largest step in this direction, by bundling together all government commitments to social housing supply subsidies into a single capital grant plus guarantees. More generally there are a wide range of approaches to restructuring housing capital to allow finance to be recycled - e.g. through ownership transfers. The UK is a good example here.

- Increased targeting generally makes programmes more complex. It also tends to move subsidy away from investment to running costs and consumption. Only New Zealand has, so far, gone the other way, removing all but personal subsidies. This generates simplicity within housing support but tends to mean that a high proportion of households must receive assistance - particularly in countries where housing costs vary greatly between areas. The other approach to simplicity is that

of simply providing very little assistance as is the case in Australia. Iceland in another example of a country which has a long tradition of not providing allowances, nor of encouraging a social sector.

Targeting and Investment Subsidies

- In most countries personal assistance is linked to other aspects of the housing system to assist targeting. In France it is strongly linked (except in the private rented sector) to the provision of subsidised finance. In many countries it is limited by tenure, notably renting or even social renting. Only in a few countries, notably New Zealand and Sweden, is it formally tenure neutral - although the outcome may be very different.

- In many countries the cost of these personal subsidies is growing rapidly, as general subsidies are reduced and unemployment and dependency rates increase. These subsidies are often more transparent than tax reliefs and other general subsidies and therefore more politically vulnerable. The UK is perhaps the most important example here.

- In terms of investment, emphasis has moved more to rehabilitation and urban regeneration and away from new building on greenfield sites. Again these may be further targetted by programme or area.

Reflecting Real Costs of Provision

- In most countries there is relatively little emphasis on attempting to improve the efficiency of production and provision. In general there appears to be a lack of concern about the supply side, linked to a lesser emphasis on new provision. One perhaps typical example is the UK which attempted to introduce some limited efficiency incentives through the allocation of grants.

- Planning and building regulations are becoming less stringent, although environmental pressures offset some of these effects.

Financing Systems

- Financial liberalisation has not generated standardisation of institutions or even of instruments or lending terms. There has however generally been some growth in the range of instruments available and some narrowing of interest rate differentials.

- There has also been some growth in private insurance provision to address issues of risk and volatility of incomes.

- What is less clear is that potential competition has been enough to generate competitive market interest rates in smaller countries where there is oligopolistic provision of funding.

- In some countries finance market liberalisation means that credit markets are more independent of the subsidy system. A higher proportion of housing funds are coming from the wholesale sector in competition with other investments. Mortgages are generally available at market interest rates, which reflect differential and higher risks. Those mortgages come from a wider range of providers.

Summary

There are general concerns about the growing riskiness of housing provision and expenditure under a market oriented system, especially one in which most governments are at the same time reducing involvement and subsidy.

Different governments are addressing this concern in different ways. The Netherlands have gone farthest apparently to limit future involvement through up-front subsidies and guarantees. The UK for all its emphasis on privatisation ultimately depends on subsidies to both supply and demand to maintain the lower income rented sector. In the owner-occupied sector, however, it has gone a long way towards private risk bearing through insurance. Germany remains fairly strongly regulated providing high cost/high quality housing within an investment oriented tax and subsidy system.

7. Approaches to Change - Options to Sweden

7.1 What is Driving the Changes? - what must Reform Address?

The aim of this study is to reveal possible policy options for a less costly housing policy system, with a special emphasis on finance. It should be a system that is well targeted and also addresses the issue of generating an efficient and enabling finance system. It should facilitate new construction and rehabilitation, and, at the same time, support households in need. It is however not necessary that the finance system provide subsidies, if other housing policy is able to do that effectively or if the policy is enabling the market to operate without subsidies.

Swedish policy has an inheritance of an elaborate housing policy system. The system aims at achieving the goals of giving the same amount of subsidy to different vintages (parity) and across all tenure forms (neutrality). Furthermore subsidies through the finance system are complemented by subsidies through the income (tax benefits) and taxes through property tax system. The system is supplemented by an housing allowance system and by planning provisions. Subsidies in the present system are independent of credit provision. This is part of an objective of ensuring a well operating and efficient finance system.

The Swedish system includes both "in kind" subsidies, in that the municipal housing companies receive the same amount of subsidies as all other tenure forms and set cost rents with no closed entry (or forced exit), and "in cash" subsidies, where households are targeted through housing allowances in an unsubsidised housing market. The Swedish system has avoided the choice between an "in cash" and an "in kind" system by the complementary use of both, through a deep subsidy system across all tenures.

This is a very ambitious system. The need to reduce subsidies implies a lowering of these aspirations and putting a stronger emphasise on targeting. A choice between "in cash" or "in kind" then becomes inevitable. In addition policymakers have to address the relation between systems of finance, tax and provision policy.

A particularly important decision relates to whether the system should remain general or should be targeted. Targeting is the most cost effective way of helping to ensure that all households are adequately housed, without at the same time subsidising households well able to provide for themselves or indeed driving up house prices. However, it also tends to generate lower investment in maintaining the housing system, with associated longer term costs.

Given the need for a more targeted system, how should it be constructed, and what should be the explicit goals? Other countries in Europe use a wide variety of ap-

proaches. Some systems address new households in an establishment phase. Others target households with low income, and still others focus on elderly households or households in high cost areas. It is also common that policy targets the dwellings per se - as in the "in-kind" discussion above. These may be subsidies or benefits for new construction, or rehabilitation or subsidies to reduce running costs. Targeting bricks and mortar may or may not discriminate between tenure forms. Subsidies or taxes may also address transactions rather than investment.

In looking for a more suitable policy framework, three specific elements have to be addressed within the Swedish context:

- What should be the relationship of the policy framework to the structure of the housing stock? For instance targetted in kind subsidies may help to generate a small and suitable social sector, and the lack of such a sector may restrict the range of feasible policies in other respects. On the other hand, a large social sector may make it easier to implement cash subsidies more effectively.

- What type of policy context is required to facilitate an efficient and enabling housing finance system? As the level of general subsidy declines, the government will probably have to intervene to develop a credit guarantee system as well as an inflation adapted system which help to manage the resultant increased risk.

- Is there a need for a housing contract savings scheme to address the problems of subsidy to owner-occupation and the associated risks for both lenders and homeowners?

7.2 Approaches to Change

Assuming that the budget must be cut, there are a number of potential approaches to change:

- Simply reduce the extent of general subsidy. This will reduce the incentive to supply additional units (investment) and raise the costs of provision. This will in turn impact on rents where these are cost-based and may make it impossible for some social landlords to cover costs.

- Modify the form of subsidy to limit government commitment, through the provision of up-front grants rather than open ended continuing subsidies.

- Target interest rate or other supply side assistance to particular types of investment or running costs within the housing sector e.g. the social sector, areas of excess demand, low income areas, areas of disrepair, repairs and maintenance.

- Target income related benefits more directly on the lowest end of the income scale and other particularly needy groups.

- Restructure pricing policies, particularly in the rented sector, to generate larger income streams and therefore greater investment in the existing stock.

The policies could be combined with cash limiting programmes so that the budget is set by government rather than in response to demand. It is however unlikely to be acceptable to use this approach for income related benefits although it might be acceptable for supply side subsidies, especially those provided in the form of capital grants.

It is important to stress that any change in subsidy enlarges the risks faced by households and financial institutions alike. Changes therefore generate the need to examine the capacity of the private sector to bear these risks effectively and to assess whether government should put additional policies in place to alleviate the costs of these risks.

7.3 Recommendations based on Experience in Other Countries

There is no such thing as a neutral system of housing taxation. Sweden has historically come fairly close to such a system in terms of formal incidence between tenures, but that has meant very different impacts on households. It has also been non-neutral between housing and other investments.

There is a strong reason to maintain some relative benefits to housing investment, because of the importance placed on maintaining a high quality stock and because of inherent market failures in housing provision. Experience elsewhere suggests that general assistance through the tax system tends, in particular for the housing sector, to generate lower maintenance expenditures. Movement away from generous general subsidies also generates major problems of transition, as has already been experienced in Sweden.

The aim within housing should be a more complex concept of neutrality looking at the impact on households in terms of the quality of housing they achieve for given levels of expenditure, rather than the narrow concept of formal incidence. This tends to suggest that the housing system should move towards targeting to ensure equal access to good quality housing for all types of households.

Given current public expenditure tensions this suggests that the majority of funding should be concentrated on assisting lower income households in areas where demand, and therefore prices in comparison to income, are high because it is in these areas that low income households are relatively worse off. It should also be concen-

trated on assisting particular disadvantaged, low income, high risk, groups to achieve adequate housing.

This in turn implies that subsidies to new investment should be concentrated in areas of employment and income growth where low income households would otherwise be excluded. Capitalisation of subsidies can be avoided by limiting subsides to investments which target low income households, e.g. through municipal housing companies.
In other areas subsides should be limited to the rehabilitation of the existing stock where the extent of market failure is otherwise significant. In particular, subsidies to housing should be linked with more general area based regeneration policies, as is now the case in a number of European countries with very different approaches to housing policy.

Almost all countries taking this approach have also had to accept that subsidy must be cash limited and that the private sector must take some element of risk because this helps the private sector to take rational business decisions. Equally providing subsidy in the form of an up-front grant also has the benefit of making the government's commitment transparent - which, in the current circumstances, is desirable.

We do not however recommend the Netherlands approach of rolling up all past subsidies with a backstop guarantee because the overall pattern of future expenditure is far too uncertain. Either too much has to be given to the companies involved, which generates too low a rental environment, or additional subsidies have to be introduced in the face of adverse changes in the economic environment. Such a system is not sustainable in the long term in the face of large-scale macro-economic fluctuations.

Policy should recognise the important distinction between subsidising adequate housing for lower income households and households in need and addressing the problems of unexpected changes in circumstances for those basically able to pay for their own accommodation. The first must require long-term subsidy. The second can be addressed through insurance or creative finance. In this context there is a strong case for assisting the development of private insurance with only the most limited government guarantee - so that private companies are forced effectively to price the risk. There are real problems in systems which provide too great a guarantee - either actual, as in the Netherlands, or implicit, as in the UK and Sweden, as this tends to generate too generous a view of the risks involved and opens the system to major problems in the face of large scale changes in macro-economic conditions. Australia is a useful example of effective insurance, although only on a small scale.

In situations where the private financial institutions are not able or willing to assess risks in a rational way, and where the market is exceptionally volatile or where high and increasing unemployment levels makes it hard to predict individual future income streams, a state guarantee systems targeting marginal households may make sense in the short run, as long as it does not discourage private initiatives.

The private housing finance system in the modern world must be market-oriented and able to compete internationally. Traditional contract savings approaches are really part of special circuit systems, which make sense where there are stable family relationships and an acceptance of older entry into owner-occupation. They also make sense when housing finance systems are particularly immature, as in Eastern Europe transition economies. In the context of assisting marginal buyers to bear their unexpected risks, they only make sense as a means of signalling better quality (lower) risks or as a means of targeting assistance. In a mature system the first should not require government intervention - institutions should be prepared to offer different rates for different structured packages of savings and borrowing as well as, for instance, systems where financial payments are renegotiated in the face of actual difficulties. The second is undoubtedly worth considering - but may either assist those who do not actually need help or bring households into owner-occupation who cannot maintain this choice in the long-term.

Guarantees should be limited to dealing with problems that the market cannot address through affecting institutions, acquisitions, etc. Otherwise they tend to result in the state bailing out institutions from the effects of risks which actuarially should never have been undertaken. If instead the rationale is to help lower income households, this should be recognised through direct subsidies to demand or supply.

The case for personal assistance for those in long-term poverty is obviously strong and continuing. Housing is too important an element in individual household budgets to be left to a more general system of income support. Those countries when policy does not include significant low income assistance tend to be dependant on low quality, high cost, private rental provision for excluded households. This is unacceptable in the Swedish context.

These general comments tend to suggest an approach for the future of Swedish housing policy which:

- replaces interest rate subsidies by up-front investment grants which are cash limited and which could introduce an element of competition and therefore incentives to increase efficiency among providers;

- targets supply subsidies on rehabilitation and particularly urban renewal where housing investment is part of a comprehensive package of assistance to overcome both market failure and poverty;
- provides some cash-limited subsidies to new development for lower-income households in areas where supply is inadequate;

- maintains personal assistance for lower income households through a system with a low marginal tax and benefit rate which gives those individuals some incentives to ration spending;

- moves, in the longer term, towards market rents across the rented sector - private as well as municipal - as long as the extent of supply and personal subsidy provided can maintain minimum standards and affordability;

- provides limited guarantees to assist private finance institutions which come in to effect only when market restructuring has failed;

- develops insurance for individuals facing unpredictable housing related risks;

- limits any contract savings scheme to ones linked to subsidy in the form of a matching grant to help households overcome entry, not long term low income, problems;

- and, overall, continues to provide adequate subsidy to ensure both minimum standards of accommodation for all and to address fundamental market failures, while maintaining a constructive approach to housing as compared to other, particularly financial, investments.

APPENDIX 1

List of Contact Persons

SWEDEN

Bengt Turner
Institute of building research
P.O. Box 785
S-801 29 GÄVLE
Sweden

DENMARK

Jens Lunde
Institute of Finance, Copenhagen Business School
Rosenørns Allé 31
DK-1970 FREDRIKSBERG C
Denmark

NORWAY

Per Åhrén
The Ministry of Local Government & Labour
Housing and Building Department
P.P. Box 8112 Dep
N-0032 OSLO
Norway

FINLAND

Katri Kosonen
Labour Institute for Economic Research
Hämeentie 8 A
SF-00530 HELSINKI
Finland

ICELAND

Ingi Valur Jóhannsson
Ministry of Social Affairs
Hafnarhúsinu
Tryggvagötö
IS-150 REYKJAVIK
Iceland

GERMANY

Horst Tomann
Institute of Economic Policy
Free University of Berlin
Boltzmannstrasse 20
D-14195 BERLIN
Germany

AUSTRIA

Edwin Deutsch
Institute for Econometrics
University of Technology
Argentinierstrasse 8
A-1040 VIENNA
Austria

FRANCE

Anne Querrien
Plan Urbain
Journal les Annales de la Recherche Urbaine
Tour Pascal B
F-92055 PARIS La Defense Cedex 05
France

THE NETHERLANDS

Marietta Haffner
OTB
Research Institute for Policy and Technology
P.O. Box 5030
NL-2600 GA DELFT
The Netherlands

UK

Christine Whitehead
Department of Land Economy
University of Cambridge
19 Silver Street
GB-CAMBRIDGE CB3 9EP
Great Britain

IRELAND

Sean O'Leary
Department of the Environment
O'Connel Bridge House
D'Olier Street
DUBLIN 2
Ireland

AUSTRALIA

Judy Yates
University of Sydney
Department of Economics, h04, NSW 2006
Australia

NEW ZEALAND

Murray Coppen and Anthony Morris
Ministry of Housing
P.O. Box 10729
WELLINGTON
New Zealand

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. Ett principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. M.
73. Svedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. M.
74. Svedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Virden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Eberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tilsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Flobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S.
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S.
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. In.
138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
139. Skatt på avfall. Fi.
140. KO:s biträde åt enskilda. In.
141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
143. Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. U.
144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
145. Arbetstid
längd,förläggning och inflytande + bilagedel. A.
146. Att återerövra vardagen. S.
147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
151. Bidrag genom arbete – En antologi. S.
152. Gruvorna och framtiden. N.
153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
155. Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. M.
156. Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
- Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring -
alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på
90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetstid
längd,förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshets-
försäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia -
att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden
inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av
kulturminneslagens bestämmelser om byggnader
och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och
ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns
upphandling av varor och tjänster med
miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing
World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och
finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till
30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och
landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd -
två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 - från produktions- till
boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga
förvaltningen. [112]
Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]
Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. [155]