

Vad innebär det bostadspolitiska målet?

”Målet för bostadspolitiken är att alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.”¹ Så är det bostadspolitiska målet formulerat och fastställt av riksdagen i december 2002. Men vad betyder det i praktiken? Och hur ska man följa upp det? Vi presenterar här ett försök till analys av målet och förslag till konkretiseringar av de olika delarna.

Tre huvuddelar

Det bostadspolitiska målet är onekligen rätt svårt att omedelbart ta till sig. Om man spaltar upp det i tre huvuddelar blir det något lite klarare vad det handlar om. Den första meningen gäller människors möjligheter att skaffa sig ett i vid mening bra boende: Det ska finnas förutsättningar för alla att leva i goda bostäder, till rimliga kostnader, i en stimulerande och trygg miljö och dessutom inom långsiktigt hållbara ramar.

Nästa mening tar mer direkt sikte på bostadsområdenas kvalitet: Boendemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och främja en god uppväxt för barn och ungdomar.

I dessa delar utgår man från *individerna* och *hushållen*. Så långt måste en eventuell uppföljning av målet rimligtvis också göras på den nivån, närmare bestämt i termer av vilka effekter bostadspolitiken har på *boendeförhållandena*. Bostadsbyggandet måste ses som ett medel snarare än ett mål.

Den tredje och sista meningen innebär att man ansluter bostadspolitiken till miljömålen: En strävan efter ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling ska ligga till grund för planering, byggande och förvaltning. Här handlar det inte längre om individer och hushåll utan om miljön, samhällsekonomin och det sociala livet samhället. I denna del är det inte boendeförhållandena som en uppföljning bör inriktas på utan den kommunala planeringen, bostadsbyggandet och förvaltningen av bostäder och boendemiljöer.

Avgränsning av delmål

För att kunna följa upp och utvärdera den förda politiken utifrån det bostadspolitiska målet behövs en ytterligare uppdelning i någorlunda väl avgränsade delmål. Åtminstone åtta delmål kan identifieras:

1. Alla ska ges förutsättningar
2. Goda bostäder
3. Rimliga boendekostnader
4. Stimulerande och trygg miljö

¹ Prop 2002/03:1, bet. 2002/03:BoU1, rskr. 2002/03:66

5. Långsiktigt hållbara ramar
6. Jämlika och värdiga levnadsförhållanden
7. Goda uppväxtmiljöer
8. Ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling

Men frågan kvarstår - vad innebär det här i praktiken? När vet man om målen är uppfyllda? För att ens kunna studera om utvecklingen går åt rätt håll måste man tydliggöra vad som avses med de olika delmålen. Först då kan man diskutera lämpliga indikatorer och nyckeltal.

Ett försök att konkretisera delmålen

Boverket har i samband med ett uppdrag att utvärdera bostadsstöden tagit fram förslag till konkretiseringar av delmålen². Vi hoppas att det kan fungera som underlag för fortsatta diskussioner av vad bostadspolitiken ytterst ska syfta till. Vår tolkning utgår från de officiella förarbetena till det bostadspolitiska målet, kompletterat med egna bedömningar av vad som kan anses vara en rimlig innebörd.

Alla ska ges förutsättningar

Vi uppfattar att regeringen och riksdagen med frasen "*alla skall ges förutsättningar...*" vill betona att målet verkligen omfattar *alla* människor – även dem som har det svårare än andra att skaffa sig en bostad som motsvarar behovet. Och i praktiken är det denna senare grupp som samhället särskilt behöver värna om för att uppfylla denna målsättning. Det handlar kanske framförallt om barnfamiljer med låga inkomster, vissa grupper av äldre människor, personer med funktionshinder, ungdomar, asylsökande och hushåll med flyktingbakgrund samt hemlösa. Dessa grupper kan ha svårt att hävda sina intressen, i synnerhet där det råder brist på bostäder.

Goda bostäder

I den bostadspolitiska propositionen 1967 talade man om "*sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet*"³. Denna målformulering har nu ersatts med kort och gott "*goda bostäder*". Att man nu väljer en kortare och mindre konkret målformulering när det gäller bostädernas kvalitet kan hänga samman med den radikala förbättringen av boendestandarden under efterkrigstiden. Man skulle kunna hävda att vi i långa stycken faktiskt har uppnått målet om sunda, rymliga och välplanerade bostäder.

Men problem med osunda bostäder kommer tillbaka i nya former. Byggsklarv leder till fuktskador i husen och oprövade material ger upphov till allergier hos de boende. I den senaste bostadspolitiska propositionen konstaterades att vi i Sverige har en jämfört med många andra länder hög och jämnt fördelad bostadsstandard men också att "*dåliga miljöer och problem med ohälsa i bostäder skall byggas bort*"⁴. Vidare är ambitioner-

² Många mål – få medel. Boverkets utvärdering av statliga stöd till bostadsbyggandet 1993-2004", Boverket 2005

³ Prop. 1967:100

⁴ Prop. 1997/98:119

na när det gäller tillgängligheten för personer med nedsatt rörlighet högre nu än förr. Trots det förekommer stora brister i tillgängligheten för rörelsehindrade i de senaste årens nyproduktion.

Det är kanske dessa två aspekter som bör lyftas fram när det gäller målet om goda bostäder - god inomhusmiljö och god tillgänglighet.

Rimliga boendekostnader

Ett sätt att tolka målet om rimliga boendekostnader är att relatera bostadsutgifterna till hushållens ekonomiska utrymme. Målet skulle t.ex. kunna vara att en normal inkomst ska räcka till ett fullgott boende.

Bostadsutgiften i procent av disponibel inkomst används ofta som en indikator på uppfyllelsen av detta delmål. Men det är ett problematiskt mått. Om inkomsten är hög kan man ha råd att lägga en ganska stor del av den på boendet. Men för ett låginkomsthushåll kan redan en måttlig bostadsutgiftsprocent innebära en svår ekonomisk situation. Därför är det ofta mer intressant att se vad bostadsutgifterna innebär för hushållens konsumtionsstandard, dvs. hur mycket som blir över sedan boendet är betalt.

Vid alla sådana jämförelser är det lämpligt att särredovisa upplåtelseformer och hushållstyper, eftersom skillnaderna i ekonomiska förutsättningar är stora och genomsnittet ofta säger ganska lite. Dessutom kan det ge mer att ta reda på hur många hushåll – och vilka – som *inte* har rimliga boendekostnader i förhållande till sina inkomster, än att följa upp genomsnittet för olika hushållstyper.

Stimulerande och trygg miljö

Det finns inte mycket att gå på i förarbetena när det gäller tolkningen av delmålet att alla ska ges förutsättningar att leva i en stimulerande och trygg miljö. I den senaste bostadspolitiska propositionen talas om "*god arkitektur och stadsbyggnadskonst*" samt om "*varsamhet om kulturmiljöns värden*". Dessa formuleringar antyder att en uppföljning i första hand skulle utgå från expertutlåtanden. Och visst finns det beprövade kunskaper om hur egenskaper i miljön påverkar människors välbefinnande, trivsel och känsla av trygghet, men det måste också handla om hur människor själva upplever sin boendemiljö. Om de som bor i en viss stadsdel upplever just den miljön som stimulerande och om de kan känna sig trygga där.

Långsiktigt hållbara ramar

Vad betyder det att "alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder [...] inom långsiktigt hållbara ramar"? För det första är det oklart vad slags ramar man talar om. I den ursprungliga formuleringen 1998 stod det *ekologiskt* hållbara ramar. Men det togs bort i samband med att man år 2002 lade till delmålet om ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling. Boverket menar att det med den nuvarande målformuleringen blir mer relevant att i detta delmål fokusera på *ekonomiska* ramar.

För det andra är det oklart vem man riktar sig till. Ordagrant är det *de boendes* rätt till långsiktighet det handlar om. Förarbetena ger visserligen en helt annan bild. I den bostadspolitiska propositionen talar man om att

”utveckla bygg- och anläggningsbranschen till ett instrument för omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle”. Utifrån det skulle målet kunna tolkas i termer av ”hållbarhetstänkande” i byggbranschen eller livscykelperspektiv hos fastighetsägaren. Men utifrån hur målet numera är formulerat – *alla ska ges förutsättningar att leva... inom långsiktigt hållbara ramar* – menar vi att det i stället borde handla om långsiktigt hållbara ramar för hushållen.

En meningsfull innebörd av detta delmål skulle då kunna vara att hushållen ska ha möjlighet till ekonomiskt hållbara ramar för sitt boende, dvs. inte utsättas för plötsliga kast i de ekonomiska förutsättningarna för att kunna upprätthålla sin bostadsstandard. Med en sådan tolkning blir det relevant att följa upp detta delmål genom att följa förändringar i boendekostnader över tid, i olika upplåtelseformer och i olika årgångar.

Jämlika och värdiga levnadsförhållanden

I den senaste bostadspolitiska propositionen framhålls att segregation och klassklyftor i boendet är ett växande samhällsproblem, som gör att det krävs samhällsstöd till eftersatta bostadsområden. Allmännyttan har enligt propositionen bidragit till ett mindre klasspräglat boende och man bör slå vakt om allmännyttan för att motverka segregation och dämpa hyresutvecklingen. Vidare ansågs det angeläget att stärka särskilt utsatta gruppers ställning på bostadsmarknaden.

Mot denna bakgrund menar vi att målet om *jämlika* levnadsförhållanden i första hand bör tolkas som en strävan efter att motverka segregation och främja integration i boendet. Det handlar om att möjligheterna att skaffa sig en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden inte ska bero på faktorer som samhällsklass, kön, ålder, familjesituation eller etnisk bakgrund.

Regeringen talar också om att människors delaktighet och inflytande över sitt boende måste öka i hyresrätt för att uppnå likvärdiga sociala villkor jämfört med de andra upplåtelseformerna. Med det perspektivet blir det relevant att fokusera på hur möjligheterna till boinflytande och delaktighet utvecklas inom hyresrätten.

När det gäller *värdiga* levnadsförhållanden sägs ingenting konkret i propositionen. Boverket menar att följande tre krav bör vara uppfyllda för att levnadsförhållandena ska kunna betraktas som värdiga: att man har en egen bostad, att den är tillräckligt stor med hänsyn till hushållets storlek och att fastigheten, inklusive utemiljön, underhålls och sköts på ett bra sätt. - Bostaden betyder olika saker för olika människor och i olika skeden av livet, men för de allra flesta är en egen bostad en förutsättning för social och ekonomisk välfärd i övrigt. Och även om man kan ha ganska modesta krav på utrymmesstandard i vissa skeden av livet är det i längden inte förenligt med värdiga levnadsförhållanden att bo alltför många på liten yta. Det är också oerhört viktigt för självkänslan att det är rent och snyggt där man bor och att eventuell skadegörelse åtgärdas direkt, så att man inte behöver skämmas över sitt bostadsområde eller sitt hus.

Goda uppväxtmiljöer

Nästa delmål är att ”boende- och bebyggelsemiljön skall... särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar”. Det är allmänt sett mycket svårt att bedöma vad som är goda uppväxtmiljöer och det blir knappast lättare av att fokusera på just bebyggelsemiljön och försöka avgöra vad i den som kan tänkas främja en god uppväxt. Propositionen ger ingen ledning när det gäller att ge detta delmål en konkret innebörd och vi går också bet. Vad är egentligen skillnaden jämfört med målet om en stimulerande och trygg miljö?

Svårt också att avgöra vad en uppföljning ska inriktas på. Goda uppväxtmiljöer borde karakteriseras av att de bidrar till att barn och ungdomar mår bra och utvecklas socialt på ett bra sätt, men det är så mycket annat som påverkar detta. Skolornas kvalitet har t.ex. förmodligen minst lika stor betydelse som bebyggelsemiljön, för att inte tala om hushållens försörjningssituation och familjeförhållandena i övrigt.

Ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling

Det sista och nyaste delmålet lyder: ”Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.” Detta menar vi bör handla om att främja positiva och minimera negativa långsiktiga effekter på (natur)miljön, samhällsekonomin och det sociala livet i samhället. Vilket ska åstadkommas genom omsorgsfull fysisk planering, medvetna val av metoder och material i byggprocessen samt en miljövänlig, energieffektiv och socialt sett ändamålsenlig förvaltning.

Genom en fysisk planering som borgar för rimliga avstånd till service och kollektivtrafik läggs grunden för en såväl ekologiskt som ekonomiskt och socialt hållbar utveckling. En socialt sett hållbar utveckling kan särskilt främjas genom att blanda olika hustyper och därmed främja en allsidig hushållssammansättning, samt genom att se till att människors behov av mötesplatser och grönområden tillgodoses i anslutning till bostadsbyggelsen.

När det gäller att främja en *ekologiskt* hållbar utveckling i byggande och förvaltning är en effektiv energianvändning samt undvikande av skadliga ämnen eller material antagligen bland de viktigaste faktorerna. Att man väljer förnybara energikällor och återvinner byggmaterial och hushållsavfall är andra exempel.

Även när det gäller *ekonomiskt* hållbart byggande är energieffektiviteten väsentlig, men också t.ex. minimering av byggfelen. En mer renodlat samhällsekonomisk aspekt är att man genom ett tillräckligt omfattande bostadsbyggande undviker bostadsbrist, något som annars kan hämma den ekonomiska tillväxten.

De *sociala* aspekterna kan i byggandet handla om att hålla nere kostnaderna, så att även hushåll med låga inkomster kan efterfråga bostäderna. I förvaltningen kan det handla om att de boendes möjligheter till inflytande och delaktighet spelar stor roll för hur väl ett bostadsområde fungerar för de människor som bor där.