



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2015:22
REGERINGSUPPDRAG



Kunskapsbehov

– stöd till regeringens arbete
med forskning och innovation

Kunskapsbehov

– stöd till regeringens arbete med forskning och innovation

Titel: Kunskapsbehov – stöd till regeringens arbete med forskning och innovation

Rapportnummer: 2015:22

Utgivare: Boverket, april, 2015

Upplaga: 1

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-259-9

ISBN pdf: 978-91-7563-260-5

Dnr: 214/2015

Process: 3.4

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket lämnar i denna rapport ett antal förslag till forskningsområden där vi utifrån myndighetens verksamhet ser ett behov av förstärkt kunskap. Rapporten är en sammanställning av de uppslag som framkommit under Boverkets arbete med strategiska analyser men också resultatet av ett antal genomförda seminarier där flera medarbetare inom Boverkets olika verksamhetsområden deltagit. Bengt J Eriksson och Bo Söderberg har författat rapporten med den förstnämnde som ansvarig projektledare och Malin Westlund har varit projektkoordinator.

Karlskrona april 2015

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	6
1.1 Regeringsuppdraget	6
1.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget	6
1.3 Arbetsmetoder	7
1.4 Övriga reflektioner	7
2 Kunskapsbehov.....	9
2.1 Fungerande bostadsmarknad	9
2.2 Hållbara städer	12
2.3 Hållbara byggnader	16

Sammanfattning

Rapporten redogör för ett antal kunskapsbehov som Boverket bedömer är av störst strategisk betydelse inom myndighetens verksamhetsområde. Kunskapsbehoven tar sin utgångspunkt i myndighetens nuvarande tre målområden för verksamheten – Fungerande bostadsmarknad, Hållbara städer samt Hållbara byggnader vilka i sin tur har sin utgångspunkt i regeringens nationella mål. De observerade kunskapsbehoven inom dessa områden har grupperats under tolv olika rubriker. Grupperingen följer inte nödvändigtvis en traditionell akademisk uppdelning av kunskapsområdena. Urvalet av kunskapsbehov är inte fullständigt och en viss överlappning mellan områden och behov förekommer. Boverket har utgått ifrån gällande jämställdhetsmål i det övergripande arbetet och för varje observerat kunskapsbehov särskilt bedömt och redovisat behovet ur ett jämställdhetsperspektiv.

1 Inledning

Här beskrivs det regeringsuppdrag Boverket fått, hur det tolkats samt vilka metoder som använts för att lösa uppgiften.

1.1 Regeringsuppdraget

”Boverket ska med utgångspunkt i vad myndigheten observerat i sitt löpande arbete och i samband med särskilda uppdrag redovisa och motivera vilka kunskapsbehov och kunskapsluckor som myndigheten bedömer vara av störst strategisk betydelse inom myndighetens verksamhetsområde. Boverket ska ange om de frågor man prioriterar har relevans ur ett jämställdhetsperspektiv. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 30 april 2015.”

1.2 Tolkning och avgränsning av uppdraget

För att ringa in uppgiften och avgränsa uppdraget har tagits fasta på följande:

- ”Utgångspunkt i observationer från Boverkets (löpande) arbete”
- ”Kunskapsbehov och kunskapsluckor”
- ”Av störst strategisk betydelse”

Slutsatsen är att arbetet fokuserats på:

- Kunskapsbehov som gäller större och för myndigheten centrala frågor och där behovet av kunskap får anses som betydande för väsentliga delar av myndighetens verksamhet.
- Kunskapsbehov som har sin utgångspunkt i Boverkets hittillsvarande verksamhet. Utgångspunkten har varit Boverkets tre målområden: Fungerande bostadsmarknad, Hållbara städer samt Hållbara byggnader. Dessa målområden har i sin tur sin utgångspunkt i de nationella målen och då företrädesvis målen för bostadspolitik, byggandet, samhällsplaneringen och miljön. Målområdena har också tagit fasta på regeringens övergripande mål för politiken – att all utveckling ska präglas av hållbarhet vilket också är integrerat i alla politikområden. De identifierade behoven av ny kunskap redovisas under dessa tre områdesrubriker även om det ibland finns tydliga beröringspunkter däremellan.

Detta innebär bl.a. följande:

- Fokus är på ny kunskap som är policyrelevant och som kan medföra lösningar på problem.
- Kunskapsluckorna är inte särskilt forskningsbaserade då Boverket saknar resurser för en kontinuerlig bevakning av forskningsfronten i akademisk bemärkelse. De identifierade behoven handlar främst om kunskap som kan implementeras och bidra till adekvata policy-analyser.
- Fokuseringen på de kunskapsbehov som anses mest väsentliga och som har en strategisk betydelse för myndighetens verksamhet innebär att det även finns andra områden där behov av kunskap finns men som inte tas upp här.
- Frågor som handlar mer om prioritering och resurser har bortsetts ifrån.

1.3 Arbetsmetoder

För att lösa uppdraget har framför allt följande kunskapskällor använts:

- Boverkets strategiska analyser för målområdena
- Omvärldsanalys utförd av Docere
- Forskningsöversikter
- Boverksrapporter
- Kunskapsinsamling från Boverkets medarbetare genom diskussioner på alla enheter samt på ett antal genomförda seminarier liksom inhämtade enkätsvar med förslag på områden med kunskapsbehov.
- Det färdiga arbetet har kvalitetsgranskats av områdesexperter på Boverket.

1.4 Övriga reflektioner

Tre observationer med utgångspunkt i Boverkets verksamhet förtjänar att lyftas fram i detta sammanhang:

- Boverket saknar men önskar sig särskilda forskningsmedel. Med tillgång till viss egen forskningsbudget skulle det vara möjligt att i samband med att särskilda behov uppstår direkt upphandla forskningsinsatser från universitetsvärlden, genomföra mindre utlysningar, men även i vissa fall bedriva egen forskning.

- Boverket har bristande datatillgång pga. att myndigheten saknar statistiksekretess. Inom flera av de forskningsområden som beskrivs i rapporten hade myndigheten själv kunnat genomföra angelägna analyser om tillgång till (avidentifierade) registerdata över personer, hushåll och fastigheter funnits.
- Boverket har behov av databasuppbyggnad inom några av sina verksamhetsområden. Exempelvis skulle verksamheten gynnas av genomförande av en ny BETSI-undersökning samt upprättande av ett nationellt planregister.

2 Kunskapsbehov

2.1 Fungerande bostadsmarknad

Inom Boverkets målområde ”Fungerande bostadsmarknad” är de strategiska målen ”Ökad rörlighet på bostadsmarknaden och bättre nyttjande av beståndet” samt ”Ett ökat bostadsbyggande”. Målområdet omfattar framför allt analyser av bostadsmarknadens funktionssätt samt boendesociala frågor. I den nyligen redovisade strategiska analysen betonades behoven av att ge större utrymme åt dessa två studieområden var för sig samt att i högre grad inrikta arbetet mot effektutvärdering av bostadspolitiska reformer.

När det gäller området ”Fungerande bostadsmarknader” handlar kunskapsbehoven framför allt om funktionen och om hur marknaden ser ut respektive bör se ut. Det handlar således om kunskapsbehov om både bostadsmarknadens utbudssida och efterfrågesida.

Att bostadsmarknaden fungerar på ett bra sätt är viktigt för hela samhälls-ekonomin bl.a. för att kompetensförsörjning och matchning på arbetsmarknaden ska fungera. Det är uppenbart att den svenska bostadsmarknaden fungerat långtifrån optimalt under relativt lång tid och att detta varit väl känt men att en heltäckande och evidensbaserad beskrivning saknats. För att kunna åtgärda problemen behöver man först göra en ordentlig inventering av sakers tillstånd och utröna hur verkligheten ser ut på den svenska bostadsmarknaden i dag.

Kunskapsbehov 1: Bostadsmarknadens funktionssätt

Det första stora behovet av kunskap handlar om att kartlägga bostadsmarknaden och identifiera hinder, flaskhalsar och marknadsimperfectioner inom bostadsmarknadens alla sektorer såsom planering, byggande, förvaltning och boende. Det handlar om att ta ett helhetsgrepp och identifiera områden där marknaden inte fungerar till fyllest och att analysera orsakerna till dessa uppkomna problem. Det kan handla om regleringar inom plan- och byggprocessen eller andra offentliga ingrepp som orsakar problem men också marknadsmisslyckanden där marknaden inte själv klarar av att åstadkomma en samhällsekonomiskt optimal lösning. Det handlar om en systematisk genomgång av hela bostadsmarknadens funktionssätt inklusive skattesystemens utformning för att bygga upp en gedigen kunskapsbank för att möjliggöra en genomgripande analys av hur den

svenska bostadsmarknaden i grunden ser ut och fungerar i dag. Några ytterligare exempel på områden där kunskapsluckorna i dag är uppenbara¹:

- Skattesystemets och bostadsbeskattningens alla effekter inklusive neutralitet mellan upplåtelseformerna och förekomsten av inlåsnings effekter. Behovet av kunskapsuppbyggnad inom området bostadsbeskattning är stort då det utgör en väsentlig styrmekanism på bostadsmarknaden. En analys skulle innefatta effekter av nuvarande system såväl som av alternativa utformningar. Finansieringsvillkor och amorteringars effekter inryms också här.
- Kartläggning av bostadsmarknadens olika aktörer inklusive kommunerna – som markägare och bostadsförsörjningsansvariga.
- Analys av olika stödformers effektivitet inklusive stort behov av internationella jämförelser.
- Utvärdering av hur konkurrenssituationen ser ut inom olika delar av bygg- och byggmaterialindustrin i teori och praktik. Finns det hinder för fri etablering? Försöka få en bättre bild över hur de verkliga kostnaderna för att producera bostäder faktiskt ser ut.
- När kan man anse att bostadsmarknaden fungerar väl? Hur ska detta mätas? Är ”bostadsbrist” ett bra mått och hur ska det i så fall operationaliseras eller är ”affordable housing” en bättre möjlighet eller finns andra kriterier? Hur kan ett rimligt och hållbart mål för bostadsmarknaden utformas?
- Kunskapen om omfattningen liksom behoven av ombyggnationer och omfattande renoveringar i det befintliga bostadsbeståndet skulle behöva förbättras väsentligt liksom de ekonomiska konsekvenserna i form av ökade hyror.

En del av de aktuella frågeställningarna kan ha relevans ur jämställdhetsperspektiv. Exempelvis kan det vara viktigt att undersöka vilka effekter omfattande renoveringar (med höjda hyror som följd) kan få för olika grupper i samhället.

Kunskapsbehov 2: Efterfrågan och bostadsförsörjningen

Det andra stora behovet av kunskap handlar om bostadsmarknadens efterfrågesida: Hur bor människor i dag, hur vill de bo framöver, hur ser deras betalningsvilja/-förmåga och efterfrågan ut? Kunskapsluckan behöver tä-

¹ Byggreglers effekter på bostadsmarknaden tas särskilt upp under avsnittet Hållbara byggnader i 2.3.

tas för att bättre kunna angripa den för närvarande allra största utmaningen på den svenska bostadsmarknaden – den framtida bostadsförsörjningen och då framför allt för de hushållsgrupper som är relativt resurssvaga och som har problem att etablera sig på bostadsmarknaden. Det handlar således om empirisk kunskap för att få en bättre bild över hur efterfrågan och de ekonomiska förutsättningarna ser ut för olika hushållsgrupper och på olika bostadsmarknader liksom hur människor faktiskt bor. Några ytterligare exempel på områden där kunskapsluckorna i dag är uppenbara²:

- Kunskap om flyttkedjor. I vilken utsträckning bidrar flyttkedjor till boende även för grupper som betecknas som svaga? Hur ser situationen ut för äldre hushåll? Kunskap om flyttkedjor behövs för att bättre förstå effekten av nyproduktion men även av andra omflyttningar i beståndet. Kunskapen behövs också för att förstå sambandet mellan bostadsstock – rörlighet och ekonomisk utveckling.
- Prisbildningen på bostäder. Vilka samhällekonomiska effekter får prissättningen på bostäder om den medför att yrkesgrupper med särskild samhällsfunktion men med begränsade ekonomiska resurser tvingas bosätta sig i periferin men behövs centralt? Fenomenet är väl känt internationellt där problem med rekrytering av t.ex. poliser, undersköterskor och renhållningsarbetare observerats.
- Situationen för resurssvaga hushåll. Hur ser alternativen på bostadsmarknaden ut för hushåll med relativt små ekonomiska resurser? Hur tillförsäkras bostadsförsörjningen för dessa hushållsgrupper på den framtida bostadsmarknaden? Dra lärdomar från andra länder och kartlägga situationen i Sverige.
- Andra områden där mer kunskap behövs: Hur frekvent förekommande är dubbelboende i det befintliga bostadsbeståndet? Hur ser diskriminering på bostadsmarknaden ut? Förekomst och effekter av vräkningar? Av hemlöshet?
- Hur ser marknaden ut som ska fungera väl? Vilka förväntningar är rimliga att ha på varan och marknaden? Bostadens unika egenskapsuppsättning och marknadens särdrag är väl kända i teorin sedan länge men vad får det för konsekvenser i praktiken och beaktas dessa förhållanden i analyser och när förväntningar etableras? Kan jämvikt på en sådan marknad betraktas som ett normaltillstånd eller måste avvikelser

² Segregationens betydelse och effekter liksom urbaniseringens konsekvenser och effekter för t.ex. avfolkningsregioner, tas upp under avsnittet Hållbara städer i 2.2.

betraktas som legio och vilka blir i så fall konsekvenserna för analyser av bostadsmarknaden?

I flera av exemplen ovan begränsas möjligheterna till kunskap av tillgång på mikrodata. En del av de aktuella frågeställningarna kan ha relevans ur jämställdhetsperspektiv. Framför allt frågeställningar som rör situationen för resurssvaga hushåll, där tidigare forskning visat att kvinnor drabbas hårt av att tvingas pendla längre sträckor till arbete. Detta eftersom kvinnor i högre grad än män bl.a. har ansvar för att hämta och lämna barn på barnomsorg och skola.

2.2 Hållbara städer

Inom Boverkets målområde ”Hållbara städer” är de nuvarande strategiska målen ”Ökad samordning och ett nationellt helhetsperspektiv i samhällsbyggandet” samt ”Ökad attraktivitet i miljonprogramsområdena”. Målområdet för Hållbara städer är av karaktären ”ett paraplymål” som berör flertalet av myndighetens verksamheter. Målområdet omfattar bl.a. stora delar av arbetet med plan- och bygglagen (PBL), de bostadssociala frågorna samt arbetet med plattformen för hållbara städer.

I den strategiska analysen från februari 2015 lyfts ett antal trender i tiden fram som Boverket i allt högre grad måste förhålla sig till i myndighetsarbetet. Det handlar om urbanisering, internationalisering, regionförstoring, regionalisering, migration, segregation och utanförskap, krav på lägre miljö- och klimatbelastning samt kommunikationens betydelse.

När det gäller de kunskapsbehov som kan identifieras inom området ”Hållbara städer” kan de på samma sätt som inom området ”Fungerande bostadsmarknader” framför allt observeras inom två olika områden. Det ena handlar om planering av olika slag och det andra handlar om kunskapsbehov när det gäller staden per se. Ett par av de redovisade kunskapsbehoven (1 och 3) tas upp här även om kopplingen till området ”Fungerande bostadsmarknader” är mer än tydlig.

Kunskapsbehov 1: Urbaniseringsprocessens utmaningar för samhällsplaneringen

Kraftig urbanisering är ett generellt globalt fenomen. Enligt Eurostat är Sverige det land inom EU som har haft den kraftigaste urbaniseringen sedan 2005. I Sverige bor i dag ca 85 procent av befolkningen i städer och tätorter, en andel som stadigt ökar. Stora städer och regionala centra växer. Urbaniseringsprocesser har pågått under århundraden, även om det skett med vissa fluktuationer och i delvis andra banor än vad som nu sker. De växande städerna är viktiga motorer i samhällsekonomin. Urbanise-

ringsprocessen lämnar också bakom sig ett stort antal orter på tillbakagång och en landsbygd som går mot avveckling.

Urbaniseringsprocessen ställer stora krav på samhällsplaneringen i tillväxområdena. Det gäller på alla områden. Att konkret utveckla metoder för att från det allmännas sida tillräckligt snabbt kunna möta urbaniseringsprocessens krav på aktion är också viktigt. I regioner med vikande befolkningsunderlag finns inte samma behov av en aktiv samhällsplanering. Här handlar det om att kunna behålla viktiga samhällsfunktioner och service till den befolkning som bor kvar.

Inom kunskapsområdet finns också en ständigt närvarande fråga huruvida urbanisering är en naturgiven process som samhällsplaneringen måste förhålla sig till, eller om urbaniseringen som vi ser den åtminstone till vissa delar är skapad av samhällsplanering (i vid bemärkelse). Det gäller också att ha kunskap om hur staden är beroende av sitt omland för att fungera. Det finns en gräns för hur mycket en stad kan förtätas utan att livsmiljö och livskvalitet försämras. Om det sker kommer människor att söka sig utanför stadsgränsen. Detta ställer höga krav på en väl fungerande kollektivtrafik. Boverket skulle behöva ökad kunskap om hur förtätning av stadsrummet påverkar livsmiljön i positivt såväl som negativt avseende.

Kunskap inom detta vida fält är väsentlig för utformning av samhällsplaneringens regler och metoder för att använda dessa på bästa sätt. En viktig aspekt är också att myndigheternas samverkan och organisering bör ske utifrån kunskap om urbaniseringsprocessens drivkrafter snarare än inom ramen för den rådande administrativa indelningen.

Vid analys av urbaniseringsprocessen är det av hög relevans att undersöka frågan ur ett jämställdhetsperspektiv. Ett exempel är hur den ökade urbaniseringen påverkar både mäns och kvinnors behov i städer och på landsbygd.

Kunskapsbehov 2: Metoder för integrerad samhällsplanering

Bebyggelseplanering och infrastrukturplanering är traditionellt två delvis skilda planeringsdiscipliner men som är beroende av varandra för att vi ska kunna åstadkomma en hållbar samhällsplanering. Ansvar för de två planeringsområdena är på nationell nivå uppdelad på olika myndigheter. Boverkets ansvar för och kompetens inom infrastrukturplaneringsområdet är begränsad. När det kommer till själva planeringsverksamheten har kommunerna monopol på att utforma bebyggelseplaneringen medan stora delar av infrastrukturplaneringen sker på regional nivå med staten som huvudman. Dessa planeringsområden är delar av ett gemensamt problem-

komplex och det är angeläget att öka kunskapen om hur man bäst samordnar de två planeringssystemen. Det handlar dels om att öka kunskapen om sambanden mellan bebyggelse och infrastruktur för att möjliggöra en bättre och mer hållbar fysisk samhällsplanering, dels om att öka kunskapen om hur man bäst organiserar de två typerna av planeringsaktiviteter på alla nivåer. Det handlar också om att studera olika finansieringslösningar.

Kompetens inom detta kunskapsområde är av betydelse för att ge Boverket, och ytterst regeringen, vägledning om hur de nationella myndigheternas arbete, samarbete och resursfördelning kan organiseras.

En integrerad samhällsplanering är en förutsättning för jämställd samhällsplanering. Hur människor rör sig i staden och hur resurserna är fördelade mellan olika grupper, är viktig kunskap för att planera jämställt och skapa ett jämlikt samhälle för alla medborgare.

Kunskapsbehov 3: Samhällsbyggnad och segregation

Segregationen ökar i samhället. Boendesegregation är bara en sida av den segregation som kan finnas och uppstå i den urbana miljön. Segregationsforskningen är tämligen väletablerad och omfattande, och problemet är sannolikt inte att det saknas kunskap om hur segregation uppstår. Däremot är det osäkert om det finns tillräcklig kunskap om hur man konkret kan motverka segregation. Hur kan detta åstadkommas med hjälp av t.ex. bebyggelseplanering? Men det finns också anledning att analysera huruvida segregationen i sig är det egentliga problemet, eller om det råder icke-kausala samband mellan segregation och andra samhällsproblem (såsom t.ex. utanförskap), och om man i så fall snarare kan bidra till att lösa dessa samhällsproblem med olika åtgärder inom bebyggelseplanering eller andra aktiviteter inom Boverkets verksamhetsområde.

Inom Boverket är boendesociala problem som t.ex. trångboddhet och hemlöshet, miljonprogramområdenas problem, allmännyttans roll, och olika former av sociala bostadslösningar ständigt centrala frågeställningar. Det finns behov av ny kunskap, gärna i form av internationella jämförelser, som är inriktad på problemlösning.

Vid analys av segregation är det av hög relevans att undersöka frågan ur ett jämställdhetsperspektiv. Exempelen på relevanta frågeställningar är många och den mest uppenbara är om segregationen drabbar män och kvinnor på olika sätt och till varierande omfattning.

Kunskapsbehov 4: Problematisering av ”social hållbarhet”

Hållbarhetsbegreppen är inte lätta att operationalisera i den komplexa stadsbyggnadsprocessen. Det är särskilt svårt med den sociala hållbarhet-

en. Det finns gott om vetenskapliga arbeten om social hållbarhet, men uppfattningen är ändå att det inte finns någon väletablerad definition av begreppet, åtminstone inte i samhällsbyggnadskontexten. Det räcker inte med att samhällsbyggnadsprocessen eventuellt är socialt hållbar, samhället och staden måste kunna nå ett tillstånd som är (mer eller mindre) socialt hållbart. Man kan inte nöja sig med att konstatera att det är ett svårdefinierat begrepp, att synen på vad som är hållbart ständigt förändras, och att samhället och staden ständigt förändras. Om man eftersträvar socialt hållbara städer måste man definiera vad som menas därmed. Att utveckla en fungerande definition, en fungerande operationalisering och konkreta kriterier är därför mycket angeläget. Därefter återstår det verkligt stora problemet – att kunna genomföra en samhällsbyggnad som leder till social hållbarhet, samtidigt som miljömässig och ekonomisk hållbarhet upprätthålls. Det saknas i dag kunskap om hur man planerar för hållbarhet. Boverket har ett regeringsuppdrag att ta fram en vägledning för plan- och bygglagens hållbarhetsbestämmelser. I PBL framgår att ansvaret ligger på kommunerna att definiera vad hållbar utveckling är inom kommunen. Detta ska i sin tur reglera vilka nationella och regionala mål, planer och program kommunen ska ta hänsyn till i sin fysiska planering.

Kunskap som resulterar i att man lyckas definiera begreppet social hållbarhet, med avseende på stadsbyggnad, samt utveckla konkreta kriterier på vad som faktiskt konstituerar en hållbar stad behövs för att det sociala hållbarhetsbegreppet ska kunna få lika stort praktiskt genomslag i samhällsbyggnaden som den ekonomiska och miljömässiga hållbarheten har.

Dessutom bör analyser urskilja vad som är socialt hållbart för olika grupper, där både män och kvinnors behov analyseras.

Kunskapsbehov 5: Bebyggelseplanering som minskar miljö- och klimatbelastning och förbättrar anpassningen till ett ändrat klimat

Internationella och nationella riktlinjer för klimat- och miljöpåverkan måste på ett bättre sätt slå igenom i bebyggelseplaneringen. På motsvarande sätt som man beträffande enskilda byggnadsverk behöver en ökad kunskap om miljö- och klimatbelastning under hela livslängden, finns det ett behov av ökad kunskap på en mer aggregerad samhällsbyggnadsnivå om hur olika typer av samhällsplaneringslösningar och stadsbyggnadsmodeller, över sin livslängd, bidrar till miljö- och klimatbelastning på lång sikt. Analyserna bör vara mångdisciplinära och syfta till policyunderlag. Med denna typ av kunskap skulle man på ett enklare sätt kunna ställa olika stadsbyggnadsmodeller mot varandra vid olika typer av utvär-

deringar. Det finns exempel på sådana studier men området behöver utvecklas.

Att klimatet ändras är ett välkänt faktum och det ställer nya krav på den befintliga bebyggelsen och bebyggelsestrukturer. Anpassningen av det redan byggda till dessa nya förutsättningar är nödvändig, men kunskapen inom flera områden såväl om vad man kan göra, vad man får göra (t.ex. vilka lagar som är tillämpliga för olika åtgärder) är bristfällig.

Kunskap på detta område bedöms inte ha särskild relevans ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kunskapsbehov 6: Den urbana miljöns utformning och effekterna på livskvalitet, säkerhet och hälsa

Det finns ett behov av att förstärka den forskning som finns om vilka effekter den urbana miljöns fysiska utformning har på livskvalitet, hälsa, trygghet, välbefinnande, social tillhörighet, brottslighet, m.m. Kunskapsbehovet på detta område är delvis detsamma som det som påtalats beträffande sambandet mellan bostädernas utformning och t.ex. hälsoeffekter. Det finns visserligen kunskap om hur vissa kvaliteter i den fysiska miljön påverkar livskvalitet, etc. Men det finns betydande områden kvar att empiriskt utforska. Många kvaliteter är svårämbara, liksom deras effekt på livskvalitet, etc. Till svårämbara värden hör bl.a. arkitektoniska värden, kulturmiljövärden och historiska värden. Befintliga mätmetoder behöver förfinas och nya utvecklas.

Den urbana miljöns utformning utifrån ett jämställdhetsperspektiv är av hög relevans för fortsatt forskning. Beroende av kön kan livskvalitet och behov i det fysiska rummet vara olika. Det är av stor vikt att ha ett normkritiskt perspektiv vid undersökning av effekter, annars riskerar staden att planeras efter rådande normer, där framförallt mäns rörelsemönster och behov tillgodoses.

2.3 Hållbara byggnader

Boverkets målområde ”Hållbara byggnader” benämndes tidigare ”Hållbar energianvändning”. Det strategiska målet inom området är t.o.m. 2015 ”Minskad energianvändning i befintliga byggnader”. Arbetet inom målområdet innefattar dock all verksamhet inom myndigheten som har att göra med byggande och byggnader. Målområdet inbegriper arbetet med Boverkets byggregler (BBR), energideklarationer och andra energifrågor, marknadskontroll av byggprodukter och internationellt samarbete om byggnaders och byggprodukters prestanda.

I den strategiska analysen från februari 2015 lyftes fram att klimat- och miljöpåverkan står i fokus för de strategiska satsningar som Boverket bör göra framgent. Ökande globalisering, digitalisering och urbanisering är trender i tiden som ständigt ändrar förutsättningarna för hur arbete med klimat- och miljöpåverkan kan och bör inriktas och utföras. Bedömningen är att de kvalitetskrav som i dag ställs på byggnader successivt kommer att vidgas.

Precis som inom övriga båda områden kan kunskapsbehoven även när det gäller ”Hållbara byggnader” observeras inom två områden. Det första gäller kunskapsbehov angående reglerna (BBR) och det andra den fysiska byggnaden där mer kunskap behövs om hur den påverkas och framför allt sett över hela byggnadens livslängd. Även här finns exempel på att områdena många gånger överlappar varandra och kunskapsbehov 1 och 2 kunde även tagits upp under området ”Fungerande bostadsmarknader”.

Kunskapsbehov 1: Byggreglers effekter på byggnaders utformning

Byggregler kommer fortsatt att ha en stor inverkan på byggnaders utformning ur ekologiskt, socialt och ekonomiskt hänseende. Ökad kunskap behövs om hur byggregler ska utformas för att stödja utvecklingen när kvalitetskraven blir fler och mer komplexa. I dag ligger tyngdpunkten beträffande kvalitetskrav på områdena hälsa, säkerhet, utformning och tillgänglighet. Allt större vikt kommer i (den nära) framtiden att ligga på effektivt resursutnyttjande, avfall samt klimat- och miljöaspekter. Boverkets bedömning är att det finns ett behov av att upprätta en databas och genomföra samma typ av undersökningar som man tidigare gjorde med BETSI.

Ett problem är också att utröna huruvida om och under vilka förutsättningar och inom vilka områden funktionskrav eller detaljkrav är det bästa verktyget. En annan inriktning inom detta kunskapsområde handlar om att analysera huruvida byggregler över huvud taget är ett ändamålsenligt verktyg för att styra utvecklingen eller om det (i vissa avseenden) finns mer effektiva styrmedel, såsom skatter och avgifter.

Kunskapen är helt avgörande för att kunna skriva byggregler, energikrav och andra kvalitetskrav på byggnader som stöder en hållbar utveckling ur alla tre hållbarhetsaspekterna.

Kunskap på detta område bedöms ha relevans utifrån jämställdhets- liksom olika likabehandlingsperspektiv.

Kunskapsbehov 2: Effektivisering av komplexa och omfattande byggregler

De svenska plan- och byggreglerna (i vid bemärkelse, inkluderande regler från andra sektormyndigheter än Boverket) är omfattande, komplicerade och delvis svåröverskådliga. Därtill kommer de komplikationer som härrör från att det i vissa avseenden kan finnas skillnader i regel tillämpning mellan olika kommuner. Det är därför ständigt viktigt att analysera huruvida reglernas komplexitet i sig riskerar att vara samhällsekonomiskt ineffektivt. Särskilt för Boverket finns ett stort behov av att fortlöpande utveckla ny kunskap och metoder för att effektuera regler på andra myndighetsområden (såsom Folkhälsomyndighetens, Naturvårdsverkets, etc.) i byggreglerna.

Samtidigt är Sverige möjligen ett allt för litet land för att på längre sikt satsa resurser på att driva utvecklingen av ett eget nationellt regelsystem i stället för att lägga resurserna på regelutveckling på internationell samordning. Boverket är redan i dag djupt engagerat i internationell samverkan kring vissa delar av byggregelutvecklingen. Men det krävs betydligt mer kunskap om vad som är mest rationellt och vilka möjligheter och hinder som uppstår om en hårdare satsning skulle göras på internationellt samordnade regler. Detta gäller såväl samhällsekonomiska, juridiska, sociala som tekniska aspekter.

Kunskapen är viktig för att leda Boverket i det strategiska viktiga beslutet om hur stor del av resurserna som ska läggas på utveckling av unika svenska byggregler. Kunskapen är också viktig för att möjliggöra effektiv och motsägelsefri implementering av regler på miljö- och hälsoområdet m.m. i byggreglerna.

Kunskap på detta område bedöms inte ha särskild relevans ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kunskapsbehov 3: Miljö- och klimatpåverkan över byggnadens livslängd

Byggnaders miljö- och klimatbelastning under byggfasen, förvaltningsfasen respektive framtida rivning, måste balanseras för att kunna åstadkomma en lägre total belastning. Därför behövs ökad kunskap om hur kraven på de olika faserna ska balanseras och hur man med logistiklösningar, märkning, CAD, CAM, BIM, m.m., kan allokera rätt påverkan till rätt process. Sådana utredningar bör göras med avseende på olika byggnadstyper, bostadsformer, materialslag, produktionsprocesser, produktionsorter, ekonomisk livslängd, samt framtida förändringar i t.ex. användning och lokalisering. Hanteringen av avfall är ett centralt problemområde. Det handlar om det avfall som byggnaden genererar under drift

och det som den själv utgör när dess livslängd är slut samt hur avfall kan omvandlas till nya resurser. Det handlar också om hur man med allt från tekniska till sociala metoder kan underlätta en miljömässigt god hantering av avfallet från brukarna under förvaltningsfasen.

Kunskapen är helt avgörande för att kunna skriva byggregler, energikrav och andra kvalitetskrav på byggnader som stöder en ekologiskt hållbar utveckling.

Kunskap på detta område bedöms inte ha särskild relevans ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kunskapsbehov 4: Inomhusmiljön och bostadens utformning

Mycket av den kunskapsbas som legat till grund för (regler om) bostädernas utformning är idag tunn och åldersstigen. Samhället, stadsbyggnaden, hushållsbildningen, boendepreferenserna, levnadsförhållandena, t.o.m. kroppsmåtten, etc., är annorlunda nu än för ett antal årtionden sedan då huvuddelen av forskningen genomfördes. Samtidigt har utvecklingen gått långt på andra områden vilket gör det möjligt att på nya sätt tolka och analysera ny kunskap om konsekvenserna av bostadens utformning. Ett konkret exempel på ett område där ny kunskap behövs är behovet av dagsljus och solljus och dess samband med bostadens utformning. Behovet av dagsljus i befintliga bostäder kan t.ex. stå i skarp konflikt med behovet av att tillskapa nya bostäder genom t.ex. förtätning. Tillgänglighet är en annan fråga som i detta avseende är ständigt aktuell.

Kunskapen är viktig för möjligheten att tillskapa goda bostäder. Denna kunskap är av allmän betydelse för huvuddelen av Boverkets arbete och av särskild betydelse inom många områden, varav utformning av byggregler är ett. Ökad kunskap inom detta område kan även användas till att eventuellt öka resurseffektiviteten i de bostäder som produceras, t.ex. genom en förändrad syn på vilken typ av ytor som kan vara gemensam för flera bostäder.

Kunskap på detta område bedöms ha hög relevans utifrån jämställdhets- och andra likabehandlingsperspektiv.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se