

VI. HUR MOTVERKA NEGATIVA BOSTADSSOCIALA OCH KULTURHISTORISKA KONSEKVENSER?

VI.1. Inledande sammanfattning.

På grundval av det material som här presenterats och de slutsatser man där kan dra torde man kunna påstå, att samhället vid sanering/renovering av äldre stadsmiljö i syfte att bevara kulturhistoriskt intressant bebyggelse åsamkas avsevärda såväl ekonomiska som sociala förluster. Förutom att mönster-renovering leder till boendesegregering gör samhället avsevärda kulturhistoriska förluster. Markägandet i städerna övergick först efter 1800-talets början till privat form. Den lagstiftning som sedan genomförts för att styra stadsutvecklingen har haft som syfte att inskränka den privata exploateringsrätten för att ge den en mer samhällelig prägel.

I stort synes dock i hög grad ännu den privata exploateringsrätten kunna agera utan att samhälleliga behov på ett tillfredställande sätt tillgodoses. I gällande lagstiftning ges den privata markägaren stora befogenheter vad gäller rätten att exploatera. Nya bygglagsförslaget samt saneringsutredningen och den bostadssociala utredningen föreslår till vissa delar ytterligare rättsutvidgning för det allmänna gentemot privata intressen. Dessa rättsutvidgningar har hittills visat sig vara otillräckliga vilket denna rapport sökt visa. Fortfarande tillåter lagstiftningen en privat minoritet fatta de avgörande besluten när det gäller det konkreta genomförandet av markexploatering. Tillämpningen av nybyggnadsnormer har visat sig ge förödande konsekvenser bostadssocialt och kulturhistoriskt vid sanering. Vi rör oss alltså trots förbättringar med en otillfredsställande kontroll över stadsförnyelsen och bevarande av äldre miljöer.

VI.2. Om ”marknadskrafterna”

Vi lever i ett samhälle med marknadsekonomi. Detta betyder att en minoritet kontrollerar de viktigaste produktionsmedlen; mark, banker etc. För att tillfredsställa denna minoritets profitintressen på det allmännas bekostnad måste individerna hela tiden konsumera. Denna konsumtion består bl.a. i att konsumentens behov ständigt manipuleras till ökad konsumtion. För privata ägare av produktionsmedel är det t.ex. olönsamt om inte producerade varor och tjänster får avsättning. Det ligger t.ex. i dessa grupper intressen exempelvis inom byggbranschen att köksinredningar etc. dvs. allt det som denna bransch producerar avsåts i så stor utsträckning som möjligt. Vi har alltså i marknadsekonomi ett objektivt krav på ständigt utvidgad varuproduktion. Genom ideologiproduktion (som i huvudsak kontrolleras av minoritetsintressen) upphålls ”konsumtionsbeteendet”.

Eftersom de sektorer byggbransch, markspekulanter som främst handlar 'bevarande' av äldre stadsmiljö i främsta rummet strävar efter privatkapitalistisk profit kan man här påstå att det inte är profitabelt att bevara en sådan miljö utifrån kulturhistoriska/bostadssociala kriterier som angivits tidigare. I stället är det lönsamt när privata minoritetsintressen får styra äldre stadsmiljöbevarandet, att "blåsa ut" husen sätta in nybyggnadsstandard och hyra ut till den som kan betala högst hyra.

Rapporten synes ha visat att så varit fallet vid renoveringar vid Öfre Slottsgatan (förutom fall nr 3). I marknadsekonomin är bostaden en vara vilken som helst och inte en social rättighet. En fastighetsägare kan inom mycket breda ramar förfoga hur han önskar utan att behöva ta det yttersta ansvaret för sociala konsekvenser. Samhället har genom sin bostadspolitik och med hjälp av andra styrmedel sökt begränsa profitintressena inom bostadssektorn. Rapporten visade i sina inledande kapitel att man lyckats mycket litet i detta avseende.

Låt oss sammanfatta:

- a. i marknadsekonomin är bostaden en vara ej en social rättighet, den som kan betala får varan.
- b. det finns ett objektiva intresse från en minoritet som kontrollerar mark och byggande att exploatering blir så dyr som möjligt. Då erhåller man nämligen bästa lånen, bästa räntorna etc. dvs = bästa profiten.
- c. kulturhistoriskt och bostadssocialt bevarande av äldre stadsmiljö måste åsidosätta dessa ovan angivna fenomen om bevarande skall lyckas.

Rapporten har visat vilka medel samhället har till sin hjälp, vidare har visats att dessa medel i högsta grad är otillräckliga. Ett första villkor synes vara:

att samhället äger marken. Saneringutredningens förslag om BSP måste ha sin uppföljning i kommunala markinköp.

Inom byggbranschen har skett en monopolisering³¹⁷ under de senaste 10 åren. Under 1973 steg virkespriserna t.ex. med nästan 100%. Byggbranschen kontrolleras av privata profitintressen som höjer kostnaderna vid bevarande. Ett andra villkor synes vara:

att samhället kontrollerar byggandet. Bostads-"konsumtionens" inriktning bestäms i första hand av privata profitintressen med hjälp av ideologiproduktion. Detta synes föranleda tanken på:

att samhället gör boendet till en social rättighet och ej en vara.

317 Se t.ex. Kubu 1971 även Oktoberhäften: nr 7 1973:17

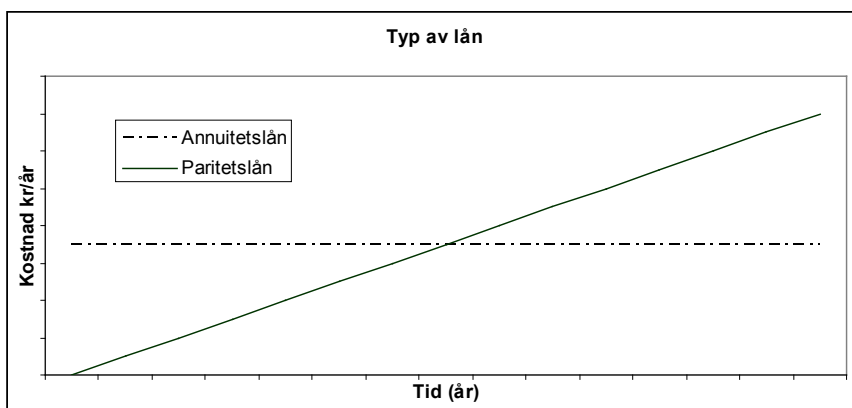
VI.3. Lånelagstiftningen.

De statliga bostadslånen som finansierar t.ex. stadsbevarande, med olika tillägg för att säkerställa kulturhistoriskt bevarande, har varit föremål för genomgripande förändringar på senare år.

Annuitetslån (se fig.) är den vanligaste låneformen för återbetalning av statliga bostadslån. Detta lån innebär enkelt uttryckt att summan av ränta plus amortering är konstant varje år. Detta betyder att man de första åren endast betalar en liten del amortering men efterhand som skulden minskar går en allt mindre del av de årliga inbetalningarna åt till räntor medan merparten går åt till amorteringar.³¹⁸

År 1968 infördes **paritetslån**. Avsikten med denna låneform var att finna en väg för att hålla nere kostnaderna (kapitalkostnaderna) de första åren. I princip innebär detta att fastighetsägaren får en skuld till staten som ökar om inte amorteringstiden förlängs. Normalt ges lån på 30 år, efter denna period efterskänks skuld enligt statsutskottets utlåtande 1968:100.³¹⁹

I figuren nedan återges skillnaden mellan annuitets- och paritetslån:



"annuitetslånan" betalar samma summa hela tiden.

"paritetslånan" betalar mindre i början.

Annuitetslånen är fixerat: följer ej inflationen. Annuitetslånet avser byggnadspris vid byggnadstillfället. Paritetslånet ges när man förväntar att lånetagarens betalningsförmåga ökar med tiden. Den årliga amorteringen blir då större ju längre tiden gått efter byggandet.

Paritetslånet har två styrningsmekanismer: staten kan påverka återbetalningstakten dels genom förändring av **basannuiteten** dels med hjälp av det s.k. **paritetstalet**. **Basannuiteten** är det första årets kapitalkostnad i

318 Boberg m.fl. 1974:16f samt 100f

319 Ibid.

procent av låneunderlaget. Låneunderlaget = tomt + byggnadskostnad, kapitalkostnaden sammanfaller i princip med låneunderlaget, basannuiteten via kapitalkostnaden tar alltså ej med driftskostnaderna.³²⁰

Paritetstalet är den siffra med vilken basannuiteten årligen multipliceras för att motsvara kostnaderna för nyproduktion. Byggekostnaderna har stigit starkt under senare år vilket påverkat paritetstalet i samma riktning. Den totala effekten av detta är starkt stigande hyror.³²¹

Båda låneformerna som använts vid lånegivning från staten till bostadsbyggande har fått som resultat att fastighetsprofiterna garanteras medan samhället åtagit sig att tillskjuta merkostnaderna. Låneformerna är mycket komplicerade för lekmannen att sätta sig in i. Det viktigaste torde dock till syvende och sist vara att man ser till det faktiska utfallet: vilka tjänar och vilka förlorar och varför? Marknadsekonomins bank- och ränteväsende kontrolleras av den minoritet som äger dessa. Räntorna (vinster) fungerar så att för t.ex. ett bottenlån har man när hela summan återbetalats, betalat i räntor drygt tre gånger lånesumman.³²² Enkelt uttryckt innebär detta att om man lånar 100,000 kr i bottenlån återbetalar man 300,000 kr - en summa som kommer en privat minoritet tillgodo. Bottenlånen utgör ca 70% av låneunderlaget, dvs. av den hyra som man betalar t.ex. efter en ombyggnad i ett äldre hus utgör merparten inte betalning för faktiska kostnader utan pålägg (profit) som kommer den ägande minoriteten tillgodo.

Detta synes föranleda tanken på att ett fjärde villkor ställs: **att** samhället helt kontrollerar finansieringen av bostadsbyggandet. Emellertid utgör ett sådant förslag blott en skenmanöver så länge man bortser från den totala kredit- och lånemarknaden där även staten lånar upp pengar. **Räntan** (och analysen av räntans materiella ursprung) utgör det centrala för förståelsen av "lånemarknaden". Av den summa som t.ex. en hyresgäst betalar in för att denne får bo i en bostad är ca 1/3 av hyran betalning för **faktiska kostnader** (amortering) medan 2/3 utgör betalning för **räntan** om man vill säga det något tillspetsat. Inom vissa "acceptabla" ramar låter statsmakterna räntan "spela fritt" och detta förhållande får ett **avgörande** inflytande på hyreskostnaderna.³²³

Till syvende och sist slår detta även på finansieringen vid bevarandet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelsemiljö - det blir mycket dyrt att bevara - skenbart sett. Ytterst handlar denna fråga naturligtvis om

320 Jfr. kap. II.4.3. Den statliga lånegivningen

321 Boberg m.fl. 1974:100 f, även Oktoberhäften nr 7 1973:39f

322 Boberg m.fl. 1974:19

323 Se t.ex. SOU 1973:50 och 1974:32 samt Kungl. Maj:ts Prop. 1974:150 även Boberg m.fl. 1974:137f

marknadsekonomins förmåga att tillgodose ”jämlighet” och ”demokrati” vid ”valet av bostäder”. Tendensen till att skapa ojämlikhet och segregation synes finnas.

VI.4. Konkreta åtgärder som är önskvärda.

Rapporten har försökt visa att granskningen i FN, LBN och HN utgör centrala instanser där samhället kan medverka med kulturhistoriska och bostadssociala aspekter på bevarandet av äldre stadsmiljö. Det synes vara av största vikt att denna granskning demokratiseras och ej blir en ”opolitisk” tjänstemannaprodukt. Om FN, LBN och HN kan då sägas följande:

1. Antikvarisk/teknisk expertis måste finnas med **konkret** erfarenhet från renovering i olika former, dvs både av typ mönsterrenovering och **generativ** renovering.
2. Hyresgäster måste ha majoritetsinflytande. I LBN:s och FN:s granskning av ritningar etc. måste hyresgäster kunna avge veto mot projekterad ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelsemiljö om denna avser nybyggnadsstandard eller annan **normerad** standard. Den antikvariska/tekniska expertisen skall vara de boendes fackexperter med iakttagande av begrepp som kulturhistorisk standard och generativ renovering.
3. Rapporten har försökt visa att det i princip inte föreligger någon motsättning mellan kulturhistoriskt och bostadssocialt bevarande (Jfr. fall 3): Expertmajoritet i ovan angivna organ är således i princip ej nödvändig.

Tidigare angavs att en förutsättning för seriöst bevarande av kulturhistoriskt värdefull miljö var att kommunerna äger marken. Förutom upprättande av BSP måste här åstadkommas ekonomisk förstärkning. Statsmakterna har beslutat om ett anslag på 10 Mkr för att täcka det s.k. ”förhöjda låneunderlaget”. Hur långt räcker detta när antalet potentiella renoveringsobjekt inom kategorin kulturhistoriskt värdefull bebyggelse omfattar tusentals fastigheter i tjugotalet svenska städer? Här finns alltså en direkt broms på realiserbarheten. Om kommunerna upprättar BSP skall enligt rapportens slutsatser även kommunen ansvara för kulturhistoriskt och bostadssocialt riktiga bevaranden. Rapporten har sökt visa att det endast ur principiell synpunkt är fall nr 3 av de undersökta renoveringarna som uppfyller krav på ett seriöst bevarande. Denna rapport har vidare förkastat en stor del av SBN, SBN-omb samt God Bostad emedan de har visat sig ge förödande bostadssociala och kulturhistoriska konsekvenser. Istället menar denna rapport följande.

Bevarande av äldre stadsmiljö innebär bevarande av såväl den inre som den yttre miljön. Begreppet renovering innebär enligt rapportens mening att miljön endast **kompletteras**. Förutom stomrenovering skall kulturhistoriska liksom social sammanställning bevaras inomhus. Detta förutsätter att kommunerna lägger upp ett lager av **utrustningsdetaljer**: kallad rivningsbank. Idag sker en stark kapitalförstöring vid rivning; fungerande skåp, diskbänkar etc. rivs ut och körs bort som byggavfall. Ett seriöst BSP förenat med ett kommunalt saneringsbolag i samhällets ägo kräver att renovering innebär att så lite som möjligt ändras och att komplettering sker ur en ”bank” med kulturhistoriska detaljer och andra utrustningsdetaljer. En sådan bank sänker de tekniska produktionskostnaderna. Standarden i renoverade hus sätts strax under LGS eller vid LGS; detta måste innebära att LGS inte får innebära prefabricerade element utan att måttkrav etc. sätts efter andra kriterier t.ex. kulturhistoriska och bostadssociala. Brandkrav etc. kan bevisligen lösas med alternativa åtgärder och dispenser.

Sammanfattningsvis menar alltså denna rapport att:

- a. det skall finnas hyresgästmajoritet vid granskning av byggnadshandlingar i LBN och FN, biträdd av antikvarisk och teknisk expertis.
- b. upprättande av en ”bank” med utrustningsdetaljer som i så hög grad som möjligt inte ändrar den kulturhistoriska miljön inuti husen utan bevarar den och därmed sänker hyreskostnaden (se renoveringsfall nr 3)

Dessa åtgärder skulle kunna motverka delar av de förluster ur bostadssocial och kulturhistorisk synpunkt som samhället nu åsamkas vid renovering. Ytterst handlar det dock om att mer djupgående förändringar är nödvändiga. Samhället kontrollerar inte merparten av de faktorer som träder in utöver markägande. De åtgärder som här ovan föreslagits innebär endast mycket begränsade möjligheter att åtgärda social ojämlikhet och verkligt kulturhistoriskt bevarande.

VI.5. Politikernas och byalagets möjligheter.

Denna rapport synes ha visat att politikerna samt byalag och andra intressegrupper i praktiken lyckats genomföra mycket litet konkret av de idéer som framkommit kring sociala problem i samband med stadsförnyelse och bevarandet av äldre miljöer. Med hjälp av lagstiftning kan politikerna i liten grad styra delar av exploateringen. Den privata förfoganderät-

ten och bostaden som en vilken som helst vara i marknadsekonomin ger dock i realiteten små eller inga möjligheter att påverka det faktiska utfallet. Byalagen kan uppnå vissa temporära vinster, men synes i det långa loppet dra det ”kortaste strået”. Byalagen är ingen homogen intressegrupp. Deras sociala ideologi är oklar varför deras handlingsförmåga efter hand avtar. Öfre Slottsgatans Byalag är ett sådant exempel. Efter att från början ha varit en aktionsgrupp som syftade till bevarande av den sociala miljön vid Öfre Slottsgatan har den utvecklats till en organisation som passiviserats. Emellertid kan byalag inte därför förkastas som aktionsgrupp. Man kan emellertid säga att byalag och politiker i praktiken är begränsade i sin handlingsförmåga att effektivt åtgärda de problem som denna rapport diskuterat. Ytterst handlar det om den ojämna fördelningen av kontroll över produktionsmedlen i vårt samhälle.

VI.6. Boendet efter renovering.

Marknadsekonomin ”fria hyresmarknad” har visat sig ge en stark boendesegregering efter renovering. Endast högavlönade har kunnat betala hyrorna. Med utgångspunkt från de förslag till konkreta åtgärder som här givits föreslås vidare att boendet i bevarat område efter renovering kvoterar efter inkomstgrupp. Bostadsbidrag är som att bota en sjukdom i fjärde stadiet och måste på helt seriösa grunder förkastas, dels av kulturhistoriska, dels av bostadssociala skäl. Spekulation i fastighet/lägenhet motverkas genom ett samhälleligt ägande.

Bostadsrättsföreningar utgör ej garanti mot social segregering. Låga hyror (som i renoveringsfall nr 3) tillåter allas tillträde till bevarad miljö av kulturhistoriskt intresse. Tillsättandet av en socialt varierad sammansättning hyresgäster kan handhas av kommunen enligt inkomstkriterier. Bruksvärdeshyror kan ej användas i ett fall som detta.

VII. SAMMANFATTNING OCH SLUTKOMMENTAR

Denna rapport har redogjort för bevarandelagstiftning, bostadspolitik, samhällets styrmedel och normering för bevarande av äldre kulturhistorisk miljö³²⁴. Genom konkreta exempel har rapporten sökt visa att i nuvarande läge samhället i ringa eller ingen grad kunnat åtgärda kulturhistoriska och bostadssociala missgrepp som senare visat sig vara irreparabla. Genom ett konkret alternativt exempel som är principiellt viktigt har rapporten sökt visa alternativ handlingsväg. (Jfr. renoveringsfall nr 3) Införandet av begreppet **kulturhistorisk standard** lägger en seriös grund för bostadssocialt bevarande. Mot bakgrund av de resultat som presenterats och mot bakgrund av den samhällsstruktur som karakteriserar det svenska samhället med bl.a. bostaden som en vara, har rapporten som ett led i ökad samhällskontroll vid kulturhistoriskt/bostadssocialt bevarande föreslagit följande:

- att** kommunalt bostadssaneringsprogram upprättas i enlighet med statliga saneringsutredningens förslag och att kommunerna erhåller stadsmedel för detta/administrativa resurser.³²⁵
- att** Länsbostads- och fastighetsnämndernas granskning av ombyggnadshandlingar underställs hyresgästmajoritet biträdd av konkret praktiskt erfarna antikvariska/tekniska experter. Dessa experter skall ha arbetat minst tre år med olika renoveringstyper och ha teoretisk utbildning i renovering. Hyresgästmajoritet i LBN och FN innebär vetorätt. Detta omfattar även Hyresnämnden som måste få nya kriterier för bedömning.
- att** samhället inom ramen för bostadssaneringsprogram och saneringsbolag i kommunal ägo upprättar kulturhistorisk/bostadssocialt utrustningsbank av inredningsdetaljer från rivningsfastigheter för att öka graden av kulturhistoriskt bevarande utan standardsänkning och för att sänka boendekostnaden.
- att** boendet i bevarade områden kontrolleras av samhället och att bostäder uthyrs i kvoter baserad på en social sammansättning som speglar samhällets olika inkomstgrupper. Här kan årsinkomst före skatt vara ”tak”.

324 Rapporten har visat på behovet av helhetsanalys som lämnar den sammantagna aspektnivån och fokuserar analysen på strukturen.

325 Ingenjör Bjerking (se kap. IV.2.) har utarbetat ett saneringsspel på basis av detta, vidare har hans ingenjörbyrå utarbetat principer för genomförande av renovering (se Bjerking 1974)

att renovering utgår från existerande standard och ytfinish och endast komplettering görs s.k. generativ renovering.

Ehuru dessa förslag till åtgärder möjligen kan komma till rätta med vissa delar av skevheterna är det min uppfattning att de i praktiken inte kommer att ge ett utfall som motsvarar det principiellt viktiga resultatet i det redovisade renoveringsfall nr 3. Därtill krävs mera genomgripande förändringar av samhällsstrukturen.