

Tillsyn av bostadsmiljöer

Ett verktyg för stads- och områdesutveckling?



Helena Bohman
Joakim Nordqvist
Eigo Tateishi

Tillsyn av bostadsmiljöer. Ett verktyg för stads- och områdesutveckling?

Authors:

Helena Bohman
Joakim Nordqvist
Eigo Tateishi

Corresponding author: Helena Bohman

Reviewed by:

© Mistra Urban Futures, 2018
www.mistraurbanfutures.org

Mistra Urban Futures is an international Centre for sustainable urban development. We believe that the coproduction of knowledge is a winning concept for achieving sustainable urban futures and creating accessible, green and fair cities. The Centre is hosted by Chalmers University of Technology and has five platforms in Cape Town, Kisumu, Gothenburg, Skåne and Sheffield-Manchester as well as a node in Stockholm.

Mistra Urban Futures is financed by the research foundation Mistra and Sida, together with a consortium comprising: Chalmers University of Technology, the University of Gothenburg, the City of Gothenburg, the Gothenburg Region Association of Local Authorities (GR), IVL Swedish Environmental Research Institute, the County Administrative Board of Västra Götaland, and the Region of Västra Götaland, along with funders on the various platforms.

Cover photo: Johann Selles

Contents

“UF chapter”, Headline title page	Error!
Bookmark not defined.	
Contents	3
Summary	4
Sammanfattning	6
1. Inledning	7
2. Boendekvalitet i Malmö	9
2.1 Miljöbalken som utgångspunkt för bostadstillsyn	9
2.2 bostadstillsyn i Malmö	10
2.3 Boendekvalitet i Sofielund	11
3. Strategier vid missnöje – exit och voice	13
4. Datainsamling och metod	16
4.1 Bostadstillsynens ärenderegister	16
4.2 Övrig statistik	16
5. Register som verktyg	17
5.1 Klassificering av ärenden efter typ	17
5.2 Klassificering av ärenden efter bedömd allvarsgrad	17
5.3 Klassificering av ärenden efter voice-mekanismen: Vem initierar ärendena?	19
6. Bostadstillsyn i Malmö – analys av miljöförvaltningens diarietabas	20
6.1 Intensitet i tillsyn: en jämförelse mellan fuktrelaterade ärenden och övriga ärenden	22
7. Kopplingen mellan socio-ekonomiska förhållanden och boendemiljö	24
7.1 Anmälningsbenägenhet – vems röst hörs?	26
8. Sofielund – exempel på stadsdelsområdesnivå	29
9. Diskussion	30
10. Slutsats	32
Referenser	34
Bilaga A. Statistik	36

Summary

Sweden has traditionally had a reputation of providing high quality housing conditions to the whole population, by international standard. But despite a relatively strong legal framework with defined implementation, several cases of seriously substandard housing started to appear in the early 2000s. To both experts and the general public, this seemingly came as a surprise. The problems are yet to be solved; by contrast, poor housing conditions are still a serious problem in many cities.

This study has been undertaken through a collaboration between the City of Malmö, with an aim to contribute to more efficient implementation of supervision through an analysis of the existing cases. The City of Malmö has provided access to the register in which housing quality cases are registered, and this information has been the input to an analysis of the spatial distribution of different types of errands, as well as its connection to socio-economic conditions in the area. Through the use of this data, we would like to emphasise the role of this type of administrative tools for analytical purposes. This possibility is not frequently explored. However, this potential value needs to be addressed already in the shaping of the register, in order to control for quality of the data collected.

The results of the study suggest that humidity and mold-related errands are the most severe types of errands encountered, and that these errands constitute a very small share of the total number of errands. However, they require more resources on behalf of the municipality and should be prioritised due to their negative effect on resident health. Furthermore, this type of errands are concentrated to the poorest neighbourhoods. There are also signs that the tendency to report problems are low in poor neighbourhoods. Given that the legislation is based on a voice mechanism, in the sense that municipalities have traditionally acted on complaints, there is a major risk that poor housing conditions are not addressed by authorities. One recommendation is therefore that authorities should work pro-actively both through visits and also through preventive measures, in order to achieve a better implementation of the existing laws.

Förord

Studien bakom denna rapport finansierades av Malmö stad/Områdesprogrammen och har delvis utförts inom ramen för Institutet för hållbar stadsutveckling, ISU. Författarna vill rikta ett stort tack till miljöförvaltningen i Malmö stad för tillgången till och bearbetning av material, samt värdefulla synpunkter. Särskilt tack riktas till

Fahd Askander

Andrea Hjärne Dalhammar

Johanna Jungevall

Vian Mirza

Caroline Tandefelt

för bidrag med arbetstid och kompetens. Författarna vill även tacka Hjalmar Falck och Mikael Mangold för värdefulla kommentarer.

Rapportarbetet utgjorde förstudie till projektet *Innovation and sustainability in the real estate industry: Processes of housing renovation*, som inleddes 2017 med finansiering av Mistra Urban Futures. Vi tackar Mistra Urban Futures för granskning av rapporten och för hjälp med att sprida resultaten av detta arbete.

Alla eventuellt kvarvarande fel i rapporten är författarnas.

Sammanfattning

Trots en lagstiftning som syftar till ett bra boende för alla medborgare och en tillsynsmyndighet som ska bidra till att regleringen efterlevs, började det under 2000-talet i media rapporteras om flera fall av mycket undermåliga bostäder. Det kom som en förvåning för många. Problemen är ännu inte lösta, utan tvärtom har undermåliga bostäder fortsatt att vara ett allvarligt problem i många städer.

Den här studien har genomförts i samarbete med Malmö stad och syftar till att ta fram underlag som kan ge stöd för en mer effektiv bostadstillsyn. Tack vare tillgång till material från den diarieföringsdatabas som miljöförvaltningen i Malmö använder för dokumentation av ärenden, även de som relaterar till boendemiljö, har vi kunnat analysera dessa ärendens karaktär såväl som hur de fördelar sig geografiskt. Utifrån det kan vi också analysera kopplingen till socio-ekonomiska faktorer i olika bostadsområden. Genom rapporten vill vi uppmärksamma att den typ av databas som använts även har värde för att genomföra analyser. Detta är något som bör tas i beaktande vid utvecklande av databaser redan vid ett tidigt skede för att kvaliteten på data ska kunna säkerställas.

Resultaten tyder på att ärenden relaterade till fukt och mögel är en förhållandevis liten andel av det totala antalet ärenden som berör boende, men att de är av en allvarligare karaktär och genererar större arbetsintensitet för kommunen. Statistiken visar också att dessa ärenden är kraftigt överrepresenterade i utsatta områden. Samtidigt finns det i materialet tecken på att anmälningsbenägenheten i utsatta områden är lägre än i övriga områden. Risken är alltså större att dåliga boendemiljöer just i utsatta områden inte kommer till myndigheters kännedom. Mot bakgrund av det finns det anledning att bedriva tillsynsverksamhet uppsökande men också förebyggande, för att på så sätt bidra till en förbättrad efterlevnad av regler.

1. Inledning

Sverige har sedan mitten av 1900-talet grundlagt ett rykte av att vara ett land med internationellt sett mycket god boendemiljö. Flera insatser gjordes under decennierna efter andra världskriget för att skapa bättre tillgång till bostäder men också för att bostäderna skulle hålla en god kvalitet. Under perioden 1965–1974, den period inom svensk bostadshistoria som betecknas som miljonprogramsåren, byggdes en enorm mängd nya bostäder. För många hushåll innebar detta en stor förbättring i boendestandard, men efter några decennier står nu flera av dessa byggnader inför omfattande renoveringsbehov. Under tidigt 2000-tal började det dessutom uppdagas fall som väckte stor uppmärksamhet. Förekomsten av undermåliga bostäder med exempelvis omfattande mögel- och skadedjursangrepp kom till allmänhetens kännedom, främst genom rapportering i media. Det som bland annat föreföll märkligt och skandalöst var att situationen hade utvecklats under lång tid utan att myndigheter hade reagerat.

Aktuell svensk tillsynspraxis bygger i hög utsträckning på att sakägare, såsom boende, på egen hand dokumenterar fel och brister för att anmäla dem till myndigheter om de inte avhjälpas internt av den med ansvar för verksamheten, till exempel efter kontakt med hyresvärden. Upplägget hade uppenbarligen fallerat i flera fall och satt människors välbefinnande och hälsa på spel.

Syftet med den här rapporten är att bidra till en bättre förståelse för kopplingen mellan socio-ekonomiska faktorer och boendemiljö i dagens Sverige, samt att därigenom skapa underlag för mer effektiv tillsyn av bostäder. Rapporten utgår från erfarenheter i Malmö och är upplagd för att besvara följande frågeställningar:

- Hur har utvecklingen sett ut för ärenden relaterade till boendemiljö i Malmö, såväl över tid som geografiskt?
- Hur relaterar förekomsten av dåliga boendemiljöer till andra socioekonomiska faktorer?
- I vilken utsträckning kan registerhanteringen i tillsynsmyndighetens diariedatabas användas för uppföljande kvantitativ analys?

Vi försöker uppnå syftet med hjälp av den information som finns i det ärendehanteringssystem som används av miljöförvaltningen i Malmö stad. Ärendehanteringssystemet ger oss information om olika ärendens karaktär och omfattning, vilka sedan kan kombineras med statistik över olika områdens socio-ekonomiska förhållanden. Genom den analysen ämnar vi att i) analysera hur ärendenas omfattning och karaktär har förändrats under den undersökta perioden, ii) analysera i vilken utsträckning problem med boendekvalitet kan förklaras med olika socio-ekonomiska variabler samt iii) undersöka hur anmälningsbenägenheten skiljer sig mellan olika ärendetyper och olika områden.

Rapporten tar i avsnitt 2 avstamp i en kort bakgrund till miljöförvaltningen i Malmö stad och dess arbete med boendefrågor, samt i hur det arbetet har utvecklats i relation till lagstiftningen på området. Sedan följer en mer teoretisk bakgrund i avsnitt 3, där vi kopplar studien till tidigare forskning om olika grundläggande strategier som människor använder då de upplever att de utsätts för dålig kvalitet. I avsnitt 4 diskuterar vi övergripande den statistik och de metoder som används i studien, medan den påföljande redogörelsen i avsnitt 5 mer detaljerat går in på hur kvantifieringar sker av den befintliga datan. Avsnitt 6 inleder den empiriska delen med en beskrivning av hur ärenden relaterade till bostadsmiljö generellt har utvecklats i Malmö, men också av den geografiska fördelningen av ärenden inom kommunen. Avsnitt 7 bygger vidare på framställningen genom att övergripande analysera sambandet mellan boendemiljö och socio-ekonomiska förhållanden. Denna koppling betraktar vi

sedan med fokus på Sofielund, ett av de områden där man arbetat länge med boendemiljöer. Vi avslutar rapporten med en diskussion om resultaten i avsnitt 8, samt med en sammanställning av dess slutsatser i avsnitt 9.

2. Boendekvalitet i Malmö

2008 utgör en vattendelare avseende boendeförhållanden i Malmö. Detta år briserade en bostadsskandal som fick stor medial uppmärksamhet, vilket sedermera ledde till genomgripande förändringar i hur kommunen utför bostadstillsyn.

Det fall som 2008 fick synnerligen stort genomslag i media handlade om en fastighet i området Herrgården, i stadsdelen Rosengård. Där hade en kommersiell hyresvärd allvarligt och systematiskt försummat fastighetsunderhållet med följd att ett stort antal hyresgäster levde under ovärdiga och direkt hälsovådliga förhållanden. Rapporteringen väckte omfattande indignation över det faktum att det i samtidens Sverige överhuvudtaget förekom denna typ av misär i människors boendemiljö. Skandalen i Herrgården var dock inte det enda exemplet på liknande missförhållanden. I dess kölvatten synliggjordes och uppmärksammades efter hand ytterligare fall i flera andra områden i staden och i andra delar av landet, exempelvis Göteborg och Sundsvall. I samband med dessa avslöjanden har begreppet slumförvaltning blivit gängse som beteckning för den här typen av företeelser.

Till dem som med erfarenheterna i Malmö som grund har studerat de ekonomiska incitamenten för slumförvaltning hör Lind och Blomé (2012). Med särskilt fokus på fallet Herrgården resonerar de om varför människor väljer att bo (kvar) under dylika förhållanden, samt om hur vanvård av fastigheter alls kan utgöra en lönsam affärsmodell för fastighetsägarna. Till den första frågeställningen undersöker de tre förklaringsmodeller, nämligen (i) att någon annan än de som bor står för boendekostnaden, (ii) att de boende i sitt förhållande till fastighetsägaren finner ett tilläggsvärde av stor betydelse och att detta uppväger den undermåliga boendemiljön – det kan exempelvis handla om att man i anslutning till bostaden bedriver verksamheter som hos andra fastighetsägare hade kunnat leda till vräkning –, samt (iii) att de boende inte har möjlighet att välja någon annan bostad. Till den andra frågeställningen ser Lind och Blomé två möjliga huvudförklaringar. Å ena sidan skulle värdeutvecklingen av ett bestånd kunna vara av underordnat ekonomiskt intresse, exempelvis om fastighetsägaren inte själv har behövt investera i förvärvet från början. Å andra sidan kan situationen på fastighetsmarknaden under den aktuella tidsperioden ha främjat riskanalyser med hög sannolikhet för avyttring över inköpspris, även av synnerligen nedgångna fastigheter.

I Malmö utgjorde avslöjandena om slumförvaltningen och dess omfattning en tydlig signal om att kommunens insatser för social hållbarhet hade varit eftersatt. Denna inriktning utgör sedermera en av kommunens huvudprioriteringar. Den stakas ut bland annat i den rapport som den 2010 tillsatta kommissionen för ett socialt hållbart Malmö publicerade några år senare (Stigendal & Östergren, 2013) och den kommer till uttryck i ansträngningar runt omkring i staden, exempelvis de som beskrivs i avsnittet nedan om boendekvalitet i Sofielund.

2.1 MILJÖBALKEN SOM UTGÅNGSPUNKT FÖR BOSTADSTILLSYN

Sedan 1999 samlar miljöbalken (MB 1998:808) den lagstiftning som reglerar skyddet i Sverige både för miljö och för människors hälsa. I förarbetena till lagen hade emellertid hälsoskyddsaspekten en underordnad roll i jämförelse med miljöskyddet, och detta återspeglas också i själva lagtexten. Detta kan ha bidragit till att bostadstillsynen har kommit att förbises i tillsynsplaneringen (Hjärne Dalhammar, 2016). I miljöbalken utgör *olägenhet för människors hälsa* ett nyckelbegrepp, vilket definieras såsom ”störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig” (MB 9 kap. 3§).

Kommunerna hör till de särskilt utpekade myndigheter som ansvarar för tillsynen över att miljöbalken upprätthålls. Bland annat ska de säkerställa att fastighetsägare inte försummar lagens krav att ”vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa” (MB 9 kap. 9§). Dessutom sägs uttryckligen, i 45 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, att kommunen i sin tillsyn ”ska ägna särskild uppmärksamhet åt [...] byggnader som innehåller en eller flera bostäder och tillhörande utrymmen”. Det är i dessa formuleringar som uppdraget att utföra bostadstillsyn bottnar.

Förutom den konceptuella markeringen av kopplingen mellan miljö och människors hälsa innebar miljöbalkens införande även en förändring i praktiken av karaktären på tillsynsmyndigheternas arbete (Hjärne Dalhammar, 2016). Fokus lades nu på **systemtillsyn**, som utgår från den **egenkontroll** som berörda verksamheter har att utföra. För myndigheternas tillsynspersonal var följden av det nya upplägget mer skrivbords- och mindre fältarbete. Vid sidan av egenkontrollrapportering utgör även anmälningar från tredje part (exempelvis de boende själva) en viktig kontrollmekanism och anledning för kommunen att öppna ärenden i enlighet med miljöbalkens tillsynsuppdrag. Huvudprincipen för tillsyn enligt denna modell är emellertid reaktiv snarare än uppsökande.

En viktig ytterligare aspekt av tillsyn enligt miljöbalken är dess finansiering. Verksamheter som är föremål för tillsyn avseende skyddet av miljö och människors hälsa kan åläggas att ersätta tillsynsmyndigheten för dess kostnader. Detta sker i enlighet med föreskrifter och avgifter som myndigheten meddelar. När kommunen har tillsynsansvar är det kommunfullmäktige som beslutar om dessa frågor. Av samhällsekonomiska hänsyn ligger det i myndighetens intresse att dessa avgifter är väl avvägda. Är de för höga så drabbas verksamheterna av oskäligen kostnader. Är de å andra sidan för låga så innebär det i praktiken en skattefinansierad subvention av verksamheterna i fråga. En potentiell risk med avgiftsfinansierad tillsyn är emellertid att tillsynsmyndighetens insatser prioriteras efter vad som låter sig avgiftsfinansieras snarare än efter var behovet är som störst.

2.2 BOSTADSTILLSYN I MALMÖ

Ansvar för tillsyn enligt miljöbalken ligger i Malmö stad på miljönämnden, vilken har sina rötter i 1800-talets folkhälsoarbete (Nihlén, Nilsson, Ydstedt, & Melander, 2000). Utbredd trångboddhet, fattigdom och sanitära missförhållanden förde långt in på 1900-talet med sig ohälsa med svåra följder för staden. Redan 1831 hade staden inrättat en sundhetsnämnd med huvudsaklig uppgift att bekämpa epidemisk kolera, och i samband med att Sveriges första hälsovårdsstadga träder i kraft 1875 övertas sundhetsarbetet av en nykonstituerad hälsovårdsnämnd. Först 1914 anställs de första bostadsinspektörerna i Malmö.

Under senare delen av 1900-talet hade skyddet av den yttre miljön kommit att bli en så viktig del av nämndens ansvarsområde att dess namn 1983 ändrades till miljö- och hälsoskyddsnämnden (Nihlén et al., 2000). 1992 förkortades namnet till miljönämnden. Dess anställda, vilka alltså även omfattar bostadsinspektörerna, utgör miljöförvaltningen. När miljöbalken infördes 1999 tog miljöförvaltningen i Malmö telefonledes årligen emot cirka 3000 ärenden rörande inomhusmiljö, varav ungefär en tredjedel föranledde utredning och åtgärder.

Efter skandalen i Herrgården, och i takt med att betydelsen av den sociala dimensionen av hållbarhet understryks allt tydligare i Malmökommissionens efterföljd, så har genomgripande förändringar skett i hanteringen av bostadstillsynsärenden i Malmö. Vid miljöförvaltningens avdelning för miljö- och hälsoskydd (MHS) inrättades inledningsvis ett särskilt arbetslag för bostadstillsyn, vilket senare ombildades till en särskild enhet. I mars 2018 bestod den av fjorton medarbetare. Här har en betydligt offensivare modell för hantering av boendekvalitetsfrågor vuxit fram än det reaktiva arbetssätt som systemtillsynsmodellen annars normalt ger utrymme för. Denna omdaning i sättet att

bedriva bostadstillsyn på har stegvis etablerats och anpassats allteftersom förutsättningarna har förändrats såväl organisatoriskt som ekonomiskt.

En avgörande aspekt i förändringsprocessen har varit förenklad ärendehantering.¹ Syftet med denna är att kunna ägna tillsynsresurser i högre grad åt angelägna fall än åt anmälningar som inte beror på omständigheter som utgör olägenhet enligt miljöbalken. Istället för att som tidigare registrera alla inkommande klagomål som likvärdiga ärenden, så minskar man den administrativa belastningen genom att lägga fokus på upplysning och förebyggande arbete i kontakten med kommuninvånarna. Denna verksamhet har utvecklats i flera steg. Vidare har man, i samverkan med större fastighetsägare, börjat gruppera enskilda fall i så kallade samlingsärenden. Detta arbetssätt inleddes 2012 i samarbete med det kommunalägda bostadsföretaget MKB, och därefter har det kommit till användning även med flera andra fastighetsägare.

Till detta kommer rutiner för **uppsökande tillsyn**, vilken utgör en viktig del i det fokus som numera läggs på proaktiva och förebyggande insatser. Ett verktyg av stor betydelse för beslutsfattande om såväl proaktiv som reaktiv ärendehantering utgör den prioriteringsmatris som bostadsinspektörerna i Malmö har arbetat fram. Enligt denna bedöms potentiella ärenden utifrån fem dimensioner enligt en fyrgradig skala från 0 till 3. Se Tabell 1 nedan. Ju högre tvärsomma ett fall får vid en samlad uppskattning av digniteten av samtliga dimensioner, desto högre prioritet anses det ha.

Tabell 1. Fem dimensioner för prioritering av ärenden: Prioriteringsmatris för bedömning av fall enligt förändrade rutiner för bostadstillsyn i Malmö (Jungevall, 2016)

Prio	Varaktighet	Fysisk hälsopåverkan	Psykisk hälsopåverkan	Tendens att främst drabba socialt och ekonomiskt svaga grupper	Relevans av vitesbeslut för aktuell ärendegrupp
3	Permanent	Allvarlig	Allvarlig	Tydligt samband	Bra metod med effektivt resultat
2	Ofta återkommande	I viss grad	I viss grad	Samband förekommer	I vissa fall effektivt resultat
1	Vid vissa tillfällen	Ringa	Ringa	Samband vid enstaka tillfällen	Sällan effektivt resultat (p.g.a. svårighet att följa upp)
0	Enstaka händelse	Obefintlig	Obefintlig	Inget samband	Ej tillämpligt

Utifrån prioriteringsdimensionen ”tendens att främst drabba socialt och ekonomiskt svaga grupper” har ett antal områden i kommunen valts ut, i vilka uppsökande tillsyn äger rum.²

2.3 BOENDEKVALITET I SOFIELUND

Sättet Malmö numera bedriver bostadstillsyn på har väckt uppmärksamhet runt om i landet genom det att inspektörer och jurister från miljöförvaltningen i Malmö har deltagit i konferenser och möten för att berätta om sina erfarenheter och förändrade arbetsmetoder.

¹ Källa för uppgifterna om den förenklade ärendehantering utgör Caroline Tandefelt och Fahd Askander, bostadsinspektörer vid miljöförvaltningens bostadsenhet i Malmö stad. Under 2015 och 2016 bistod de löpande denna studie med uppgifter såväl som med källmaterial i form av data ur förvaltningens diarieföringsdatabas.

² Miljöförvaltningens karta (2017-06-20) över områden prioriterade för bostadstillsyn omfattar Almgården, Almhög, Apelgården, Augustenborg, Bellevuegården, Eriksfält, Hermodsdal, Herrgården, Holma, Kirsebäcksstaden, Kroksbäck, Kryddgården, Lindängen, Mölllevången, Norra Sorgenfri, Nydala, Oxie Kyrkby, Segevång, Södra Sofielund, Törnrosen och Örtagården.

Ett av de områden i Malmö som sporrade på utvecklingen av nya arbetssätt på miljöförvaltningen är Sofielund. Här uppdagades i samband med skandalen i Herrgården flera grava fall av slumförvaltning. Dessa ledde till intensiv aktivitet i lokalsamhället, där en allians bildades mellan kommunens områdeskontor och hyresgästföreningen. 2011 genomdrev de en intensiv och framgångsrik kampanj som bland annat omfattade fältkontor, dörrknackning och utbildning av kontaktombud för hyresgäster gentemot fastighetsägare (Renntun, Olsson, Sahrabaghi, & Lundström, 2012). Insatserna skedde i samverkan med många aktörer, såsom polis, stadsbyggnadskontor, miljöförvaltning och ägare av lokala fastigheter. Dessa visade sig vara långt fler än vad kommunen tidigare hade trott. Mobiliseringen också av privata intressenter, genom tät samverkan med fastighetsägarna, blev drivkraft till bildandet 2014 av föreningen Fastighetsägare Sofielund som i mycket nära partnerskap med kommunen har fortsatt att verka som en motor, såväl i boendefrågor som för områdesförbättring i stort. Insatserna som bland annat på detta vis har kommit att drivas i form av långsiktiga processer anger en vidgning av kommunens syn på och beredskap till ansvar för boendekvalitet – på ett sätt som går vitt utöver det som miljöbalken stipulerar inom ramen för tillsynsuppdraget. Missförhållandena som blottades i Sofielund synliggjorde också betydelsefulla samband mellan kvalitetsbrister i boendemiljön och i närområdet. Att implikationerna av dessa inte går att åtgärda med enbart egenkontrollsbaserad systemtillsyn är uppenbart, och i skenet av detta har det för tillsynsarbetet i Malmö varit av stor vikt att dra upp nya riktlinjer och staka ut nya riktningar för verksamheten. Boendekvaliteten i Sofielund och dess utveckling kan utgöra en lärorik plattform när man tittar närmre på effekterna av de förändringar som bostadstillsynsarbetet i Malmö har genomgått, men även vad gäller förståelse för mekanismer för områdesutveckling.

En följd av de processer som beskrivs här är att tätare samverkan har etablerats mellan kommunens tillsynspersonal och andra samhällsaktörer såsom fastighetsägare och hyresgästföreningen, polis och räddningstjänst, samt skattemyndigheten. Energin i det långvariga engagemanget i Sofielund har bland annat banat väg för kampanjen Tryggare Malmö, som inleddes 2017 och som fortsätter även under 2018. Dess övergripande syfte är att konkret och kännbart främja den sociala hållbarheten inte bara i Sofielund, utan i hela kommunen.

3. Strategier vid missnöje – exit, voice och lojalitet

I den här studien kommer vi att förhålla oss till ett teoretiskt ramverk som härrör från tankar om konsumenters beteende då de möts av låg kvalitet. Det handlar om ganska allmänna ekonomiska teorier, men vi menar att de kan användas också för att förstå de problem som beskrivs i föregående avsnitt. Även om bostadsmarknaden på många sätt skiljer sig från marknaden för andra varor och tjänster (för en diskussion om detta, se Arnott, 1995), så kan grundläggande principer ändå bidra till insikter om hur den fungerar. Grundproblemet uppstår då boende har anledning att vara missnöjda med sin bostad eller med sin hyresvärd eller bostadsrättsförening. Det kan handla om en upplevd låg kvalitet på inredning, brist från fastighetsägarens sida att åtgärda uppkomna fel, en känsla av otrygghet och så vidare. I ekonomisk teori talade man tidigt om att den typen av brister i kvalitet leder till att man som kund (i det här fallet boende) väljer att sluta konsumera en viss vara eller tjänst. Det brukar på engelska benämnas 'exit', och antas på sikt innebära att verksamhetsidkare är tvungna att upprätthålla en viss kvalitetsnivå för att inte förlora kunder. Det här resonemanget möttes dock av kritik, eftersom det finns flera exempel på när människor väljer att fortsätta använda sig av en viss vara eller tjänst trots att de är missnöjda. I ett numera klassiskt verk från 1970 utvecklar Albert Hirschman (1970) en teori som förenar tidigare separata forskningsfält inom nationalekonomi och statsvetenskap till en mer allmän teori. Från statsvetenskapen använde Hirschman begrepp som i boken benämns 'voice', alltså att i stället för att rösta med fötterna välja att göra sin stämma hörd på olika sätt. Det kan handla om att delta i allmänna val, att vända sig till ledningen i ett företag vars service man är missnöjd med eller att organisera sig med andra individer för att propagera för en gemensam sak. De två strategierna, exit och voice, är beroende av varandra.³ Exempelvis kan exit bedömas vara omöjligt i vissa situationer och då är voice den strategi som kvarstår. Å andra sidan är Hirschman noga med att påpeka att bevarandet av möjligheten att tillgripa exit kan vara en förutsättning för att voice inte ska bli ett tomt slag i luften: Varför bry sig om en konsument eller väljare som inte har något val utan som är hänvisad till rådande förhållanden?

Utöver begreppen exit och voice använder Hirschman sig av begreppet lojalitet, vilket kan vara riktat såväl gentemot personer och organisationer som gentemot geografiska platser. Lojalitet kan definieras som 'allt som minskar benägenheten för exit och ökar sannolikheten för voice'. Det innebär att många olika faktorer kan påverka i vilken utsträckning man använder sig av de båda mekanismerna. Exempelvis kan relationen till det egna bostadsområdet, men även tilltron till samhällets institutioner, spela roll för om en person väljer att använda voice för att påverka sin boendesituation eller inte.

Hirschmans utgångspunkt handlar i hög utsträckning om kunder på en konventionell marknad, men begreppen 'exit, voice and loyalty' kan lika gärna appliceras inom en organisation (Landau, 2009) och de har även anpassats till ytterligare områden utanför ekonomi och statsvetenskap. De kan tillämpas i fråga om missnöje på arbetsplatser (Naus, Van Iterson, & Roe, 2007) och missnöje med offentlig service (Dowding & John, 2008), men även om missnöje med området man bor i (Van Der Land & Doff, 2010) och missnöje med bostaden i sig (Chisholm, Howden-Chapman, & Fougere, 2016). Hur begreppen faktiskt används skiljer sig emellertid något mellan de olika studierna. När Kecskes (1994) resonerar om rörlighet i bostadssektorn tillämpar han begreppen i en empirisk undersökning av boendes *önskemål* om att flytta i relation till deras *avsikt* att flytta. I det sammanhanget kompletterar

³ Eftersom begreppen exit och voice är etablerade i litteraturen sedan länge, samt i avsaknad av vedertagen svensk terminologi, kommer vi framöver att använda de engelska begreppen.

han dem med begreppet passivitet och vidareutvecklar dessutom voice-begreppet med hjälp av exempel på olika observerade strategier för hur man konkret försöker åtgärda missnöjet med sin boendesituation utan att för den skull faktiskt flytta. Van Der Land och Doff öppnar istället för en utvidgning av exit-begreppet och ser möjligheter till ”grader av exit” (Van Der Land & Doff, 2010: 243). Vid tiden för utrullningen i media av bostadsskandalen i Herrgården så förekom det i området episoder av våldsam social oro av upploppsliknande karaktär, och med denna anpassning av teorin så kan man resonera om dessa som uttryck för exit. I vad mån de aktuella oroligheterna går att förknippa med eller härleda till boendesituationen ligger emellertid inte inom den här studiens ramar, och det är därför inte föremål för någon analys i detta sammanhang.

Syftet med denna rapport är att belysa problem som förekommer med avseende på kvalitet i bostäder och att syna hur dessa problem koppar till socio-ekonomiska förhållanden. Att undermåliga bostäder finns och orsakar problem har varit välkänt under en längre tid, både i Malmö och på flera andra håll i landet. En person eller ett hushåll med stadig inkomst har inte behövt acceptera ett undermåligt boende, eftersom det i regel har funnits ett exit-alternativ i form av att köpa en annan bostad eller söka sig till en ny hyresvärd. I Malmö fanns under en lång period relativt gott om bostäder i förhållande till antalet boende. I takt med att inflyttningen ökade har dock detta blivit allt svårare, och att komma över ett förstahandskontrakt är i nuläget besvärligt även för hushåll med relativt god ekonomi. För hushåll med låg inkomst har det sedan ännu längre tillbaka varit orealistiskt eller mycket svårt att flytta. Att köpa en bostadsrätt kräver en regelbunden inkomst för att få lån, alternativt ett omfattande privat kapital. Även på hyresmarknaden har hyresvärdar kunnat öka kraven för att bevilja ett förstahandskontrakt. Dessutom har bostadsmarknaden generellt höga trösklar på så sätt att det finns en hel del kostnader förknippade med att flytta, även för mer resursstarka hushåll. Kostnaderna kan yttra sig såväl i direkta utgifter som i termer av tid för att leta ny bostad och att genomföra flytten. Sammanfattningsvis är det därför realistiskt att anta att möjligheten till exit är mindre för mindre resursstarka hushåll.

Om exit genom utflyttning inte har varit ett tillgängligt alternativ för hushåll med lägre inkomst, varför har de inte tillgripit voice-mekanismen i stället? Det finns sätt att förklara detta på. Inom organisationsforskningen finns studier där man testat vilka faktorer som påverkar sannolikheten att en anställd kommer att vidta åtgärd, det vill säga använda voice, när hon upplever problem i organisationen. Voice tolkas här ofta i enlighet med Landau (2009) som undersöker olika egenskaper hos individen och organisationen. Hon visar att såväl individuella som organisatoriska egenskaper spelar in. De personliga förmågor som hon tillmäter betydelse är individens syn på sin egen förmåga, samt kapaciteten att kunna förändra. Personer med högre tilltro till sin egen förmåga är, kanske inte helt förvånande, mer benägna att agera när de upplever missförhållanden. Vidare har det betydelse om man bedömer att den närmsta chefen har kapacitet att hantera frågan eller inte. Också det hierarkiska förhållandet i organisationen spelar roll på så sätt att ett ökat avstånd mellan chef och medarbetare minskar sannolikheten för att den senare kommer att använda voice-mekanismen. Motsvarande studier har enligt vår vetskap inte genomförts för boende, men man skulle kunna dra paralleller mellan, å ena sidan, chef–medarbetar-relationen i resonemanget ovan och, å andra sidan, en hyresvärd–hyresgäst-relation.

Hirschman (1970) konstaterade också han, i analogi med reflektionerna ovan, att fattiga och resurssvaga grupper sannolikt använder såväl exit- som voice-mekanismen i lägre utsträckning än mer gynnade grupper, eftersom tillgängligheten till båda mekanismerna är avhängig av resurser av olika slag. Exit kan förutsätta ekonomisk möjlighet att välja något annat, och voice kan bygga på förtrogenhet med ett system, på personliga nätverk och på ekonomiska resurser. Utifrån dessa resonemang kan begreppet lojalitet vara kopplat till tilltron till att en eventuell anmälan faktiskt ska

leda till skillnad, och att man inte är rädd för repressalier. Inom ramen för denna studie finns inte möjlighet att studera detta i detalj, men däremot finns tidigare studier som handlar om bostadsområden och tilltro i relation till rättsväsendet. Brottsförebyggande rådet (2018) finner exempelvis lägre tilltro till rättsväsendet i socialt utsatta områden jämfört med andra urbana områden.

Begreppen exit och voice återkommer i denna rapport i form av teoretiskt ramverk för diskussioner om och analyser av bostadstillsynen, och de används för att underbygga förslag till tillsynens utveckling som verktyg för en god boendemiljö för fler grupper i samhället. Voice innebär, i denna rapport, ett formellt klagomål adresserat till hyresvärd, fastighetsägare, hyresgästförening eller kommun. Exit, som vi använder det, innebär att flytta. Svensk lagstiftning och tillsynspraxis bygger väsentligen på att individer agerar proaktivt för att missförhållanden ska komma till myndigheternas kännedom. De kan därför sägas förutsätta att voice-mekanismen används av alla invånare. Bortsett från exit och voice enligt definitionerna ovan utgör därför passivitet, liksom andra tänkbara uttryck för missnöjeshantering baserad på hälsorelaterade olägenheter i boendemiljön, i våra ögon ett misslyckande i upprätthållandet av miljöbalkens intentioner att säkerställa det allmänna hälsoskyddet – åtminstone till dess att de uppmärksammas och åtgärdas, exempelvis genom uppsökande tillsyn. Hädanefter fokuserar vi huvudsakligen på de två grundbegreppen, medan aspekter som lojalitet och passivitet inte behandlas närmare utanför teoriavsnittet.

4. Datainsamling och metod

Det insamlade datamaterialet kommer från Malmö stads miljöförvaltnings diarietababas, och har sedan lästs in i statistiska mjukvaror för analys. Med hjälp av bostadsinspektörer från Malmö stad har vi beretts tillgång till datan och kunnat diskutera dess användning.

Rapporten bygger främst på statistiska metoder men ett flertal möten och intervjuer med personal vid Miljöförvaltningen har också genomförts. Intervjumaterial med tidigare ordförande i kommunstyrelsen Ilmar Reepalu, insamlat i samband med ett tidigare forskningsprojekt, har också använts för en bakgrundsbeskrivning. Även fältbesök tillsammans med miljöinspektörer under tillsynsbesök har genomförts för att få en bättre förståelse för hur miljöinspektörerna arbetar ute på fältet med bostadstillsyn och hur kontakten med hyresgäster kan se ut.

4.1 BOSTADSTILLSYNENS ÄRENDEREGISTER

Miljöförvaltningen hanterar en stor mängd ärenden som inte berör bostadsfrågor, som exempelvis kemikaliehantering. Diarietabasen, som samtidigt fungerar som bostadstillsynens ärenderegister, innehåller därför inte enbart data över boende utan även annan verksamhet. I ett initialt skede rensades materialet så att de data som exporterades ur datasetet var ärenden som kan klassificeras som bostadsrelaterade. Detta har inneburit en hel del manuellt arbete som Miljöförvaltningen hanterat. Materialet har sedan rensats i flera steg då det varit tydligt att vissa ärenden kommit med av misstag. Den rensningen har säkerställts med frågor till inspektörer så att inget material rensas bort på felaktiga grunder.

Samtliga ärenden har geokodats, det vill säga givits koordinater för att kunna skapa kartor. Eftersom registret ibland innehåller flera olika adresser för varje ärende (exempelvis kan adressen till den som rapporterar ibland finnas med) har ärendena gått genom manuellt. Ärenden med adresser i rena industriområden har sorterats bort efter säkerställande att de inte rör sig om boendefrågor.

Principerna för insamling har i viss utsträckning förändrats under den tidsperiod som studien fokuserar på. Vissa ärenden har under perioden börjat hanteras som samlingsärenden. Det gäller ärenden som berör de större fastighetsägarna; MKB, Akelius, Heimstaden, HSB Sundsfastigheter, Willhem och Stena, samt ärenden av viss typ (nämligen ärenden relaterade till vedeldning, buller och måsar). Dessa har därför fått hanteras i särskild ordning genom att dokumentationen skett separat och fått aggregeras under arbetets gång med att strukturera data.

Det bör noteras att ärendehantering är avsedd främst för handläggning och inte för uppföljning, vilket innebär att exempelvis klassificering av ärenden inte alltid sker systematiskt och kan ändras över tid. För att göra data jämförbara har författarna tillsammans med miljöinspektörer gått igenom aktuella data för att hitta relevanta sökord och säkerställa att den är så jämförbar som möjligt. Sökningen har sedan skett med hjälp av nyckelord. Nyckelorden har tagits fram i flera omgångar med hjälp av genomgångar av innehållet i databasen för att inte viktiga begrepp ska missas.

4.2 ÖVRIG STATISTIK

Den socio-ekonomiska datamängden tillhandahålls via Malmö stad. Denna typ av databaser sköts numera av Statistiska centralbyrån. Datasetet har saknat vissa observationer, men då flera av variablerna handlar om faktorer som förändras förhållandevis långsamt, har vi i vissa fall kunnat interpolera data för att inte förlora observationer.

5. Register som verktyg

Analysen av bostadstillsynens ärenderegister bygger på flera olika steg, där det första skedet går ut på att klassificera ärendena efter typ, det vill säga på vilken grund ärendena väckts. Det andra steget handlar om att klassificera dem efter vilka åtgärder som sätts in av myndigheten, ytterst med syftet att kunna ringa in hur allvarligt ärendena bedöms. Slutligen klassificeras ärendena efter hur de initierats, det vill säga om de inletts på grund av inkomna klagomål eller om det skett genom uppsökande tillsyn. Nedan diskuteras respektive klassificering.

5.1 KLASSIFICERING AV ÄRENDEN EFTER TYP

För att kunna analysera innehållet i den aktuella databasen var ett första steg att klassificera ärendena efter deras ämnesmässiga innehåll. Initialt gick arbetet alltså ut på att undersöka vilka typer av ärenden som alls kan identifieras som boenderelaterade. Ett exempel på sådana typer av ärenden finns presenterade på Malmö stads hemsida för bostadstillsyn, där man specifikt nämner fem typer; fukt- och mögelskador, ventilation, skadedjur, temperatur och drag, samt buller. En genomgång av databasen gjordes för att identifiera de typer av ärenden som kan anses vara vanligt förekommande. För studien är det av intresse att kunna skilja mellan ärenden som har direkt koppling till inomhusmiljön och de som beror på förhållanden utanför själva bostaden. En anledning till detta är att inomhusmiljön mer direkt kan antas påverka en persons livsmiljö, inte minst hälsomässigt. Ärendena av inomhusmiljö är i sin tur klassificerade efter innehåll och har delats in i kategorierna fukt, ventilation och temperatur. Ett och samma ärende kan samtidigt tillhöra flera av kategorierna. Alla tre är relativt vanligt förekommande fall i databasen, och kategorierna fukt och ventilation är ofta relaterade, men det finns också exempel på ärenden där dessa kategorier uppträder separat. Exempelvis kan man tänka sig ärenden med problem kring ventilation där fuktproblem ännu inte utvecklats. Samtliga ärenden klassificerade som någon av de tre typerna är klassificerade som inomhusrelaterade.

5.2 KLASSIFICERING AV ÄRENDEN EFTER BEDÖMD ALLVARSGRAD

Ett första steg i analysen är att undersöka om datan i sig kan stödja resonemanget om att inomhusrelaterade ärenden kan anses utgöra risk för olägenhet för människors hälsa. Tidigare forskning visar att dålig inomhusmiljö hänger kraftigt samman med sämre hälsa, och boende är därför en viktig faktor för en individs hälsa. Internationella studier visar ett samband med infektioner och astma (Chum, 2011; Hernández, 2016; Krieger & Higgins, 2002; Peat, Dickerson & Li, 1998). Oudin och medförfattare (Oudin, Richter, Taj, Al-Nahar & Jakobsson, 2016) undersöker i sin studie hälsoeffekter hos barn i Rosengård, i anslutning till skandalen i Herrgården.

Fukt är av extra stort intresse eftersom det i sig kan innebära direkta hälsoproblem. De exakta mekanismerna diskuteras mellan forskare, men att det finns ett samband mellan fukt och mögel i hemmet och olika andningsrelaterade hälsoproblem beläggs i flera studier. I en metastudie över 33 utvalda forskningsstudier finner Fisk, Lei-Gomez & Mendell (2007) att fukt och mögel i hemmiljön leder till mellan 30-50% ökad förekomst av andningsrelaterade hälsoproblem. Vi har inte hittat några andra kategorier av ärenden i databasen som på ett liknande sätt kan sägas vara direkt relaterade till hälsa. Vanliga typer av ärenden utöver de nämnda är buller, lukt, ljud från grannar eller verksamheter, vedeldning samt skrikande måsar.

Det är på förhand svårt att säga hur de olika ärendena skiljer sig vad gäller allvaret i situationen. För att kunna analysera detta har vi använt olika mått på insatser som genomförts i ärendet, och därigenom kunna mäta hur allvarligt ärendet bedömts av tillsynsmyndigheten. Vi benämner detta ärendets tillsynsintensitet, det vill säga hur kraftiga insatser som tillsätts från miljöförvaltningens sida.

Det finns inte i databasen formell information om utdömda viten, och vi har även här valt att göra en klassificering utifrån söktermer. Efter diskussion med miljöinspektörer valdes olika alternativ för söktermer ut. De två första variablerna, antal handlingar och antal anteckningar, räknar dokumenterat faktiskt beteende i termer av registrerade aktioner. De övriga är kvantifieringar av textmaterialet där ett antal sökord används. Respektive variabel diskuteras nedan.

Antal handlingar

Med handling avses varje offentlig handling, enligt offentlighetsprincipen, som finns för ett ärende. Antalet handlingar kan ses som en proxy-variabel för hur mycket arbete ett ärende genererar på miljöförvaltningen. Proxyvariabel är ett begrepp som används när det är svårt att mäta det man faktiskt vill mäta, men som bedöms fånga det fenomen man är intresserad av. Rimligen bör mer allvarliga ärenden leda till mer arbete för tillsynsmyndigheten, men ett direkt och förutsebart samband mellan arbetsintensitet och graden av olägenhet för människors hälsa kan man inte förvänta sig. Den här variabeln påverkas nämligen också, om än endast i viss utsträckning, av voice-mekanismen, alltså att boende eller andra framför klagomål direkt till miljöförvaltningen. Andra uttryck för voice – såsom klagomål som inkommer exempelvis till en hyresvärd och eventuellt leder till åtgärd – påverkar däremot inte arbetsintensiteten på myndigheten och fångas heller inte upp av variabeln.

I och med att förenklad ärendehantering har utvecklats och börjat tillämpas vid miljöförvaltningens enhet för bostadstillsyn (se avsnitt 2.2 ovan), så bör voice-mekanismens genomslag i variabeln ha förändrat karaktär, och man kan förvänta sig ett skifte, dels i fördelningen av ärendetyper i registret, dels i att relationen mellan arbetsintensitet och olägenhetsgrad stärks för de ärenden som omfattas av registret.

Antal anteckningar

I databasen finns utrymme för handläggarna att nedteckna observationer, händelser, reflektioner och intryck som är av relevans för ett ärende, men som inte utgör offentlig handling. Dessa registreras i form av så kallade anteckningar. I rättslig mening utgör de arbetsmaterial, och som sådant omfattas de i sig inte av offentlighetsprincipen. De hjälper handläggaren att hålla sig à jour med utvecklingen av ärenden som pågår under längre tid. De syftar också till att möjliggöra en för de externa aktörerna i ärendet sömlös hantering från förvaltningens sida, även i de fall då de individuella inspektörerna och handläggarna byts ut eller av annan anledning skiftar över tid. På liknande sätt som variabeln ”antal handlingar” kan denna variabel undersökas såsom proxy för ett ärendes arbetsintensitet vid tillsynsmyndigheten.

Enligt förändrade rutiner vid miljöförvaltningen ska emellertid, i samband med att ett ärende avslutas, alla anteckningar numera antingen raderas ur diariedatabasen eller omvandlas till handling. Vid enheten för bostadstillsyn har dock denna förändring inte haft retroaktiv effekt, och den började i viss utsträckning tillämpas tidigast 2016. Detta innebär att variabeln endast kan användas i jämförande analyser när hela datasetet kommer från tiden före detta årtal.

Vite

Faktiskt utdömda och inkrävda viten dokumenteras inte i databasen, men däremot nämns hot om vite och liknande i noteringar. Det går då att identifiera ärenden där utdömande av vite på något sätt varit aktuellt. Vår tolkning är att ärenden med positivt svar på variabeln ”vite” uttrycker fastställd förekomst av olägenhet för människors hälsa. Däremot är inte det omvända förhållandet sant. Det vill säga: Man kan inte sluta sig till att olägenhet för människors hälsa inte föreligger när begreppet vite saknas i akten.

Inspektion och besiktning

Vid uppsökande tillsyn sker alltid en inspektion med intern personal. Men även vid misstänkt berättigade klagomålsärenden eller då det finns behov av mer information kan miljöförvaltningen genomföra tillsynsinspektion. När situationen bedöms som allvarlig och behoven anses mer krävande kan man dessutom vända sig externt för att låta en utomstående besiktningsman genomföra en besiktning. Därför har även inspektion och besiktning använts som sökord för att generera separata variabler som kan undersökas såsom proxy för eskalerande grad av olägenhet för människors hälsa. Ett problem är dock att distinktionen mellan begreppen inte använts konsekvent över tid. Variablerna får därför hanteras med försiktighet.

Sammanfattningsvis kan sägas att de inte finns ett enskilt, enkelt sätt att utifrån databasen mäta hur allvarligt ärendet bedömts av miljöförvaltningen.

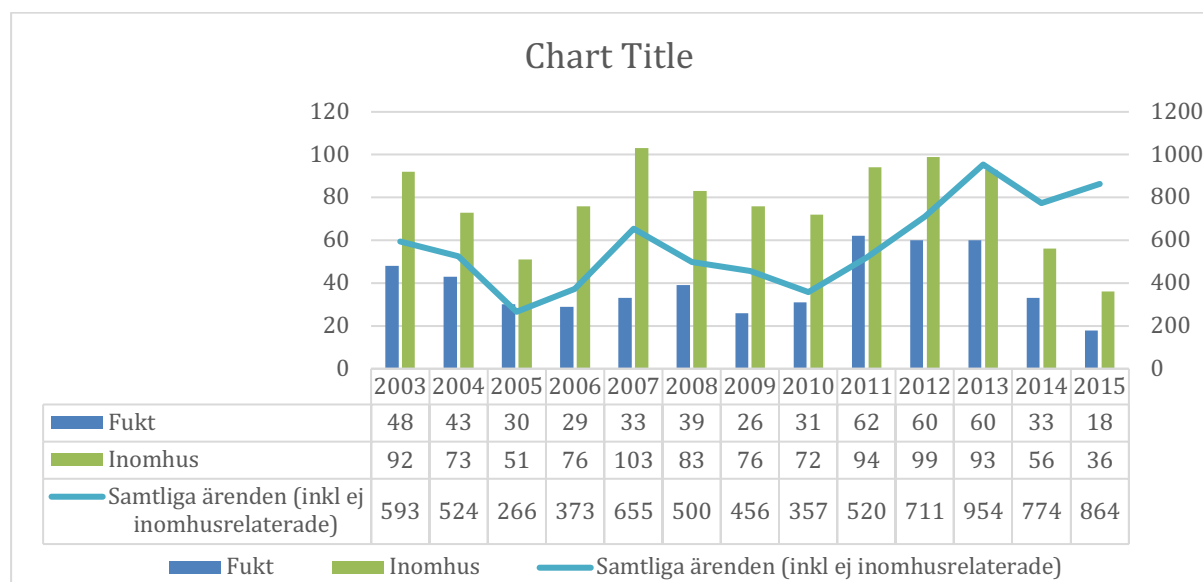
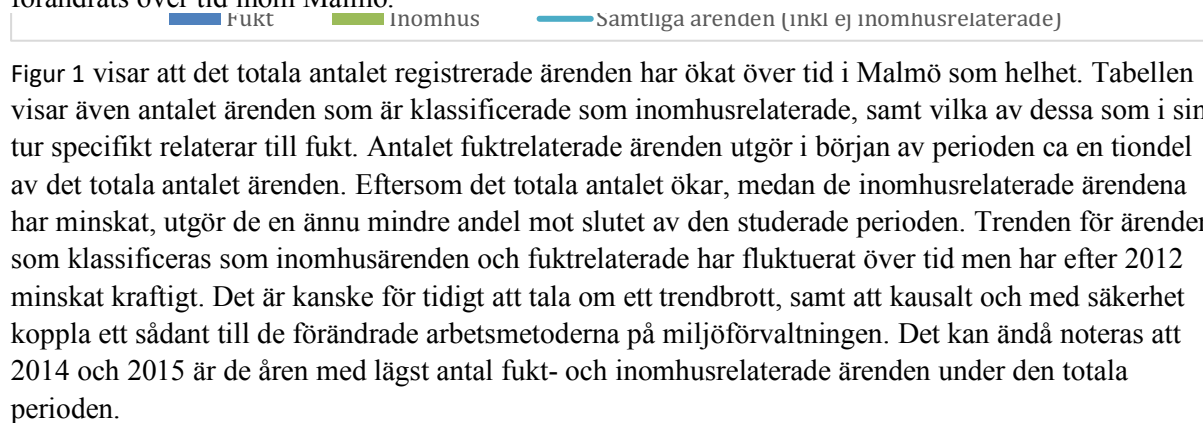
5.3 KLASSIFICERING AV ÄRENDEN EFTER VOICE-MEKANISMEN: VEM INITIERAR ÄRENDENA?

Miljöförvaltningens diarietabas innehåller även viss information om hur ärenden har kommit att initieras. Man bör i analysen skilja mellan ärenden som inkommit via klagomål respektive de som initierats genom uppsökande tillsyn. En tredje möjlig kategori utgörs ärenden som härrör från berörda verksamheters egenkontroll. Ungefär hälften av ärendena i det studerade datasetet har utifrån denna indelning kunnat klassificeras som inkomna genom klagomål (voice-mekanism). Den andra hälften har uppkommit genom uppsökande tillsyn. För några ärenden har det dock inte varit möjligt att helt säkerställa hur ärendet initierades och därför finns vissa ärenden som klassificerats som både uppkomna genom klagomål och som en följd av uppsökande tillsyn. Det bör också påpeka att det ur datasetet inte går att säkert fastställa vem som inkommit med klagomål, och i vissa fall kan det vara grannar som gör anmälan. Denna klassificering bör därför tolkas med viss försiktighet.

I följande avsnitt kommer resultaten från analysen av ärenden registrerade att redovisas.

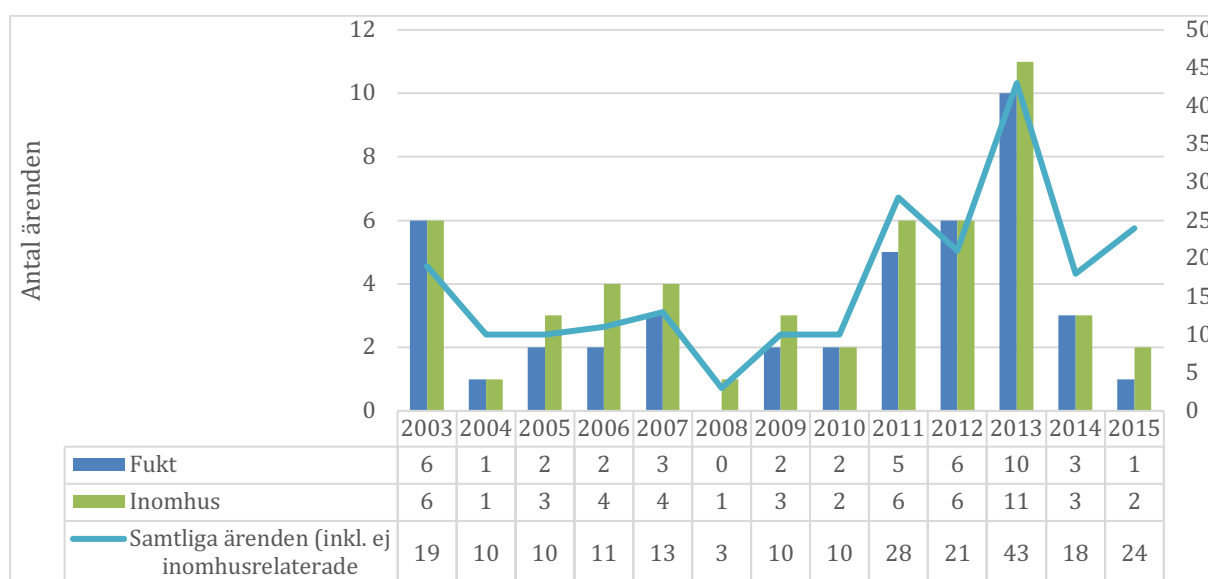
6. Bostadstillsyn i Malmö – analys av miljöförvaltningens diariedatabas

Ett första steg i analysen är att ge en överblick över hur antalet ärenden, och typen av ärenden, förändrats över tid inom Malmö.



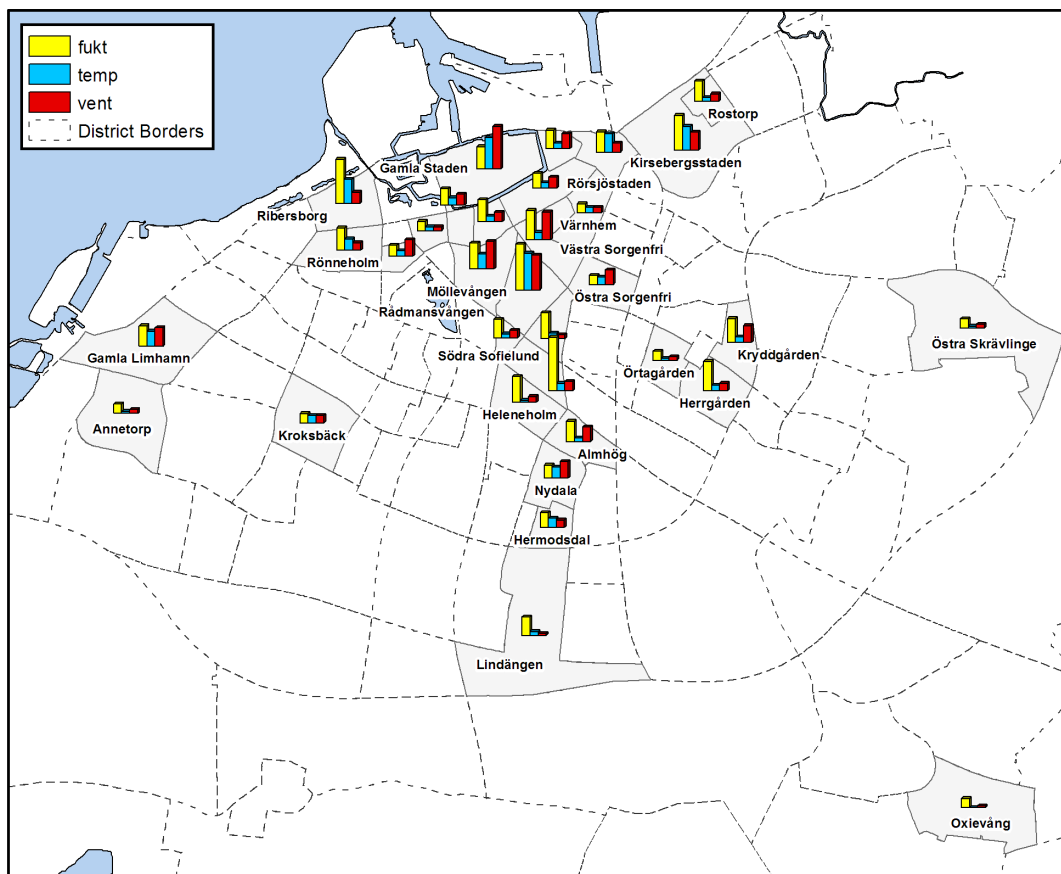
Figur 1. Antal ärenden efter typ och år, hela Malmö

Figur 2 visar motsvarande siffror, men för stadsdelen Sofielund. En skillnad mot övriga Malmö är att så gott som alla inomhusrelaterade ärenden i Sofielund också är fuktrelaterade. För staden som helhet är det ungefär hälften av de inomhusrelaterade ärendena som är fuktrelaterade. Ur den synvinkeln kan man säga att ärendena i Sofielund kan anses vara av mer allvarlig karaktär. Andelen fuktrelaterade ärenden som andel av den totala mängden ärenden är också mycket högre. I Sofielund har ungefär vart femte ärende varit fuktrelaterat under perioden, medan motsvarande siffra för Malmö som helhet är ungefär ett av femton ärenden. Sofielund är också ett område som utmärker sig för att ha initierat ett mer proaktivt tillsynsarbete som samordnats även med andra myndigheter. Vi kommer därför att återkomma till Sofielund längre fram i rapporten. Men först kommer vi fokusera på spridningen av ärenden och hur denna kan förklaras.



Figur 2. Antal ärenden efter typ och år, Sofielund. Fuktärenden är en delmängd av inomhusärenden.

Båda tabellerna ovan ger en antydning om att ärendena, framför allt fukt- och inomhusrelaterade ärenden, inte är jämnt spridda över staden. För att få en överblick över hur den typen av ärenden fördelar sig geografiskt över staden visar figur 3 en karta med de tre typerna av inomhusärenden som ärenden är klassificerade som; fukt, ventilation samt temperatur. Det bör noteras att ett och samma inomhusärende samtidigt kan vara klassificerat som tillhörigt mer än en undertyp. Det innebär att det totala antalet inomhusärenden för ett område inte erhålls genom att addera staplarna. Figuren visar att inomhusärendena främst finns i de centrala delarna, samt längs i ett stråk söderut från Södra innerstaden ner till Lindängen, och österut mot Rosengård och Segevång. De västra delarna av staden har ytterst få ärenden. Mönstret sammanfaller med att dessa områden har större hyresbestånd. Man kan också se att fördelningen mellan olika ärendetyper skiljer sig åt med vissa områden där inomhusärendena nästan uteslutande berör fukt medan kategorierna i andra områden uppträder jämsides ärendena emellan (alternativt överlappar inom ärenden).



Figur 3. Geografisk fördelning av ärenden klassificerade som inomhusärenden, indelade i kategorierna Fukt, Ventilation samt Temperatur, under perioden 2003-2015. Områden med färre än fem registrerade inomhusärenden redovisas ej.

6.1 INTENSITET I TILLSYN: EN JÄMFÖRELSE MELLAN FUKTRELATERADE ÄRENDEN OCH ÖVRIGA ÄRENDEN

I tabell 2 visas hur beskrivande statistik över hur tillsynen ser ut för fuktrelaterade respektive övriga ärenden.

De två första måtten, Antal handlingar och Antal anteckningar, kan främst sägas ge mått på mängden arbete som ärenden genererar, det vill säga tillsynsintensiteten. Däremot säger de inte nödvändigtvis så mycket om ärendets allvar enligt prioriteringsmatrisen. Ett ärende kan förstås vara tillsynsintensivt just för att det bedöms vara allvarligt och prioriterat, men det kan också vara så att intressenter driver ett ärende som de själva anser vara angeläget, alltså det som tidigare i rapporten benämns som voice-mekanism. En första slutsats från tabellen är att även om de fuktrelaterade ärendena är få till antalet, så genererar de generellt sett betydligt mer tillsynsarbete än andra ärenden.

De tre följande måtten i tabellen, Inspektion, Besiktning samt Vite, speglar emellertid i högre grad en bedömning av ärendenas grad av prioritering och allvar. I princip avser begreppet inspektion ett besök från förvaltningens egna inspektörer, medan besiktning avser att man dessutom har anlitat en extern besiktningsperson. Dessa tre variabler har definierats så att ett ärende får värde 1 om titelordet förekommer i materialet för respektive ärende, och värde 0 i annat fall. Tabellen visar att såväl Inspektion som Besiktning blivit vanligare förekommande under den senare tidsperioden. Eftersom uppsökande tillsyn har ökat i omfattning mellan den första och andra perioden, och eftersom denna alltid utgår från inspektioner med egen personal, så är utfallet förväntat med avseende på variabeln Inspektion. Att även besiktningstalen ökar skulle kunna innebära att bostadsinspektörerna antingen har

skärpt synen på vad som anses som allvarligt, eller att man genom uppsökande tillsyn har lyckats upptäcka fler ärenden av allvarlig karaktär.

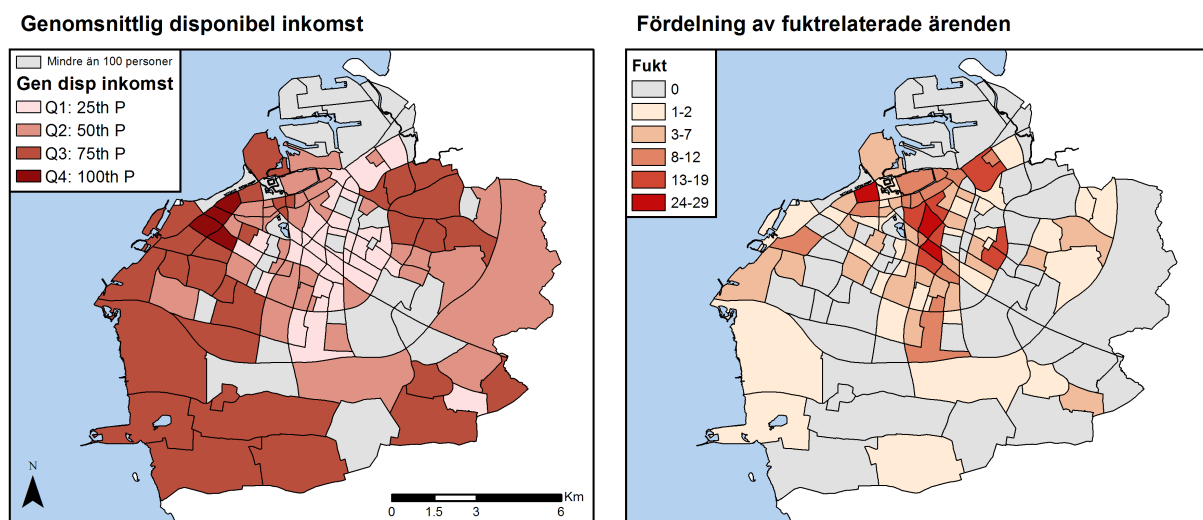
Tabell 2. Fem olika mått på tillsynsaktiviteter för fuktrelaterade ärenden i hela Malmö respektive övriga ärenden, inklusive ej inomhusrelaterade (medelvärde för respektive tidsperiod)

	<i>Antal handlingar</i>	<i>Antal anteckningar</i>	<i>Inspektion</i>	<i>Besiktning</i>	<i>Vite</i>	<i>Antal ärenden</i>
<i>2003-2010</i>						
<i>Ej fuktrelaterade</i>	5.18	1.25	.10	.02	.03	3445
<i>Fuktrelaterade</i>	10.41	2.61	.07	.08	.10	279
<i>Samtliga ärenden (inkl. ej inomhusrelaterade)</i>	5.60	1.36	.10	.02	.03	3724
<i>2011-2015</i>						
<i>Ej fuktrelaterade</i>	8.74	.60	.34	.03	.03	3590
<i>Fuktrelaterade</i>	25.55	1.53	.46	.16	.21	233
<i>Samtliga ärenden (inkl. ej inomhusrelaterade)</i>	9.76	.66	.35	.04	.05	3823

Variabeln Vite kan anses vara extra intressant i och med att vitesutdömning är den strängaste tillsynsåtgärden. Tabell 2 visar att fuktrelaterade ärenden i mycket högre utsträckning tenderar att generera en diskussion om vitesutdömning än andra typer av ärenden. Vitesutdömning handlar om tjänstepersonernas egen bedömning av ärendet och speglar därför deras uppfattning om ärendets grava allvarsgrad i förhållande till lagbestämmelserna. För fuktrelaterade ärenden har Vites-variabeln ökat kraftigt mellan tidsperioderna – från ca 10% av ärendena till 21%. Däremot syns ingen förändring för andra typer av ärenden, utan de ligger på 3% i bägge perioderna. Andelen fuktrelaterade ärenden har i stort sett inte ändrats mellan tidsperioderna, men däremot verkar de bedömas som mer allvarliga. Detta kan som nämnts spegla såväl en skärpt tillämpning som att ärendena faktiskt har fått en mer allvarlig karaktär.

7. Kopplingen mellan socio-ekonomiska förhållanden och boendemiljö

Nästa steg i analysen handlar om hur de olika ärendena fördelar sig geografiskt och hur de kan ses vara kopplade till socio-ekonomiska faktorer. Figur 3 visar två kartor över Malmö. Den vänstra visar genomsnittlig disponibel inkomst i olika delområden, uttryckt som ett genomsnitt över perioden 2003-2015. Inkomstnivåerna är uppdelade i kvartiler, och den lägsta kvartilen, alltså den fjärdedelen av områdena med lägst genomsnittlig disponibel inkomst, är de ljusaste områdena. Ju mörkare områden, desto högre inkomst i området. Den högra kartan visar antalet fuktrelaterade ärenden. Bilderna visar att de områden som har högst frekvens av fuktrelaterade ärenden generellt sett också har låga inkomster.



Figur 4. Geografisk överblick över disponibel inkomst (t.v.) och förekomsten av ärenden klassificerade som fuktrelaterade (t.h.), under perioden 2003-2015

Även om kartorna ovan är illustrativa, så säger de ingenting om sambandens styrka, utan för detta krävs en statistisk analys. Regressionsresultaten i Tabell 3 visar samband mellan rapporterade ärenden och olika socio-ekonomiska faktorer. Skattningarna är gjorda med hjälp av så kallade logit-modeller, där varje ärende klassats efter huruvida de är fuktrelaterade eller inte. Resultaten visar då vilka faktorer som kan anses förklara förekomsten av fuktrelaterade ärenden.

Den första versionen testar sambandet mellan sannolikheten att ett ärende är fuktrelaterat och områdets genomsnittliga inkomstnivå. Här finns ett statistiskt säkerställt samband, och vi testar då att gå vidare med att lägga till fler tänkbara förklaringsvariabler. I respektive ordning, alltså kolumner (2), (3), (4) samt (5), lägger vi till flera olika faktorer. Den första är antalet personer boende i området, utifrån en tanke att fler boende skulle ge större sannolikhet att ärenden är fuktrelaterade. Detta ger dock inget resultat. Sedan läggs antalet bilar per 10 000 invånare i området till, vilket kan ses som en faktor som även den mäter materiellt välstånd i området. Den tredje är antalet lägenheter som upplåtes som hyreslägenheter, och den sista av dess faktorer är andelen hyresfastigheter av det totala bostadsbeståndet i området. Av dessa faktorer är det endast antalet hyresrätter som uppvisar statistisk signifikans. Den sista faktorn, andelen högutbildade i området, blir dock statistiskt signifikant och det intressanta här är att det visar ett positivt tecken. Detta ligger i linje med teorin att högutbildade i

högre utsträckning har förmåga eller möjlighet att använda sin kapacitet, men det är ändå något oväntat eftersom denna variabel samtidigt är korrelerad med inkomstnivå.

Tabell 3 Regressionsresultat, logit. Beroende variabel: fukt, under perioden 2003-2015.

VARIABLES	(1) fukt	(2) fukt	(3) fukt	(4) fukt	(5) fukt	(6) fukt
Disponibel inkomst	-0.104*** (0.012)	-0.112*** (0.012)	-0.112*** (0.012)	-0.122*** (0.014)	-0.117*** (0.014)	-0.141*** (0.018)
Befolkning		-0.008 (0.018)				
Bilnehav			0.018 (0.082)			
Hysesrätts- bestånd				-0.085* (0.050)	-0.120** (0.057)	-0.143** (0.058)
Andel hyresrätter					0.342 (0.264)	
Andel högutbildade						1.114* (0.631)
Konstant	-0.536** (0.260)	-0.341 (0.278)	-0.382 (0.265)	-0.102 (0.308)	-0.363 (0.371)	-0.145 (0.311)
Observationer	4546	4436	4432	3531	3531	3508
Pseudo R2 ^{a)}	0.0401	0.0426	0.0421	0.0463	0.0471	0.0477

a) Pseudo R2 är inte jämförbart med R2 för Ordinary Least Squares (OLS) och bör här endast användas för att jämföra modellerna med varandra.

Sammanfattningsvis kan man säga att resultaten tyder på ett tydligt samband mellan inkomstnivå och förekomsten av fuktproblem i bostäder. Detta stämmer också överens med de tendenser som en tidigare studie rapporterar efter undersökningar av hälsotillståndet hos barn boende i Rosengård (Oudin et al, 2016). Våra resultat visar också att utbildningsnivån är positivt korrelerad med förekomsten av fukt, det vill säga att en högre utbildningsnivå leder till fler ärenden. Detta tolkar vi som ett utslag för den så kallade voice-mekanismen, det vill säga att högre utbildning inte i sig leder till en högre förekomst av fuktrelaterade ärenden, utan att en mer utbildad befolkning är mer benägen att slå larm då det finns problem

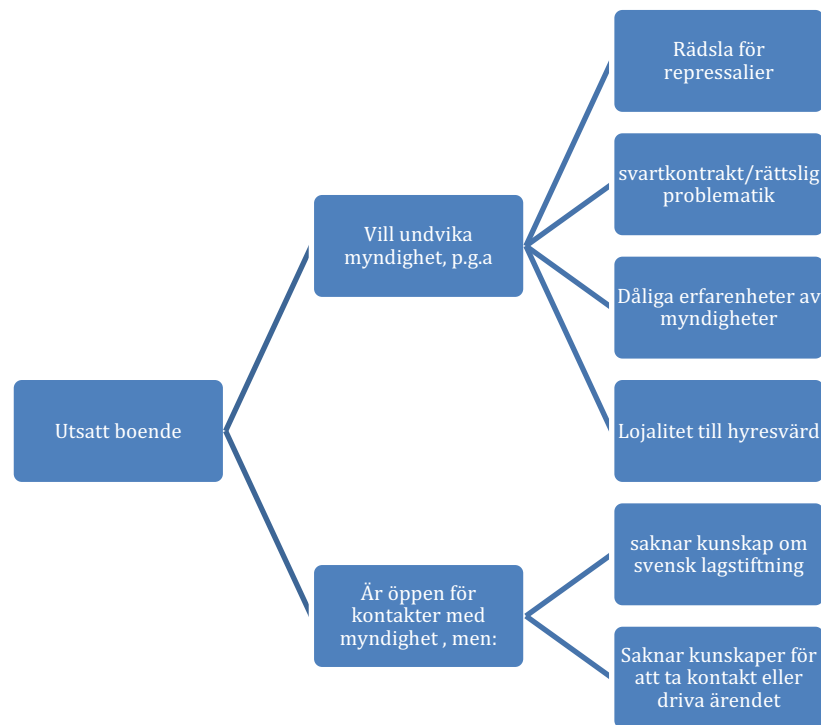
Den andra sortens regressioner är utförd på områdesnivå (se bilaga A), och den skattar hur antalet fuktrelaterade samt andra ärenden kan förklaras. Skattningarna visar även här på ett negativt samband mellan inkomstnivå och antalet fuktrelaterade ärenden, vilket alltså betyder att ju fattigare ett område är, desto fler fuktrelaterade ärenden.

7.1 ANMÄLNINGSBENÄGENHET – VEMS RÖST HÖRS?

Svensk tillsynspraxis, utifrån gällande lagstiftning, bygger i hög utsträckning på ett antagande om att myndigheten kommer att informeras av de boende (eller någon annan) då boendet inte uppfyller en god boendemiljö. Hirschman (1981) menar emellertid att det finns förklarbara begränsningar i voice-mekanismens tillgänglighet för olika befolkningsgrupper. Därför är det av stor vikt att försöka förstå om de antaganden som ligger till grund för tillsynspraxisen i Sverige verkligen stämmer. Vi menar att det finns flera faktorer som kan bidra till att anmälningsbenägenheten kan kopplas till socio-ekonomiska faktorer. Figur 5 visar en skiss över bakomliggande faktorer som nämnts under intervjuer. Till att börja med kan en hyresgäst av flera anledningar vilja undvika kontakter med myndigheter. Det kan handla om att en allmänt svag ställning på bostadsmarknaden kan göra att man till varje pris vill undvika att stöta sig med hyresvärden, och en rädsla för att en anmälan kan leda till att man blir av med sin bostad. Ett speciellt fall av detta är förekomsten av svartkontrakt, vilket kan betraktas som en särskilt utsatt boendesituation. Om hyresgästen inte har ett giltigt hyreskontrakt kan upptäckten av missförhållanden även leda till att hyresgästen blir av med bostaden. Även om bostaden betraktas som undermålig är den sannolikt bättre än alternativet för den aktuella hyresgästen. Hyresgästen kan också ha dåliga erfarenheter av myndigheter rent allmänt och därför anse att det är bättre att undvika kontakt. Slutligen kan det finnas en lojalitet gentemot hyresvärden. Under ett fältbesök tillsammans med miljöinspektörer så en hyresgäst att de vetat om att en tidigare bostad var fuktskadad då de flyttat in, och menade att hyresvärden därför inte skulle behöva stå till svars för det. Detta kan delvis beskrivas som en brist på kunskap om gällande regelverk, men också ett uttryck för att man inte vill sätta hyresvärden, som man upplever handlat korrekt, i en besvärlig situation.

I flera fall kan det däremot vara så att hyresgästen vill att myndigheten engagerar sig, men trots detta inte kontaktar miljöförvaltningen. Dels kan detta bero på bristande kunskap om regelverket och vilka rättigheter man har, men även vilken myndighet man ska vända sig till. Kontakter med myndigheter kan också antas vara enklare för de hyresgäster som har goda språkkunskaper och kunskaper om hur svenska myndigheter fungerar.

Den här beskrivningen av tänkbara förklaringar är inte fullständig, utan det kan förekomma ytterligare anledningar till varför voice-mekanismen inte används. Figuren nedan är främst tänkt som underlag för diskussion och framtida studier.



Figur 5. Tänkbara anledningar till att dåliga boendemiljöer inte anmäls till myndighet (eller till instans som den boende uppfattar som sådan)

Tabell 4 visar en sammanställning av inomhusärenden utifrån om de inkommit som klagomål eller initierats genom uppsökande och löpande tillsyn. Ungefär vart femte fuktrelaterat ärende finns i den lägsta så kallade decilen, det vill säga de fattigaste 10% av Malmös delområden.

När det gäller inomhusärenden som *inte* klassats som fuktärenden så inleddes drygt hälften genom uppsökande tillsyn, medan knappt hälften genom inkomna klagomål. För fuktärenden skiljer sig detta, och över 90% av ärendena hade kommit in till förvaltningen genom klagomål, alltså det som vi tidigare i studien benämnt voice-mekanismen. Det som är intressant är dock att detta inte gäller för samtliga typer av områden. För de områden som tillhör de fattigaste 10 procenten så är det endast ca 76 procent som inkommit genom klagomål. Detta kan tolkas som att anmälningsbenägenheten är lägre i dessa områden. Även om man inte ska dra för stora slutsatser av detta, så ligger det i linje med miljöinspektörernas egna erfarenheter.

Motsvarande resultat för samtliga deciler finns redovisade i Bilaga A.

Tabell 4. Inomhusärenden aktiverade genom klagomål respektive genom uppsökande och löpande tillsyn, under perioden 2003-2015

	Klagomål, ej fukt	Uppsökta, ej fukt	Klagomål, fukt	Uppsökta, fukt
Fattigaste decilen	.29	.68	.75	.25
Övriga områden	.36	.61	.92	.06

Siffrorna bör tolkas med en viss försiktighet, men kan ändå bidra till att förklara det faktum att många undermåliga bostäder inte kommit till myndigheternas kännedom – dåliga boendemiljöer som ligger i utsatta områden rapporteras inte i samma utsträckning som i övriga områden.

8. Sofielund – exempel på stadsdelsområdesnivå

Ett av de områden där det pågår mycket arbete med just boendemiljöer är Sofielund. Området karakteriseras av en blandad bebyggelse med såväl bostäder, vissa butiker samt lättare industriområde. Bebyggelsen varierar från gathus från förra sekelskiftet, lamellhus i funkisstil, och enstaka högre byggnader. I nuläget pågår planering för nyproduktion av hyresbostäder i området. Upplåtelseformerna är såväl privatägda småhus, bostadsrätter som hyresrätter, och i området finns en stor mängd fastighetsägare representerade. Den stora mängden av aktörer kan ses som en bidragande anledning till svårigheter med att rusta upp området (Bohman & Jingryd, 2014).

Hösten 2010 blev Sofielund ett av vad som skulle komma att bli fem områdesprogram i Malmö. Satsningen Områdesprogram för ett socialt hållbart Malmö var en femårig satsning på några prioriterade områden mellan 2010 och 2015. En grundläggande tanke med programmet var att på vissa platser kunna bryta igenom gränser mellan myndigheter och underlätta samarbeten.

Som visades i Figur 2 så är antalet fuktrelaterade ärenden i Sofielund överrepresenterade jämfört med staden som helhet, och fuktärenden utgör en betydligt större andel av antalet inomhusrelaterade ärenden än för staden som helhet. Mellan 2010 och 2013 ökade såväl det totala antalet ärenden som antalet fuktrelaterade ärenden. Detta kan förstås betyda att problemet ökat i omfattning, men eftersom man i området arbetat aktivt med att identifiera problematiska boendemiljöer kan den högre nivån vara ett tecken på att man blivit bättre på att hitta dessa.

Tabell 5 Fem olika mått på tillsynsaktiviteter för fuktrelaterade ärenden respektive övriga ärenden i Sofielund (medelvärde för respektive tidsperiod)

	<i>Antal handlingar</i>	<i>Antal anteckningar</i>	<i>Inspektion</i>	<i>Besiktning</i>	<i>Vite</i>	<i>Antal ärenden</i>
<i>2003-2010</i>						
<i>0</i>	5.24	1.85	0.12	0.06	0.07	68
<i>1</i>	6.22	1.44	0.11	0.11	0.17	18
<i>Total</i>	5.44	1.77	0.12	0.07	0.09	86
<i>2011-2015</i>						
<i>0</i>	12.85	0.89	0.48	0.09	0.25	93
<i>1(fukt)</i>	32.80	1.92	0.68	0.40	0.56	25
<i>total</i>	17.08	1.11	0.53	0.15	0.31	118

Tabell 5 visar hur ärendena hanterats av miljöförvaltningen. Mönstret här liknar delvis det som fanns för staden som helhet (Tabell 2), men ungefär vart femte ärende klassificeras som fuktrelaterat jämfört med ungefär vart femtonde för staden som helhet. Samtliga fem måtten har ökat för fuktrelaterade ärenden mellan de två perioderna. Vitesvariabeln är mer än tredubblad för såväl fuktrelaterade som övriga ärenden.

9. Diskussion

Den här rapporten bygger på material hämtat från diarietabasen vid miljöförvaltningen i Malmö. Materialet har använts för att beskriva utvecklingen av ärendenas hantering, samt hur ärendena är fördelade utifrån geografiska och socio-ekonomiska faktorer. Ett tydligt resultat av studien är att ärendena inte är slumpmässigt fördelade, utan att de är sammankopplade med socio-ekonomiska variabler. Inte helt förvånande visar resultaten en koncentration av framför allt inomhusrelaterade ärenden till socio-ekonomiskt utsatta områden.

När det gäller tillsynsarbetet för boendemiljö kan vi konstatera att slutsatserna ligger i linje med de erfarenhetsbaserade skildringar som flera inspektörer har lyft och vittnat om vid olika tillfällen. Ett system för tillsyn som enbart bygger på antagandet att boende kommer att anmäla på egen hand riskerar att missa allvarliga fall, och detta gäller i synnerhet i utsatta bostadsområden. Att dålig boendemiljö är korrelerad med andra socio-ekonomiska faktorer är i sig inte förvånande, men det anmärkningsvärda är att detta samband har gett upphov till förändringar av rutiner och praxis först på senare tid, efter det att missförhållanden hade eskalerat under lång tid. Dessutom väcker det förändrade arbetssättet för bostadstillsyn i Malmö visserligen intresse runt om i landet, men det uppges inte ha fått något storskaligt genomslag för tillsynens genomförande på nationellt plan.

Ytterligare ett problem med reaktiv tillsyn, som inte har diskuterats i rapporten men som har dykt upp i samtal med exempelvis fastighetsägare, är att den riskerar att i första hand fokusera på relativt sett mindre angelägna problem och därmed att tillsynen utövas hårdare på de fastighetsägare som försöker sköta sig, medan fastighetsägare som vill undvika kontakter med myndigheter klarar sig undan. En mer uppsökande tillsyn, som både syftar till att genomföra inspektioner men också till att sprida kunskap i områden där man kan anta att hushållen löper större risk för att drabbas av problem med undermåliga boenden, kan därför vara en verksam åtgärd för att minska risken för upprepning av ärenden liknande dem i Herrgården. Det innebär, annorlunda uttryckt, att våra resultat stöder utvecklingen av proaktiva arbetssätt på tillsynsmyndigheten. Sättet på vilket tillsyn utförs har nämligen stor betydelse för hur den förmår bidra till att lagens krav om att hindra och undanröja olägenheter infrias. Ur detta perspektiv kan en marknadsmässigt rimlig exit-strategi heller aldrig anses vara fullgod. För individerna i ett hushåll som flyttar från en otjänlig bostad kan olägenheten visserligen betraktas som undanröjd. Men ur ett folkhälsoperspektiv löser exit-sekvenser inte problemet, så länge olägenheten fysiskt sett består och återkommande utsätter människor för menlig hälsopåverkan. Svårigheten för många grupper i samhället att hitta bostad gör att det även för undermåliga bostäder ofta är enkla att hitta nya hyresgäster till.

En av frågorna vi inledningsvis ställde var i vilken utsträckning tillsynsmyndighetens diarietabas kan användas för att genomföra uppföljande kvantitativa analyser. En första iakttagelse är vikten av att använda gemensamma begrepp för att beskriva ärenden. Detta förefaller i relativt hög utsträckning har skett vid miljöförvaltningen i Malmö, vilket gör det möjligt att söka efter nyckelord i olika former. Vissa ord verkar dock mindre standardiserade, som exempelvis ”besiktning” och ”inspektion”. En ytterligare iakttagelse är att det saknas systematisk information om påföljder som exempelvis vite. Ur analytisk

synvinkel hade det varit av stort värde om utdömande av vite, eller åtgärder relaterade till detta, hade registrerats systematiskt.

Slutsatsen av resonemanget ovan är att en mer stringent användning av diariet databasen i hög utsträckning skulle ha kunnat bidra till att analysera ärenden och ärendehantering i efterhand än vad fallet är idag. Att ha en framtida analys i åtanke redan vid konception, uppbyggnad och idrifttagande av denna typ av system kan således skapa mycket mervärde för organisationen.

Rapporten är övergripande och väcker frågor bland annat om mekanismerna bakom anmälningsbenägenhet och voice. För att förbättra förståelsen på detta område, och därigenom kunna effektivisera tillsynsarbetet ytterligare, så vore det värdefullt med mer kunskap om de boendes perspektiv på frågan. Frågor om byggnaders fysiska kvalitet och prestanda, om datatillgänglighet på detta område, samt om myndigheters insatser och rådighet här, dem tar denna studie inte alls upp. Dessa kan inkluderas i ett utvidgat fokus eller undersökas separat.

10. Slutsats

Rapporten behandlar miljöförvaltningens tillsyn av bostäder och bostadsförhållanden i Malmö.

Analysen av bostadstillsynens ärenderegister får tolkas med viss försiktighet. Databasen är inte konstruerad för analytiska ändamål, och det finns därför skillnader i hur rapportering skett över tid. För att minska risken för fel gick författarna igenom databasen tillsammans med bostadsinspektörer, och datamaterialet rensades i flera omgångar.

Analysen av data ledde fram till följande slutsatser:

- Ärendehanteringssystem kan även ha ett värde även utifrån analys- och uppföljningsändamål. Om detta tas med i hanteringen redan innan systemet börjar användas kan nyttan av systemet öka.
- Ärenden som klassificerats som fuktrelaterade utgör en liten del av det totala antalet ärenden, ca 10%, men kan anses vara allvarigare än genomsnittliga ärenden. De tar generellt mer resurser i anspråk och har större inverkan på individers hälsa än genomsnittliga ärenden.
- Ärenden som klassificeras som fuktrelaterade kommer oftare till myndighetens kännedom genom klagomål (den så kallade voice-mekanismen) än andra typer av inomhusrelaterade ärenden. Även om datan ska tolkas med försiktighet verkar denna slutsats rimlig, då boendemiljöer ofta endast är kända för de boende själva.
- Fuktrelaterade ärenden är kraftigt korrelerade med andra socio-ekonomiska faktorer och är därför ofta koncentrerade till utsatta områden.

Resultaten från studien tyder på att arbetsintensiteten i tillsynsuppdraget har ökat. Det kan bero såväl på att man skärpt tolkningen av regelverket som på att de ärenden man fångat upp under den senare perioden varit mer allvarliga fall.

Sammantaget indikerar resultaten att man inte rimligen kan förvänta sig att undermåliga boendemiljöer i tillräcklig omfattning ska komma till myndigheters kännedom genom klagomål. Dels är typen av ärendena sådana att de inte enkelt upptäcks av utomstående, och dels är de koncentrerade till socio-ekonomiskt utsatta områden. Tidigare studier indikerar att så kallade voice-mekanismer i högre utsträckning används av socio-ekonomiskt starkare grupper. Korrelationer kan dock också ses avseende utbildningsnivå, vilket även denna studie ger stöd för. Insatser i Sofielund, där hyresgästföreningen i en riktad kampanj satsade på utbildning av kontaktutbud, utgör ett exempel på hur kompetens och benägenhet för användning av voice-mekanismen har stimulerats i Malmö. Miljöförvaltningens successivt införda fokus på upplysning och förebyggande arbete är ett annat exempel, som dessutom kan innebära omvänt fokus: Insatser för att också *minska* benägenheten för voice när orsaken till klagomålen inte relaterar till olägenheter med menlig hälsopåverkan.

Resultaten tolkar vi som att det är av stor vikt att tillsynsmyndigheter i denna typ av ärenden arbetar proaktivt och uppsökande. Det kan dels handla om informationsåtgärder som förbättrar boendes kunskaper om såväl boendemiljö som det gällande regelverket, dels om att hitta enkla sätt för de drabbade att genomföra en anmälan. Men tillsynsmyndighetens uppsökande tillsyn, i likhet med det bruk som har etablerats i Malmö, är sannolikt också viktig.

Studien har även resulterat i vissa slutsatser för, och önskemål kring, hur denna typ av databas på ett bättre sätt skulle kunna utvecklas för utvärderingsarbeten och analys. Det

vore exempelvis värdefullt med en systematisk inrapportering av påföljder då detta är aktuellt, såsom utdömande av viten. Likaså vore det till gagn för utvärderande analyser om tillsynsmyndighetens arbetsintensitet per ärende registrerades med en särskild variabel, liksom ett mått på den undersökta eventuella olägenhetens allvarsgrad. För det senare syftet skulle noteringar om ärendets bedömda positionering i den redan tillämpade prioriteringsmatrisen – före och, i förekommande fall, även efter inspektion eller besiktning – eventuellt kunna tjäna som indikator. Generellt gäller, med avseende på syftet att följa upp verksamheten, att det har betydelse i vilken utsträckning ärenderegistreringen sker på ett konsekvent sätt, dels över tid, dels mellan de olika personer som arbetar med tillsynen.

Referenser

- Arnott, R. (1995). Time for Revisionism on Rent Control? *Source: The Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99–120. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2138358>
- Bohman, H., & Jingryd, O. (2014). *BID Sofielund – Fastighetsägares roll i områdesutveckling*. Malmö: Malmö university publications in urban studies (MAPIUS).
- Brottsförebyggande rådet. (2018). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*.
- Chisholm, E., Howden-Chapman, P., & Fougere, G. (2016). The Application of Hirschman's Exit-voice Framework to Housing Studies: A Review and Some Ways Forward. *Housing, Theory and Society*, 33(4), 381–402. <https://doi.org/10.1080/14036096.2016.1188849>
- Chum, A. (2011). Policy implications of neighbourhood effects on health research: Towards an alternative to poverty deconcentration. *Health and Place*, 17(5), 1098–1104. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2011.05.014>
- Dowding, K., & John, P. (2008). The Three Exit, Three Voice and Loyalty Framework: A Test with Survey Data on Local Services. *Political Studies*, 56. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00688.x>
- Fisk, W. J., Lei-Gomez, Q., & Mendell, M. J. (2007). Meta-analyses of the associations of respiratory health effects with dampness and mold in homes. *Indoor Air*, 17(4), 284–296. <https://doi.org/10.1111/j.1600-0668.2007.00475.x>
- Hernández, D. (2016). Affording Housing at the Expense of Health. *Journal of Family Issues*, 37(7), 921–946. <https://doi.org/10.1177/0192513X14530970>
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Hjärne Dalhammar, Andrea (2016): Stadsjurist; miljöförvaltningen, Malmö stad. Personlig kommunikation 2016-04-25.
- Jungevall, Johanna (2016): *Från klagomål till bostadstillsyn. Att anpassa tillsynen efter stadens behov*. Presentation vid konferensen "Inomhusmiljö 2016", 18–19 april 2016. Stockholm: Teknologisk institut.
- Kecskes, R. (1994). Abwanderung, Widerspruch, Passivität. Oder: Wer zieht wann um? *Zeitschrift Für Soziologie*, 23(2), 129–144. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-1994-0204>
- Krieger, J., & Higgins, D. L. (2002). Housing and Health: Time Again for Public Health Action. *American Journal of Public Health*, 92(5). Retrieved from <http://ajph.aphapublications.org/doi/pdf/10.2105/AJPH.92.5.758>
- Landau, J. (2009). To speak or not to speak: Predictors of voice propensity. *Journal of Organizational Culture Communications and Conflict*, 13(1), 35–54. Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/216598748?accountid=12249>
- Lind, H., & Blomé, G. (2012). Slumlords in the Swedish welfare state: how is it possible? *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 5(2), 196–210. <https://doi.org/10.1108/17538271211225931>
- Malmö stad (2016): Egeninitierad tillsyn. Från internet: <http://malmo.se/Bo-bygga--miljo/Boende--narmiljo/Miljo---halsotillsyn/Bostadstillsyn/Egenitierad-tillsyn.html> (senast hämtad 2018-03-01). <http://malmo.se/Bo-bygga--miljo/Boende--narmiljo/Miljo---halsotillsyn/Bostadstillsyn/Att-anmala-till-bostadstillsynen-pa-miljoforvaltningen.html>
- Naus, F., Van Iterson, A., & Roe, R. (2007). Organizational cynicism: Extending the exit, voice, loyalty, and neglect model of employees' responses to adverse conditions in the workplace. *Human Relations*, 60(5), 683–718. <https://doi.org/10.1177/0018726707079198>
- Nihlén, P.-O., Nilsson, C., Ydstedt, A., & Melander, B. (2000). *Från Hälsovårdsnämnd till Miljönämnd. Jubileumsskrift 1875–2000*. Malmö.
- Oudin, A., Richter, J. C., Taj, T., Al-Nahar, L., & Jakobsson, K. (2016). Poor housing conditions in association with child health in a disadvantaged immigrant population: A cross-sectional study in Rosengård, Malmö, Sweden. *BMJ Open*, 6(1). <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2015-007979>
- Peat, J. K., Dickerson, J., & Li, J. (1998). Effects of damp and mould in the home on respiratory

- health: a review of the literature. *Allergy*, 53(2), 120–128. <https://doi.org/10.1111/j.1398-9995.1998.tb03859.x>
- Renntun, Lisa; Olsson, Niklas; Sahrabaghi, Seddighe; & Lundström, Sten (2012): Utvärdering av projekt Seved. Internrapport 2012-01-18. Malmö: Hyresgästföreningen.
- Stigendal, M., & Östergren, P.-O. (Eds.). (2013). *Malmöns väg mot en hållbar framtid: hälsa, välfärd och rättvisa*. Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- Van Der Land, M., & Doff, W. (2010). Voice, exit and efficacy: dealing with perceived neighbourhood decline without moving out. <https://doi.org/10.1007/s10901-010-9197-2>

Bilaga A. Statistiska beräkningar

Alternativa skattningar över samband mellan förekomsten av fuktrelaterade ärenden och socio-ekonomiska faktorer.

VARIABLES	(1) fukt	(3) fukt	(5) fukt	(7) fukt
Disponibel inkomst	-0.056*** (0.010)	-0.131*** (0.014)	-0.117*** (0.017)	-0.131*** (0.018)
Andel högutbildade		3.576*** (0.515)	2.640*** (0.579)	2.458*** (0.562)
Andel hyreslägenheter			0.992*** (0.250)	1.273*** (0.254)
Bilnehav				0.001*** (0.000)
Konstant	-0.040 (0.203)	0.009 (0.238)	-0.169 (0.320)	-0.516 (0.323)
Observationer	1,267	1,164	737	732

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

	<i>Disponibel inkomst</i>	<i>Bilnehav</i>	<i>Andel hyreslägenheter</i>	<i>Andel högutbildade</i>
<i>Genomsnitt</i>	20,77	728,64	0,43	0,40
<i>Median</i>	19,95	561,00	0,42	0,39
<i>Min</i>	4,97	0,00	0,00	0,09
<i>Max</i>	80,68	3664,00	1,00	0,76

Genomsnittlig disponibel inkomst: årlig inkomst (10 000-tals kronor)

Antal bilar: antal bilar per 10,000 invånare

Andel hyreslägenheter: andel hyreslägenheter i förhållande till totala antalet lägenheter. I det här fallet definieras alla bostäder avsedda för ett hushåll som en lägenhet, alltså även småhus.

Andel högutbildade: andel utbildade med minst tre års avslutade högskolestudier

KVANTIL	KLAGOMÅL TILLSYN		KLAGOMÅL TILLSYN	
	Ej fuktrelaterade ärenden		Fuktrelaterade ärenden	
1 (LÄGST INKOMST)	.29	.68	.75	.25
	359	359	87	87
2	.58	.42	.95	.05
	466	466	84	84
3	.50	.49	.98	.02
	359	359	51	51
4	.50	.49	1	0
	415	415	37	37
5	.51	.48	.97	.03
	424	424	38	38
6	.34	.65	.97	.03
	649	649	32	32
7	.38	.61	.95	.05
	345	345	20	20
8	.40	.59	.94	.06
	381	381	36	36
9	.43	.56	.96	.04
	425	425	25	25
10 (HÖGST INKOMST)	.41	.59	.92	.08
	300	300	13	13
TOTAL	.43	.56	.92	.08
	4123	4123	423	423

Mistra Urban Futures strives towards Realising Just Cities which are Accessible, Green and Fair.
This is achieved through transdisciplinary co-production and comparative urban research at Local -Interaction Platforms in Cape
Town, Gothenburg, Kisumu, Sheffield-Manchester and Skåne.
It is funded by the Mistra Foundation for Strategic Development,
the Swedish International Development Agency (SIDA), and seven consortium members.

MISTRA URBAN FUTURES
Postal address: Chalmers University of Technology, SE-412 96 Göteborg, Sweden
Visiting address: Läraregatan 3, Göteborg, Sweden
www.mistraurbanfutures.org



CONSORTIUM: CHALMERS UNIVERSITY OF TECHNOLOGY | CITY OF GÖTHEBURG | IVL SWEDISH ENVIRONMENTAL RESEARCH INSTITUTE | REGION VÄSTRA GÖTALAND
THE COUNTY ADMINISTRATIVE BOARD OF VÄSTRA GÖTALAND | THE GÖTEBORG REGION ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES (GR) | UNIVERSITY OF GÖTHEBURG