

Motion

1978/79: 788

av Olof Palme m. fl.

om en solidarisk bostadspolitik

Den nya bostadskrisen

Situationen på dagens bostadsmarknad är utomordentligt allvarlig. Utvecklingen leder för närvarande bort från de bostadssociala målen.

Bostadsbyggandet har sjunkit mycket kraftigt under de senaste åren. I ett stort antal av landets kommuner råder i dag brist på bostäder i flerbostadshus upplåtna med hyres- eller bostadsrätt. Trots detta finns det exempel på hela län där det praktiskt taget enbart byggs småhus med äganderätt.

Det sjunkande bostadsbyggandet har verkat dämpande på samhällsekonomin, samtidigt som det resulterat i en hög arbetslöshet inom hela byggssektorn.

Den spekulativa handeln har tilltagit på ett oroande sätt. Detta gäller såväl privatägda hyresfastigheter och ägda småhus som bostäder upplåtna med hyres- eller bostadsrätt. Nya former för spekulation i människors boende har också börjat dyka upp.

Byggnadskostnaderna har stigit mycket kraftigt, vilket resulterat i oacceptabelt höga boendekostnader i nyproduktionen.

Samtidigt med de stigande boendekostnaderna har de flesta löntagare drabbats av reallönesänkningar. Genom den borgerliga regeringspolitiken och beslut av den borgerliga riksdagsmajoriteten har bostadsbidragen inte anpassats till de stigande boendekostnaderna. Barnfamiljer och låginkomsttagare, som även i andra avseenden drabbats hårt av prisstegringarna, har härigenom fått se sin levnadsstandard sänkas ytterligare. Var femte barnfamilj har förlorat sina bostadsbidrag på grund av den borgerliga riksdagsmajoritetens ovilja att besluta om en nödvändig anpassning av bostadsbidragen.

De ekonomiska orättvisorna, spekulativen och de stigande boendekostnaderna har lett till att skiktningen inom boendet har ökat på ett mycket drastiskt sätt.

Socialdemokratin i opposition har vid ett flertal tillfällen lagt förslag som, om de genomfördes, skulle bryta prisutvecklingen. Förslagen har även innefattat kraftigt höjda bostadsbidrag, en förbättring av boendemiljön samt en planerad energihushållning. Regering och riksdag har emellertid avvisat förslagen. Hotet mot den sociala bostadspolitikerna är uppenbart.

Den passiva borgerliga regeringspolitiken har gjort det nödvändigt att snabbt återgå till den sociala bostadspolitikerna. I denna motion utvecklar vi närmare vår syn på en social bostadspolitik och föreslår åtgärder för att undanröja den nuvarande bostadskrisen och förverkliga kraven på en god social miljö.

De bostadssociala målen

Bostaden är en grundläggande social rättighet. Samhällets bostadspolitik måste därför utgå från en social målsättning. Solidaritet och rättvisa skall prägla det bostadspolitiska reformarbetet. Denna strävan mot jämlikhet inom boendet skall skapa frihet för människorna att styra sina livsvillkor. Ett förhållande där ägandet ger makt över människorna kan inte accepteras. Samhället, de boende och deras organisationer skall ha det avgörande inflytandet över bostadsförsörjningen.

Med utgångspunkt i denna syn på bostaden som en social rättighet satte arbetarrörelsen som mål för den sociala bostadspolitiken att undanröja den bostadsslum, trångboddhet och bostadsbrist som präglade boendeförhållandena före andra världskriget.

Handlingsprogram lades fram för förverkligandet av den sociala bostadspolitiken. Samhället skulle ha ansvaret för bostadsförsörjningen. Produktion skulle ske under spekulationsfria former. Nöd, brist och otrygghet inom boendet skulle avskaffas.

Under 1950- och 1960-talen vidareutvecklades denna politik mot målet att hela befolkningen skulle beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäligena kostnader.

Detta bostadspolitiska mål har i väsentliga delar uppnåtts under 1960- och 1970-talen. Genom kraftiga satsningar på nyproduktion av bostäder, bl. a. förverkligandet av miljonprogrammet, i kombination med fördelaktiga statliga lån samt bostadsbidrag har de flesta hushållen i landet kunnat efterfråga och erhålla rymliga och moderna bostäder.

Denna måluppfyllelse var en förutsättning för att ytterligare steg inom den sociala bostadspolitiken kunde tas under 1970-talet. Riktlinjerna för detta lades fast i jämlikhetsrapporten till 1969 års partikongress och vidareutvecklades bl. a. i de statliga boendeutredningarna. År 1974 genomförde socialdemokraterna i regeringsställning därför en rad bostadspolitiska reformer. Utgångspunkten för dessa var rättvisa mellan boende- och besittningsformer, frihet för alla att välja bostad efter behov, rättvis fördelning av boendemiljö samt förutsättningar för omsorg och gemenskap i boendet.

Utvecklingsprogram för den framtida samhällsutbyggnaden

Det är nu nödvändigt med aktiva insatser, då resultaten av de bostadspolitiska reformerna redan håller på att urholkas. Innan vi går in närmare på våra förslag till åtgärder för att undanröja hindren för de bostadssociala målsättningarna vill vi emellertid i korthet redovisa vår syn på utvecklingen av samhällsutbyggnaden i framtiden.

Det framtida bostadsbyggandet kommer i mindre omfattning än hittills att ske på nyexploaterad mark. I ökande omfattning måste insatserna för bostadsförsörjningen i stället ske som upprustning och ombyggnad av det

redan existerande bostadsbeståndet och genom komplettering och förtätning av detta. De bostäder som har kommit till under efterkrigstiden är i allmänhet av god teknisk beskaffenhet, men det finns ändå många problem inom bostadsbeståndet, som ännu inte fått någon lösning. Många områden har t. ex. en olämplig sammansättning av lägenhetstyper, har brister vad beträffar utrustning och utomhusmiljö, tillgång till arbetsplatser och social och kommersiell service, tillgänglighet för rörelsehindrade, trafikförsörjning och trafiksäkerhet samt hushållning med energi.

Dessa brister i tätbebyggelsens funktioner, som ofta återspeglas i press och andra massmedier, gäller främst hur ofullständigt miljöerna fungerar, hur det finns brister inte minst på servicesidan och hur bostadssegregationen tenderar att öka i omfattning. Det är därför enligt vår mening viktigt att kommunerna gör klart för sig den totala bebyggelsesituationen. De sociala skillnader som kan iakttas mellan tätorternas olika delar har ofta en direkt koppling till bostadsbeståndets beskaffenhet, framför allt dess ålder och rymlighet. Sociala inventeringar kombinerade med kartläggningar av bostadsbebyggelsens tekniska beskaffenhet – däribland också dess energiegenskaper – bör läggas till grund för kommunala handlingsprogram för utveckling av bostadsförsörjningen.

Med utgångspunkt i en kommunal planering bör den fortsatta bebyggelseutvecklingen kunna styras så att förbättrade miljöegenskaper successivt kan nås samtidigt med en ökad hushållning med energi för uppvärmning och transporter, med vatten och råvaror samt med ett effektivare utnyttjande av redan gjorda investeringar.

Den stora nödvändiga bostadsexpansionen under 1950- och 1960-talen skedde i stort sett på råmark. I tätortsområdena finns i allmänhet outnyttjade markresurser mellan de äldre och nyare bebyggelsedelarna, som kan ta emot stora delar av den kommande bostadsbebyggelsen. Denna kan på så sätt utnyttja redan utbyggda kommunikationer och tekniska system. I tillskottsbebyggelsen kan inrymmas lokaler för daghem, gemensamhetsbruk, social och kommersiell service, parkeringsanläggningar m. m., som kan komplettera bristen i existerande bebyggelse.

All planering av bebyggelseutvecklingen bör göras så att existerande bebyggelse kan utnyttjas med små förändringar. Genom bostadstillskotten i tätorternas inre delar kan också behoven av mer blandad lägenhetssammansättning och varierad användning uppnås i dessa.

Även för näringslivets lokaler föreligger stora behov av förnyelse. Tillämpningen av arbetsmiljölagstiftningen och den nya arbetsrättsliga lagstiftningen kommer att ställa krav på upprustning, ombyggnad och nybyggnad av arbetslokaler. Kraven på en bättre inre miljö leder i de flesta fall också till att störningarna på den yttre miljön blir mindre. Av detta följer att även arbetslokaler bör kunna lokaliseras till sparade markutrymmen i bebyggelsen.

Krav på t. ex. bättre boendemiljö, jämställdhet, barnomsorg och åld-

† Riksdagen 1978/79. 3 saml. Nr 788

ringsvård, handikappanpassning, närhet mellan bostäder och arbetsplatser, tillgänglighet till allmänna lokaler, trafikförsörjning, trafiksanering, avfallshantering och energihushållning ställer också krav på förändringar i bebyggelsen. För att åtgärderna för att förbättra bebyggelsemiljöerna i dessa avseenden skall bli effektiva med hänsyn till kravet på hushållning med resurserna krävs en samordnad planering. Åtgärderna skulle kunna fogas in i de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen i enlighet med vad vi föreslår i det följande.

I en planerad utveckling av bebyggelsen ges också möjligheter till en långsiktig och genomgripande förbättring av bebyggelsens energiegenskaper. Ett systematiskt genomförande av fjärrvärmeförsörjning kan säkras, och systemet kan göras så att det senare kan anpassas till utnyttjande av sol eller yttjordvärme. I sådana fall kan dyrbara tilläggsisoleringar visa sig oekonomiska. I andra fall kan omfattande isolerings- och förbättringsprogram, kombinerade med övrig teknisk och social upprustning av bebyggelsen, genomföras samlat och rationellt. Samhällets finansieringsåtaganden får härigenom påtagligt större effekt.

Genom att utvecklingsprogrammet omfattar all bebyggelse, inte bara bostäder, ges ökade möjligheter att lokalt utnyttja tillgång till billig överskotts- eller restenergi från producerande företag.

Till miljöutvecklingen hör en systematisk förändring av bebyggelsen för att öka tillgängligheten till allmänna lokaler, arbetsplatser och bostäder för rörelsehindrade och handikappade. Genom samordning av åtgärder i byggnader, på tomtmark och på allmän mark kan förändringarna få avsevärt större räckvidd än genom punktvisa insatser.

Miljöutvecklingen har också ett estetiskt innehåll. På många ställen finns ett behov av att knyta samman splittrade miljöer som blivit resultat av punktsaneringar, trafikombyggnader och nybyggande. En samlad planering av de fortsatta byggnadsåtgärderna skulle kunna bidra till en stabilisering av sådana bebyggelsemiljöer.

Ett program av det slag som vi berört i det föregående kräver för sitt genomförande medvetna förberedelser och planering. Frågan om ett utvecklingsprogram bör nu enligt vår mening bli föremål för en samlad översyn i en statlig utredning.

Som en första åtgärd bör genom utredningen kommunerna uppmuntras att *inventera och redovisa tillgången* på sådan *outnyttjad byggnadsmark* inom tätorterna, som skulle kunna användas för kommande bostadsbebyggelse eller som grönområden för rekreation och fritid. I många tätortsområden torde finnas avsevärda outnyttjade markreserver mellan de äldre och nyare bebyggelsedelarna. Det skulle därmed bli möjligt att utnyttja redan utbyggda kommunikationer och tekniska system samtidigt som brister i den existerande bebyggelsen i form av t. ex. lokaler för barnomsorg, social och kommersiell service osv. skulle kunna kompletteras i den tillkommande bebyggelsen.

Utredningen bör som en andra huvuduppgift studera och pröva frågan om *ombyggnadsverksamhetens finansiering* även utanför bostadssektorn. I ombyggnadsverksamheten ingår såväl energisparåtgärder som t. ex. handikappanpassning, avfallshantering och bostads- och arbetsplatsförbättringar. Inte minst bör beaktas att tillämpningen av arbetsmiljölagsstiftningen kommer att ställa krav på upprustning samt om- och nybyggnad av arbetslokaler.

Utredningen bör också överväga möjligheterna att *komplettera kommunernas bostadsbyggnadsprogram med program för den totala bebyggelseutvecklingen*. Dessa program bör läggas till grund för ett långsiktigt "nationellt miljöutvecklingsprogram". Därvid bör givetvis hänsyn tas till uppgifterna i kommunernas ekonomiska långtidsplanering (KELP), den regionala trafikplaneringen, länsplanerna och den fysiska riksplaneringen. Det blir på grund av ett sådant program som den statliga finansieringsplanen bör byggas upp och inbegripa den erforderliga kapitalförsörjningen till energihushållningsåtgärder.

Riksdagen bör ge regeringen till känna vad vi anført beträffande utredning rörande ett utvecklingsprogram för den framtida samhällsutbyggnaden.

Boendemiljö m. m.

Socialdemokratin vill att människorna som bostadskonsumenter skall kunna påverka bostadsproduktionens inriktning och i samverkan skapa en god boendemiljö.

Medlen för att förverkliga den grundläggande tesen att bostadspolitiken uteslutande skall tjäna sociala behov måste med nödvändighet prövas och utvecklas från tid till annan. Allteftersom olika delmål nås blir det möjligt att gå vidare i reformarbetet. Förändringar i samhället och i människors levnadsmönster skapar nya problem och behov som kräver aktiva och delvis nya bostadspolitiska insatser.

Det är också nödvändigt att genom fortsatta aktiva insatser på bostadspolitikens område slå vakt om de hittills uppnådda framstegen. I annat fall riskerar resultaten av reformerna att snabbt urholkas. Vi ser med oro hur i dagens situation just en sådan urholkning är på väg.

Social helhetssyn

Uppfyllandet av det grundläggande målet för bostadspolitiken gör det sålunda nödvändigt att nu gå vidare och angripa andra angelägna bostads-sociala problem. Mot bakgrund av de förutsättningar och behov som nu föreligger framstår det framför allt som nödvändigt att ägna särskild omsorg åt den sociala miljön i bostadsområdena.

Det är mot bakgrund av de problem vi beskrivit nödvändigt att se bostadsmiljön i ett vidgat perspektiv. Bostadsmiljön utgörs inte enbart av

den fysiska ramen, lägenheten, huset eller den yttre anläggningen. Minst lika väsentligt som dessa fysiska förutsättningar är den sociala miljön, dvs. kontakter som kan utvecklas mellan de människor som bor i bostadsområdet. Till bostadsmiljön måste också räknas verksamheter av olika slag, offentlig och privat service samt spontana eller organiserade aktiviteter av och för de boende inom området. Varje bostadsområde måste fungera så att människors behov av vård, service, kultur och gemenskap kan tillgodoses. Härför krävs att en *social helhetssyn* mer än hittills sätter sin prägel på kommunernas bostadsförsörjningsplanering vare sig det gäller planeringen av nya områden eller förvaltning och förbättring av redan färdiga områden.

Ett annat viktigt krav är att *segregation motverkas*. Oavsett skillnader i inkomst, arbetsförhållanden och social ställning bör stora och små hushåll, ungdomar och äldre kunna bo i samma bostadsområde. Särskilt viktigt är det att barn från olika hemmiljöer får växa upp tillsammans och med goda kontakter med vuxna med olika ålder och livserfarenhet. Bostadsmiljön får inte heller utgöra hinder för människor med fysiska, sociala eller psykiska handikapp.

De nuvarande förhållandena på bostadsmarknaden har, som vi framhållit, i många områden lett till ökad segregation. Det har i sin tur medfört en ökad omsättning på hyresgäster. Många människor föredrar att flytta till andra områden, så länge åtgärder inte vidtas för att förbättra bostadsområden, som börjar förslitas. Bostadssegregationen är självfallet inte enbart ett flerbostadshusproblem. Också många småhusområden präglas av en mycket ensidig hushållssammansättning med ett markant inslag av familjer med hög utbildning och höga inkomster.

Om åtgärder inte vidtas för att motverka en hård bostadssegregation kan detta resultera i en rad sociala problem. Den sociala strukturen och människors möjligheter till arbete, gemenskap och meningsfull fritid är i stor utsträckning beroende av bostaden, både av lägenheten som sådan och kanske i ännu högre grad, av bostadsmiljön i övrigt.

Det är uppenbart att brister i bostadsmiljön, t. ex. i vad gäller barnomsorg, social service i övrigt, kulturutbud, kollektivtrafik eller arbetsplatser nära bostaden, främst går ut över redan svaga grupper som barn, äldre, handikappade, sjuka, invandrare, låginkomsttagare etc. Samma grupper drabbas hårdast av segregationen.

Genom ett målmedvetet arbete med att skapa en god social miljö och motverka segregation i boendet kan därför mycket väsentliga insatser göras för att bekämpa orättvisor mellan olika samhällsgrupper, skapa trygghet och gemenskap mellan generationerna och höja levnadsvillkoren för dem som i särskilt hög grad är beroende av andras solidaritet. Härigenom kan t. ex. förutsättningar skapas för att tillgodose de äldres behov av god omvårdnad i en välkänd omgivning, för att ge alla barn och ungdomar trygga, jämlika och stimulerande uppväxtvillkor eller för att ge handikap-

pade eller människor som hotas av social utslagning ett normalt liv i gemenskap med andra.

Brister i bostadsmiljön drabbar också främst kvinnor och småbarnsföräldrar med betungande dubbelarbete. De hindras därigenom att välja ett sådant livsmönster som de helst skulle önska. Det gör det svårt för unga föräldrar att förena yrkesroll och föräldraroll. Därför är en social helhets-syn på bostadsförsörjningen också ett viktigt medel för att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor.

Behovet av fortsatta målmedvetna insatser på detta område är i dag mycket stort. Alltför många, både äldre, nyare och planerade bostadsområden, svarar inte mot de krav som här ställts upp i fråga om miljö eller allsidig hushållssammansättning. Skälen är flera. Så länge bostadsbristen var det dominerande problemet koncentrerades intresset till att undanröja denna. Vi ställer i dag helt andra krav på barns levnadsvillkor, på äldreomsorg och handikappvård än tidigare. Kravet på jämställdhet och förändrade familjemönster är också nya faktorer.

I bostadsområden med sådana brister som vi här har beskrivit är det nödvändigt att få till stånd åtgärder för att förbättra det sociala livet och minska segregationen.

Men även andra områden måste betecknas som riskområden i behov av särskilda åtgärder för att förbättra den sociala miljön och minska segregationen. Det gäller t. ex. många på spekulation tillkomna, perifert belägna småhusområden, där tillgången på social service, kollektivtrafik och arbetsplatser ofta är mycket dålig. Många av de nya småhusområdena kännetecknas också av en samtidig inflyttning av många människor utan tidigare gemenskap och en åldersmässigt, ekonomiskt och socialt onaturlig befolkningssammansättning.

Avsaknaden av såväl social och kommersiell service som arbetsplatser i sådana områden bidrar dessutom till att konservera en föråldrad familjesyn, där i första hand kvinnorna tvingas avstå från arbete och gemenskap.

När områden som från början haft en ensidig bostadsstruktur och befolkningssammansättning börjar åldras finns det en risk för en långsam förslumning och segregation. En sådan utveckling kan i dag iaktas bl. a. i vissa bostadsområden från 1940- och 1950-talen. I många kommuner ökar segregationen dessutom som en följd av det ensidiga småhusbyggandet och den ökande skillnaden i bostadsstandard och lägenhetsstorlek beroende på upplåtelseform. Den genomsnittliga lägenhetsstorleken har totalt sett fortsatt att öka, men skillnaderna mellan de olika upplåtelseformerna är alltför stort. För år 1978 var den genomsnittliga lägenhetsytan i flerbostadshus ca 73 m², medan motsvarande uppgift för småhusen är ca 128 m². Endast 17 % av lägenheterna i flerbostadshusen innehöll 4 rum och kök eller mer, medan motsvarande andel i småhusen var omkring 89 %. Det betyder att det finns mycket små möjligheter för en familj med 3-4 barn att få tillgång till en tillräckligt stor bostad i ett flerbostadshusområde

om hänsyn tas till de riktlinjer som gäller beträffande trångboddhet. Om denna utveckling får fortsätta förstärks de faktorer som orsakar segregation. Följden blir att segregationen byggs in i bostadsområdena för lång tid framåt, om inga motverkande åtgärder vidtas.

I detta sammanhang vill vi också peka på de allmännyttiga bostadsföretagens problem. Den utveckling som vi har beskrivit i det föregående och framför allt de ofördelaktiga ekonomiska förutsättningarna har bidragit till att den allmännyttiga hyresrätten hamnat i förvaltningsproblem. Dessa problem får emellertid inte tas till intäkt för en utförsäljning av denna besittningsform. En sådan utförsäljning skulle varken lösa demokratiseringen i boendet i stort eller segregationsproblemen. Skiktningen i boendet skulle i stället förstärkas. Det allmännyttiga boendet måste i stället utvecklas, bl. a. med ett ökat hyresgästinflytande, samtidigt som det bostadssociala ansvaret i samhället skall fördelas rättvist mellan samtliga besittningsformer. Attraktiviteten hos flerbostadshusen måste också öka genom olika kvalitetshöjande åtgärder i boendemiljö och standard.

De bostadssociala åtgärderna kan självfallet inte isolerade ge garantier för allsidig hushållssammansättning och ett utvecklat socialt liv. Men de kan ge förutsättning för att olika hinder mot en bostadssocial målsättning skall kunna avlägsnas.

Vi vill också hänvisa till vårt förslag om kommunala handlingsprogram, för att komma till rätta med sociala problem, vilket vi närmare utvecklat i vår motion (1978/79: 600) om åtgärder för att begränsa den sociala utslagningen.

Som vi framhållit i det föregående är det också särskilt angeläget att skapa förutsättningar för en insiktsfull samplanering mellan olika sektorer. Vårt förslag om ett utvecklingsprogram för den framtida samhällsutbyggnaden syftar till en sådan sammanhållen planering. Därigenom kan förverkligandet av angelägna mål i samhällsplaneringen underlättas. Det gäller t. ex. jämställdhet, barnomsorg och äldreomsorg, handikappanpassning, närhet mellan bostäder och arbetsplatser, tillgänglighet till allmänna samlingslokaler, trafikförsörjning och trafikanering samt energi- och resurshushållning.

Enligt vår mening är sålunda boendemiljöfrågorna viktiga frågor, som kräver aktiva insatser från samhällets sida. Redan 1977 (mot. 1976/77: 553) föreslog vi en rad konkreta åtgärder, i syfte att förverkliga kraven på en god social miljö och en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena. De borgerliga regeringarnas och riksdagsmajoritetens passivitet på bostadsområdet har emellertid omfattat också dessa frågor. Vi återkommer därför med våra förslag.

Lagfäst kommunalt ansvar

Kommunernas roll lades fast i beslut av 1946–1948 års riksdagar, bl. a. i 1947 års lag om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande.

Kommunens traditionella ansvar för bostadsförsörjningen bör nu utvecklas till att omfatta ett *lagfäst ansvar för bostadsmiljön i dess helhet* och för att förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning i kommunens olika delar skall kunna uppnås.

Statsmakterna anger därvid de allmänna målen för bostadsförsörjningen liksom de allmänna ramarna för vilka metoder som kommunerna bör använda för att uppfylla kraven på bostadsförsörjningen.

Bostadssocial inventering

Kommunen bör regelbundet genomföra *bostadssocial inventering* av olika bostadsområden inom kommunen.

De flesta bostäder som skall användas under de närmaste decennierna är redan byggda. Åtgärder för att skapa en god bostadsmiljö och minska segregationen måste därför i stor utsträckning inriktas på att förbättra och komplettera redan befintliga områden. Ökad omsorg måste ägnas åt vad som händer i bostadsområdena under brukningsskedet. Avsikten med bostadssocial inventering skall framför allt vara att få en vid och djup kunskap om bostadsområdena och de boende, bl.a. för att skapa ett gemensamt planeringsunderlag för olika kommunala förvaltningar, bostadsföretag m. fl. De boende liksom folkrörelser, kommunala institutioner och bostadsföretag i området bör därför engageras i arbetet. Väsentligt är att en bostadssocial inventering anknyts till bostadsområdet som helhet. Den måste grundas på en helhetssyn på boendet och en ambition att studera förutsättningar, problem och möjligheter i bostadsområdet och inte bindas till traditionella gränser mellan olika institutioners eller kommunala organs kompetensområden.

Det är särskilt angeläget att redovisa hur bostadsområdet fungerar för olika hushåll och individer. Därvid skall studeras både bostadsområdets egenskaper, den fysiska och sociala miljön, service och verksamheter, samt hushållens och individernas möjligheter att utnyttja bostadsmiljöns förutsättningar.

Det bör vara särskilt angeläget att inledningsvis studera två typer av bostadsområden. ● Områden som förändrats genom ny- eller ombyggnad behöver inventeras någon tid efter färdigställandet för att det skall vara möjligt att kartlägga förtjänster och brister i deras planering och genomförande. ● Områden som har sådana brister, särskilt i fråga om fysisk och social miljö, att de blir problemområden i olika avseenden bör också prioriteras för att bristerna skall kunna undanröjas.

Bostadsförsörjningsprogram, fysisk planering

Redan 1977 föreslog vi att bostadsförsörjningsåtgärderna skulle sammanföras i kommunala *bostadsförsörjningsprogram*, som årligen föreläggs kommunfullmäktige. Riksdagen har sedermera beslutat (prop. 1977/78: 93, CU 28) att benämningen bostadsförsörjningsprogram skall tas in i bostads-

försörjningslagen samt att programmen skall antas av fullmäktige. För att dessa förändringar inte skall bli enbart av formell natur är det nu viktigt att upprättandet av bostadsförsörjningsprogrammen snabbt kommer till stånd. Dessa bostadsförsörjningsprogram bör enligt vår mening innehålla planer för

- komplettering och förändring av befintliga bebyggelsemiljöer (utöver bostäder),
- ombyggnad av bostadslägenheter,
- nybyggnad av bostadslägenheter.

Bostadsförsörjningsprogrammet bör redovisa såväl bostäder som verksamheter. Där bör således sammanföras samtliga förvaltningars investeringsprogram för ett visst område eller en viss kommundel. De åtgärder, för att skapa ett samlat utvecklingsprogram, som vi föreslagit i det föregående skulle också kunna fullföljas med stöd av ett utbyggt kommunalt bostadsförsörjningsprogram. Det gäller bl. a. trafikförsörjning, tillgång till arbetsplatser och service samt energihushållning. Åtgärderna i programmet bör särskilt inriktas på att stödja barn, äldre och handikappade samt främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Eftersom strävan bör vara att ge förutsättningar för allsidig hushållssammansättning i samtliga bostadsområden bör programmet redovisas bostadsområdesvis.

I *Byggnadsstadgan* bör finnas dels sådana föreskrifter om planeringen att avsikten med en social bostadsförsörjning kan klart utläsas, dels sådana instrument för plangenomförandet att kommunen kan utnyttja den fysiska planeringen för att säkerställa en god bostadsförsörjning.

Av praktisk betydelse är att kommunerna genom föreskrifter i detaljplan skall kunna ange önskvärd lägenhetssammansättning. Detta bör tillgodoses genom att krav på hänsyn till en god social miljö förs in i stadgans 12 §.

Planbestämmelserna får emellertid långsam effekt, eftersom redan antagna detaljplaner inte påverkas. Därför bör kommunen som villkor för byggnadslov kunna uppställa krav på en viss lägenhetsfördelning eller annat krav som uttryckts i av kommunfullmäktige fastställt bostadsförsörjningsprogram. Detta bör få uttryck genom ändring av stadgans 56 §.

Anvisning av bostadslägenhet

Många grupper av boende drabbas av svårigheter när det gäller att erhålla fullgoda bostäder. Sålunda saknar ofta barnfamiljer möjligheter att välja bostad på grund av att vissa hyresvärdar förutsätter att de därigenom skall drabbas av högre underhållskostnader. Svårigheter i dessa avseenden kan självfallet inte accepteras.

Åtskilliga erfarenheter visar nu vilka betydande svårigheter som också är förenade med att ge invandrare och framför allt hushåll, vilka uppfattas som ekonomiskt eller socialt avvikande, fullgoda bostäder. Av betydelse är inte endast att en bostadslägenhet kan tilldelas ett sådant hushåll – lika

väsentligt är att hushåll som uppfattas som avvikande inte samlas i särskilda fastigheter eller bostadsområden. För att detta syfte skall kunna uppnås erfordras att samtliga fastighetsägare erkänner och tar sin del av samhällets totala ansvar för alla hushåll.

Kommunens nuvarande möjligheter att tilldela bostad är otillräckliga. Kommunen bör därför ges möjlighet att, när kommunen finner det påkallat med hänsyn till bostadsförhållandena på orten, tilldela bostad som upplåts med hyresrätt eller vid förstagångsupplåtelse med bostadsrätt. En sådan *anvisningsrätt* för kommunerna föreslogs av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. Även den bostadssociala delegationen föreslog 1977 hos regeringen att kommunerna skulle ges möjlighet att tilldela bostad.

Regeringen har emellertid i budgetpropositionen underlåtit att ta ställning till denna fråga. I bostadshuvudtiteln nämns endast i förbigående att arbete pågår i regeringskansliet med frågan om att ge bostadsförmedlingarna bättre möjligheter att hävda bostadssökandes rätt och att inriktningen är att förslag skall föreläggas riksdagen under detta riksmöte. Då frågan om kommunernas anvisningsrätt, som nämnts, redan har utretts och remissbehandlats och då det i budgetpropositionen inte lämnas något klarläggande besked om regeringens intentioner i frågan, återkommer vi med vårt förslag om en lagfäst rättighet för kommunerna att tilldela bostad.

Lagstiftning av detta slag innebär givetvis att fastighetsägarnas nuvarande oinskränkta rätt att själva besluta om upplåtelse av bostadslägenhet inskränks. Hyreslagens bestämmelser om förverkande av hyresrätten rubbas inte av förslaget. Om lagstiftning av detta slag kommer till stånd är det emellertid sannolikt att lagen sällan uttryckligen behöver återopas eller sanktioner utdömas. En laglig reglering inom området bör nämligen medverka till en önskvärd attitydförändring.

I detta sammanhang är det också viktigt att understryka att *bostadsförmedlingen* kan och bör spela en aktiv roll för att skapa en jämn och allsidig social sammansättning i kommunens olika bostadsområden. Oavsett om det som f. n. råder bostadsbrist eller om det finns överskott på bostadsmarknaden är det angeläget att kommunerna har en väl fungerande bostadsförmedling. Dagens situation innebär ofta att ett stort antal s. k. problemfamiljer anvisas bostäder i samma områden, vilket gör det svårare att klara en normal anpassning i dessa områden. Enligt vår mening bör bostadsförmedlingsverksamheten inriktas dels på att i samarbete med sociala myndigheter bereda särskilt behövande en god bostad och eftersträva en allsidig hushållssammansättning i alla bostadsområden, dels på att erbjuda de bostadssökande i kommunen bostadspolitisk konsumentupplysning i form av bl. a. information om aktuell bostadsproduktion och planerat bostadsbyggnad. Genom en väl fungerande bostadsförmedling skall de bostadssökande kunna hjälpas till rätta på bostadsmarknaden.

Barnomsorgen och de äldres boendeförhållanden

En utbyggd *barnomsorg* har stor betydelse för att åstadkomma en bra
†2 Riksdagen 1978/79. 3 saml. Nr 788

boendemiljö, och förbättringar i denna spelar stor roll för att få en god uppväxtmiljö för barnen. I vår motion (1978/79: 509) om åtgärder inom barn- och familjepolitiken pekar vi på att det finns en rad problem för kommunerna när de skall klara det praktiska genomförandet av en utbyggd barnomsorg. Ofta finns det stora svårigheter rent fysiskt och planeringsmässigt, särskilt i redan etablerade stadsdelar. Markreservationer för allmänna ändamål kan saknas, och enda lösningen kan bli en stadsplaneändring med den tid detta kan ta. I den familjepolitiska motionen föreslår vi att det, för att ge kommunerna bättre möjligheter att ta itu med bl. a. frågor om markreservationer, bör övervägas om kommunernas barnomsorgsplaner bör utsträckas i tiden så att de åtminstone översiktligt täcker utbyggnaden fram till full behovstäckning. Med de planeringsåtgärder och de bostads-sociala inventeringar, som vi föreslår i denna motion, förbättras också förutsättningarna att säkerställa utbyggnaden av barnomsorgen.

Det är vidare viktigt att planeringssituationen snarast klarläggs beträffande de äldres boendeförhållanden. Detta har vi också framhållit vid tidigare tillfällen. Även om fullständiga förslag rörande frågorna om de äldres boendeförhållanden nu inte kan presenteras är det enligt vår mening, med hänsyn till att planeringstiderna är långa, särskilt nödvändigt att prestera grundläggande utgångspunkter för inriktningen av bostadsbyggnad, för inre och yttre miljö samt för planläggningen på detta område. Det är inte minst viktigt att klargöra ansvarsgränserna mot institutionell vård på ett sådant sätt att bostäderna kan användas i förening med nödvändiga serviceinsatser för skilda grupper. I många fall blir säkert kollektiva servicelösningar nödvändiga, lösningar som inte endast kan betjäna de boende i ett visst servicehus, bostadshotell e. d. utan också äldre i grannskapet. Plan- och lånefrågorna blir sålunda på ett tidigt stadium aktuella för att ge underlag för den kommunala planeringen. Regeringen bör snarast ta initiativ till att översiktliga utgångspunkter för kommunala bedömningar presenteras.

De gemensamma anordningarna i serviceanläggningarna kan i många fall utnyttjas för att underlätta ett boende med utbyggd service i anslutna kollektivbostäder för även andra grupper än äldre. Tidigare programrekommendationer bör ses över och kompletteras i sådant syfte.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså en rad konkreta åtgärder för att vidga kommunernas möjligheter när det gäller att verka för bostadsförsörjningen i dess helhet, i syfte att motverka segregation och skapa bostadsområden som fungerar väl för olika hushåll och individer. Enligt vår mening är frågorna om den sociala miljön i bostadsområdena av sådan vikt att åtgärderna nu måste bli föremål för omedelbara ställningstaganden.

Bostäder och byggande

Som framhållits inger den nuvarande utvecklingen på bostads- och bygg-

nadsmarknaden stark oro. Bostadsbyggandet har sjunkit mycket kraftigt under de senaste åren. Ännu år 1975 producerades ca 75 000 lägenheter. Under år 1977 stannade igångsättningen vid endast omkring 50 000 lägenheter. Trots utfästelser från regeringen vid ett flertal tillfällen om en bostadsbyggnadsnivå på minst 60 000 lägenheter stannade igångsättningen av nya bostäder även under förra året på en alarmerande låg nivå. Enligt uppgift påbörjades under 1978 endast knappt 58 000 lägenheter. Särskilt ogynnsam är utvecklingen för flerbostadshusen. Endast omkring en fjärdedel av de nytillkommande lägenheterna byggs i flerbostadshus. I ett mycket stort antal kommuner finns nu bostadsbrist. Totalt behövs nu närmare 350 000 lägenheter fram till 1982 enligt bostadsstyrelsens sammanställning av kommunernas rapporter. Det är särskilt de unga människorna som ställs inför svårigheter, när bostadsbristen ökar. Bara i Stockholm uppges ca 30 000 ungdomar stå i bostadskö.

Från socialdemokratisk sida har vi vid ett flertal tillfällen under de senaste åren föreslagit en rad konkreta åtgärder för att förhindra en snabb försämring av läget på bostadsmarknaden. Vi har krävt aktiva insatser från statsmakternas sida för att få fart på bostadsbyggandet. Den borgerliga regeringspolitiken har emellertid präglats av en bristande vilja att ingripa.

Som vi framhållit i andra sammanhang är byggnadsverksamheten av särskild betydelse när ekonomin måste stimuleras och när byggandet för framtiden står i centrum. Genom byggnadsinvesteringarna skapas en viktig draghjälp för övriga delar av industrin. Byggindustrin hämtar nämligen 85–90 % av alla insatsvaror från hemmamarknaden och påverkar totalt sysselsättningen för 600 000 människor. För produkter som armeringsjärn, kylskåp, spisar, snickeriprodukter och mycket annat skulle en uppgång i framför allt bostadsbyggandet vara av stor betydelse inte minst med hänsyn till sysselsättningen för de många människor som direkt och indirekt är knutna till tillverkningen av råämnen, material och maskiner för byggandet i vårt land.

De borgerliga regeringarnas passivitet på bostads- och byggnadsområdet har därför bidragit till neddragningen av verksamheten inom andra delar av industrin. Det sjunkande byggandet riskerar nu att urholka stora delar av byggnadsmaterialindustrin. Det är inte enbart ett hot mot vissa industrigrenar och sysselsättningen där utan också i växande grad risk för en nedrustning av utvecklingskapaciteten på byggnadsmaterialområdet i landet. Följden av detta blir ett ökat importberoende på byggnadsmaterialsidan. Redan nu har bl. a. vissa stora byggnadsmaterialföretag gjort klart att de kommer att satsa på import av byggmaterial.

I dagens läge är det i stället viktigt att återge byggnadsindustrin den roll av motor för den ekonomiska utvecklingen, som den tidigare så många gånger spelat. Det är också viktigt att skapa underlag för en ökad rekrytering av byggnadsarbetare, både av omedelbara sysselsättningsskäl och för att klara morgondagens behov av byggnadsarbetare. Arbetslösheten bland

byggnadsarbetarna befaras i vinter bli större än förra vintern. Drygt 10 % av byggnadsarbetarna väntas inte kunna få jobb på den öppna marknaden. Det innebär att ca 13 000 personer kommer att stå utanför den reguljära arbetsmarknaden under det första kvartalet i år. Som vanligt tillhör Norrbotten de regioner som drabbas hårdast. 17–20 % beräknas där bli utan arbete i februari 1979.

Mot denna bakgrund krävs nu snabbt och brett verkande insatser över hela byggnadssektorn. Utvecklingen på bostadsområdet kräver omedelbara åtgärder för att en snabbt växande bostadsbrist skall kunna förhindras, vidgade sociala klyftor skall kunna motverkas och en kraftigt ökad byggarbetslöshet skall kunna undvikas.

Vi har vid flera tillfällen under de två senaste åren funnit anledning att kritisera regeringen för passivitet när det gäller åtgärder för att få fart på bostadsbyggandet. Också de fackliga organisationerna liksom arbetsgivarorganisationerna har sedan länge riktat krav till regeringen att vidta omedelbara åtgärder i syfte att stimulera byggandet. Också bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen har krävt krafttag för ett ökat bostadsbyggande.

Regeringens budgetförslag innehåller emellertid inte några åtgärder för att snabbt få fart på bostadsbyggandet. Vi återkommer därför med förslag som syftar till att förhindra att utvecklingen på bostadsmarknaden ytterligare försämras.

Som mål för bostadsbyggandet de närmaste åren har statliga utredningar angivit att 70 000–80 000 lägenheter i genomsnitt per år måste byggas för att en ny bristsituation skall kunna undvikas. Som framhållits har emellertid bostadsbyggandet under de senaste åren legat på en katastrofalt låg nivå. Som en följd av den låga produktionen av hyres- och bostadsrättslägenheter har allt fler av landets kommuner fått nya köer av bostadssökande. Denna brist på bostäder drabbar i första hand de ekonomiskt och socialt svaga grupperna i samhället.

Genom den enorma satsningen i form av miljonprogrammet var vårt samhälle under socialdemokratins ledning på god väg att avskaffa bostadsbristen. Nu är emellertid bostadskrisen återigen en verklighet i många kommuner. Det är därför nödvändigt att sätta in omedelbara åtgärder som snabbt ökar bostadsbyggandet till 70 000–75 000 lägenheter per år. Med hänsyn till att bristen på lägenheter är särskilt allvarig i flerbostadshus bör bostadsproduktionens ökning i huvudsak ske i form av sådana hus. Ökningen av bostadsproduktionen skall enligt vår mening i huvudsak ske i de allmännyttiga och rikskooperativa företagens regi.

De sedan slutet av 1976 snabbt ökande byggnadskostnaderna är en grundläggande orsak till en minskad benägenhet hos olika byggherrar att ta på sig ansvaret för produktion av flerbostadshus som skall upplåtas med hyres- eller bostadsrätt. Byggnadskostnadsutvecklingen, som den kommit till uttryck i bl. a. aktuella anbud, kan inte accepteras. Målsättningen måste vara att inte endast hejda prisökningen utan också att sänka priser-

na. Vi förordar en skärpt kontroll av *entreprenadpriserna* på bostadsbyggnadsmarknaden.

Olika skäl har anförts för att förklara prisförändringarna, men dessa skäl har varken varit klarläggande eller uttömmande. Ett enhälligt civilutskott noterade redan 1977 att uppgången i byggnadskostnaderna inte helt kunde förklaras med bakomliggande mätbara faktorer.

Parallellt med prisuppgången föreligger en relativt stor spridning av byggpriserna. Detta har inte minst visat sig i bostadsbyggandet. Det finns t. ex. stora och oförklarade prisskillnader mellan olika orter med i stort sett samma allmänna prisförutsättningar.

Mot bakgrund av samhällets omfattande stöd till bostadsförsörjningen finns det enligt vår mening anledning att också ägna särskild uppmärksamhet åt konkurrensförhållanden m. m. inom bostadsbyggandet såväl i entreprenörledet som på byggmaterialsidan. Byggentreprenad- och byggmaterialbranscherna har under den senaste 10-årsperioden förändrats påtagligt. Utvecklingen mot större företagsenheter har underlättats av strävandena mot ett industrialiserat byggande och stora byggprojekt. Genom uppköp och fusioner har skett en fortlöpande koncentration till större företagsenheter. Det föreligger ett stort antal karteller, och ett omfattande prissamarbete förekommer. Förutsättningarna att använda konkurrensen som medel för att hålla priserna nere har under senare år därigenom försämrats inom byggnadsbranschen. Reell konkurrens är en helt nödvändig förutsättning för att möjliggöra en övergång till s. k. *produktionskostnadsanpassad belåning*, som föreslagits av såväl boende- och bostadsfinansieringsutredningarna som byggkonkurrensutredningen. Vi delar utredningarnas uppfattning att ett sådant system bör eftersträvas på sikt. Som vi framhållit i tidigare sammanhang har kostnadsutvecklingen, som den kommit till uttryck i anbudsgivningen inom byggnadsbranschen, ändrat förutsättningarna för att lita till konkurrensen som medel att hålla priserna nere. Det finns mot denna bakgrund skäl för att samhället i högre utsträckning än nu ökar sin insyn och sina kontrollmöjligheter av prisbildningen inom byggnadssektorn. Sålunda bör t. ex. övervägas en utvecklad, enhetlig redovisning av byggkostnader vilken ger ökad möjlighet till insyn och kontroll. De prisövervakande myndigheterna bör ges ökade möjligheter att göra undersökningar och analyser av byggnadsentreprenörerna och byggmaterialleverantörerna.

En viktig utgångspunkt för samhällets stöd till bostadsförsörjning är självfallet att de pengar som avdelas primärt skall komma de boende till del. Ett effektivt byggande med sunda principer för prissättningen av byggprodukterna är en av förutsättningarna för detta.

De i budgetpropositionen nämnda undersökningarna, som utförs av bostadsstyrelsen och SPK, kan i och för sig ha ett värde i detta sammanhang. Vad som nu behövs är emellertid förslag till åtgärder för att komma till rätta med prisutvecklingen.

Med hänvisning till det anförda föreslår vi riksdagen att den av regering-

en begär en utredning med uppgift att göra en *fullständig redovisning och analys av orsakerna till prisutvecklingen* på byggnadsmarknaden med betoning av bostadssektorn samt framlägga de förslag till åtgärder som analysen kan föranleda. Resultatet av utredningen bör så snart som möjligt av regeringen redovisas för riksdagen tillsammans med regeringens konkreta förslag. Eftersom det här är fråga om brådskade åtgärder bör i riksdagens uttalande också understrykas behovet av aktiva och snabba åtgärder från regeringens sida.

Den sänkning av bostadsräntan i nyproduktionen som genomfördes förra året är inte en tillräcklig åtgärd för att pressa ned bostadskostnaderna. Regeringen har inte heller föreslagit några åtgärder för att komma till rätta med överkostnaderna inom bostadsproduktionen, vilka visat sig vara ett allvarligt hinder för ett snabbt ökat bostadsbyggande. Vi återupprepar därför vårt förslag om ett *särskilt ränte- och amorteringsfritt tilläggs lån för flerbostadshus*. När ränte- och amorteringsfriheten skall upphöra får avgöras med hänsyn till kostnadsutvecklingen. För att tilläggslånet skall få avsedd verkan, nämligen att stimulera till en snabb ökning av bostadsbyggandet, bör lånet avse bostäder som igångsätts senast den 31 december 1979.

Trots de regionala variationerna i byggkostnaderna, som vi berört i det föregående, bör det föreslagna tilläggslånet vara generellt. Enligt vår mening är det angeläget att reglerna är så enkla som möjligt, om lånet skall få den avsedda effekten när det gäller att stimulera bostadsbyggandet. Vi föreslår att de tidsbegränsade tilläggslånen skall utgöra 10% av låneunderlaget, vilket i stort sett mosvarar kostnaderna för mervärdeskatt inom byggnadsproduktionen.

Ett ränte- och amorteringsfritt lån av denna omfattning skulle innebära en betydande insats för ett ökat bostadsbyggande.

Det bör understrykas att en förutsättning för vårt förslag om särskilt tilläggs lån är att också vårt förslag om skärpt kostnadskontroll förverkligas. I annat fall kan följden bli ytterligare prishöjningar, som motverkar den press på hyrorna vi syftar till. Detta bör ges regeringen till känna.

Som vi framhållit i det föregående har den minskade produktionen av bostäder i ett stort antal kommuner lett fram till en akut bristsituation.

Ett ytterligare problem i detta sammanhang är att *planberedskapen* i många kommuner är dålig. Det gäller får såväl nybyggnadsområden och sanering som utrymmen för nya barnstugor. Risk föreligger för att bostadsbyggnadsprogram i flera kommuner redan av detta skäl kan komma att äventyras. Det är mot denna bakgrund särskilt viktigt att inte genom statsmakernas agerande planeringssituationen i kommunerna ytterligare förvärras. Efter regeringsskiftet 1976 har emellertid hanteringen i regeringens kansli av planärendena fördröjts. ●klara och delvis motsägelsefulla uttalanden från regeringen har förhindrat eller fördröjt förverkligandet av bostadsbyggnadsplanerna i många kommuner, bl. a. genom att skapa osä-

kerhet hos såväl kommunala som regionala myndigheter. Inte heller har regeringen, trots utfästelser om detta vid ett flertal tillfällen, förmått presentera förslag till ny byggnadslagstiftning, som skulle ge kommunerna ett ökat inflytande över detaljplaneringen och därmed kunna bidra till att förkorta beslutsprocessen. Enligt vår mening är det helt oacceptabelt att oklara eller uteblivna ställningstaganden från regeringens sida tillåts förlama kommunernas handlingskraft när det gäller bostadsbyggandet. Det bör ges regeringen till känna.

En ytterligare förklaring till kommunernas dåliga planberedskap när det gäller bostadsbyggandet är problemen med tomma lägenheter i början av 1970-talet. Såväl byggföretagen som kommunerna blev "brända" av problemen, vilket bidrog till en mycket mera drastisk nedskärning av bostadsproduktionen än vad som var motiverat med hänsyn till efterfrågan. Som framhållits har inte heller de borgerliga regeringarna vidtagit åtgärder, som snabbt skulle kunna få i gång bostadsbyggandet.

Med hänsyn till den utomordentligt stora betydelse som byggnadsverksamheten har för hela samhällsekonomin och till nödvändigheten av att komma till rätta med bostadsbristen är det angeläget med ett planerat och jämnt bostadsbyggande på en hög nivå. I syfte att främja en sådan jämn bostadsproduktion borde enligt vår mening övervägas införandet av en *hyresgaranti för outhyrda lägenheter* – ett s. k. statligt lagerstöd. Staten skulle sålunda lämna visst ekonomiskt stöd för outhyrda lägenheter i flerbostadshus hos allmännyttiga och rikskooperativa bostadsföretag fram till dess att lägenheterna blir uthyrda. Med ett sådant stöd skulle underlättas för såväl kommuner som bostadsföretag att planera för en jämn bostadsproduktion. Detta skulle i sin tur bidra till en jämn sysselsättning bland byggnadsarbetare och en jämn efterfrågan inom industrin på alla sådana produkter som har ett samband med bostadsbyggandet.

Med hänvisning till vad vi anfört föreslår vi riksdagen att den hos regeringen hemställer om förslag angående statligt stöd till outhyrda lägenheter.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag ett väsentligt ökat stöd till bostadsproduktionen, bl. a. genom ett särskilt tilläggs lån kombinerat med skärpt kontroll av byggnadskostnaderna. Förslagen innebär också en avsevärd stimulans för sysselsättningen i landet. Vi beräknar att dessa åtgärder tillsammans med våra förslag om väsentligt förbättrade bostadsbidrag och övriga bostadssociala insatser och åtgärder för förbättrad planberedskap i kommunerna samt för att säkra bostadsbyggandets kreditförsörjning – som vi redovisar i det följande – skulle medföra en produktion av ca 15 000 lägenheter utöver vad regeringens förslag kan åstadkomma.

Ekonomisk rättvisa

Det råder ojämlika ekonomiska förutsättningar vid boende med hyres-,

bostads- och äganderätt. Detta har medfört att relationerna i boendekostnaderna har förändrats på ett oacceptabelt sätt till hyresrättens nackdel. Samtidigt med denna utveckling har boende med äganderätt, men också i många fall med bostadsrätt, kunnat tillgodogöra sig ansevärda värdestegringsvinster, som i praktiken dessutom ofta varit skattefria. Det är därför nödvändigt att ekonomisk rättvisa skapas i boendet mellan olika besittnings- och upplåtelseformer.

Med 1974 års bostadspolitiska reform lades grunden till ett mer långsiktigt bostadspolitiskt arbete för att skapa rättvisa mellan alla boende oavsett besittningsform. Genom en samordning av skatte- och finansieringssystemen skapades bättre förutsättningar att till jämförbara kostnader producera lägenheter med olika besittningsformer. Även de ekonomiska förutsättningarna för redan byggda bostäder förändrades i riktning mot ökad rättvisa.

Dagens bostadspolitiska problem – det låga bostadsbyggandet, de höga boendekostnaderna i nyproduktionen, den ökade spekulativa handeln med bostäder, urholkningen av bostadsbidragen – leder sammantagna till en växande bostadssegregation. Uppdelningen av människor på olika bostadsområden med hänsyn till deras ekonomi, sociala ställning och nationalitet är ett av de allvarligaste problemen på dagens svenska bostadsmarknad. Stora grupper av bostadssökande – ungdomar, barnfamiljer, handikappade, pensionärer och invandrare – blir genom denna utveckling uteslagna från möjligheten att välja bostad. I stället har valfriheten alltmer kommit att begränsas till de människor som förfogar över kapital.

Sedan 1974 års beslut har praktiskt taget samtliga då gällande förutsättningar för reformen förändrats. När det gäller bostadsfinansieringssystemet har bostadsräntan sänkts, den årliga ränteuppräkningsgraden omprövats samt de av den kraftiga inflationen förorsakade överkostnaderna blivit större. Inom skattesystemet har intäktsskattens storlek, gränserna på de olika intäktsskattens tillämpningsområdena samt de extra avdragen ändrats vid ett flertal tillfällen. Dessutom har underskottsavdragets subventionerande effekt ökat genom att de boendes inkomst stigit.

De förändringar som skett har inte avsett att på något mer systematiskt sätt skapa bestående rättvisa mellan olika besittningsformer. För att få en klarare bild av vilka följder alla dessa förändringar fått behövs en särskild översyn.

För att målen för 1974 års reform skall uppnås krävs först och främst att underskottsavdragen görs lika mycket värda oberoende av inkomst, vilket kan uppnås genom att avdraget görs på skatten och inte som nu direkt på inkomsten. Därefter är det möjligt att justera skatte- och bostadsfinansieringssystemen så att samhällets ekonomiska stöd blir lika stort vid samtliga besittningsformer.

För att denna rättvisa skall bestå över tiden fordras att höjningar av boendekostnaderna utvecklas lika vid samtliga besittningsformer. Därför

behövs också en översyn av de olika metoder som används för att räkna upp kostnaderna, dvs. de årliga höjningarna av bostadsräntan resp. justeringar av taxeringsvärdena vid intäktsprövningen. Frågan är aktuell inte minst mot bakgrund av 1981 års fastighetstaxering. Denna kan på grund av de senaste årens mycket kraftiga inflation ge bostadssocialt oacceptabla följder i synnerhet för äldre människor i den gamla egnahemsbebyggelsen.

En samlad översyn kan naturligtvis inte begränsas enbart till småhus med äganderätt eller till de bostäder byggda efter 1957 som berörs av det statliga räntebidragssystemet. Översynen måste av rättviseskäl omfatta alla typer av bostäder, oavsett när och var de har byggts. Resultatet av denna översyn måste bli socialt rimliga och samhällsekonomiskt försvarbara boendekostnader. Samhällsstödet måste vara neutralt med avseende på besittningsform och utformat på ett fördelningspolitiskt rättvist sätt.

För att ekonomisk rättvisa skall kunna uppnås måste också missbruk av avdragsrätten stoppas genom att avdragens storlek begränsas. Det nuvarande avdragssystemet har lett till att privatfinansierade villor och bostadsrättslägenheter med s. k. strimlade lån har blivit allt större till ytan och fått en allt exklusivare utrustning.

Boende med äganderätt har, till skillnad från boende med hyres- och bostadsrätt, möjlighet att utnyttja bostaden som inteckningssäkerhet. Detta gäller inte enbart för belåning till framtida underhåll utan även till diverse lyxbetonad annan konsumtion. I den av oss föreslagna översynen måste därför även rätten att låna till annan konsumtion omprövas.

Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna vad vi anförut beträffande översyn av metoderna för att skapa ökad ekonomisk rättvisa i boendet mellan olika besittningsformer.

Bostadsbidrag

De ökade boendekostnaderna i kombination med reallönesänkningar för de flesta löntagare har under de senaste åren tillåtit drabba många hushåll. Såväl den tidigare som den nuvarande borgerliga regeringen har underlåtit att vidta åtgärder för att motverka denna utveckling. De har i stället låtit inflationen urholka bostadsbidragen.

Regeringspolitiken har medfört sänkt standard i synnerhet för hushåll med stor försörjningsbörda och låga inkomster. Men även för andra grupper, t. ex. för många äldre, har försämringarna varit betydande. Många hushåll har förlorat eller fått kraftigt försämrade bostadsbidrag. De ökande bostadskostnaderna har därför i stigande utsträckning fått bäras av hushållen. Det har medfört att många barnfamiljer, låginkomsttagare och pensionärer inte har kunnat bibehålla, än mindre förbättra, sin bostadsstandard.

I socialdemokratiska motioner har vid flera tillfällen betonats vikten av ett reellt förstärkt bostadssöd. Så sent som i november förra året förordade också riksdagens civilutskott enhälligt med anledning av en socialdemo-

kratisk motion i frågan en höjning av de övre hyresgränserna och en förbättring av det statliga bostadsbidraget med 240 kr. per barn och år. Förslagen innebar bl. a. att en lågavlönad tvåbarnsfamilj med hög hyra skulle ha fått en förbättring med 560 kr. per år. Civilutskottets förslag avvisades emellertid av den borgerliga majoriteten såväl i finansutskottet som i riksdagen.

Nu återkommer regeringen med förslag om vissa förbättringar av bostadsbidragen. Behandlingen av frågan om höjda bostadsbidrag utgör exempel på ett uppseendeväckande dubbelspel, som dess värre dessutom leder till att en helt nödvändig förbättring för de inkomstsvaga grupperna ytterligare fördröjs. Till följd av att regeringens nu framlagda förslag innebär en ytterligare höjning av den nedre hyresgränsen utöver den höjning som trätt i kraft den 1 januari i år urholkas dessutom effekterna av de förbättringar av bostadsbidragen som i övrigt föreslås. Regeringens förslag i budgetpropositionen är därför i flera avseenden sämre än det förslag som civilutskottet enade sig om så sent som för två månader sedan.

Vi finner det därför nödvändigt att riksdagen nu fattar beslut i enlighet med de förslag som vi redovisar i det följande och som på ett bättre sätt än regeringens förslag är ägnade att göra det möjligt för betalningssvaga grupper att efterfråga och behålla en god bostad. Detta är ett viktigt inslag i en social bostadspolitik.

I december 1977 utgick bostadsbidrag till 591 000 hushåll, varav 484 000 hushåll med barn och 107 000 hushåll utan barn. Från december 1977 till juni 1978 uppskattas antalet makar med barn som har bostadsbidrag ha minskat med omkring 40 000, medan för övriga grupper antalet hushåll med bidrag är ungefär detsamma i juni 1978 som i december 1977. Minskningen av antalet makar med barn som har bostadsbidrag beror främst på att höjningen av den *nedre inkomstgränsen* för oreducerat bidrag inte har följt inkomstutvecklingen. För övriga hushållsgrupper har den nedre inkomstgränsen haft mindre betydelse, eftersom en stor del av dessa hushåll har inkomster som understiger gränsen. Den 1 januari 1979 höjdes den nedre inkomstgränsen med 3 000 kr. till 38 000 kr. för barnfamiljer. För hushåll utan barn är den f. n. 29 000 kr. I sin anslagsframställning för nästa budgetår föreslår bostadsstyrelsen att nämnda inkomstgräns fr. o. m. den 1 januari 1980 ökas med 3 000 kr. för barnfamiljer och med 2 000 kr. för hushåll utan barn, dvs. till 41 000 kr. resp. 31 000 kr. — detta för att inte antalet bidragstagare skall minska ytterligare.

I budgetpropositionen föreslås emellertid inga höjningar av den nedre inkomstgränsen. Bostadsministern anför att en höjning av den nedre inkomstgränsen innebär en höjning av bidragets storlek för alla som har inkomster över gränsen oberoende av försörjningsbördan. Därför bör, enligt bostadsministern, en höjning av det statliga bostadsbidraget föredras framför en höjning av den nedre inkomstgränsen.

●också enligt vår mening är en höjning av det statliga bostadsbidraget

befogad, därför att en sådan höjning gynnar familjer med låga inkomster och flera barn. Men höjningen av det statliga bostadsbidraget kan inte ersätta den höjning av inkomstgränserna som behövs för att motverka bortfall ur bidragssystemet. Bostadsministerns motivering för att inte höja den nedre inkomstgränsen kan vi således inte acceptera.

Som vi framhållit och som bl. a. bostadsstyrelsen anför innebär en utebliven höjning av den nedre inkomstgränsen att allt fler bidragstagare slås ut ur systemet. Vi kan inte medverka till att detta förhållande kommer att fortsätta. Vi föreslår därför att den nedre inkomstgränsen höjs fr. o. m. den 1 januari 1980 enligt bostadsstyrelsens förslag till 41 000 kr. för barnfamiljer och till 31 000 kr. för hushåll utan barn. Beträffande *den övre inkomstgränsen* vore det motiverat att höja även denna utöver förslaget i budgetpropositionen – en höjning från 54 000 kr. till 59 000 kr. – men i rådande statsfinansiella läge tvingas vi avstå från detta förslag.

Beträffande *hyresgränserna* gäller att statskommunalt bostadsbidrag utgår med 80 % av hyran mellan 400 kr. och upp till en övre gräns som beror på antalet personer i varje hushåll.

Bostadsstyrelsen uppger att mer än hälften av hushållen med bostadsbidrag f. n. har bostadsutgifter som överstiger de *övre hyresgränserna* – en andel som beräknas öka ytterligare från den 1 januari 1980. Styrelsen konstaterar att anpassning mellan bostadsutgifter och den övre hyresgränsen är sämst för familjer med 2 barn. Sälunda hade 63 % av familjer med 2 barn i december 1977 bostadsutgifter som var högre än de då gällande övre hyresgränserna. För familjer med 1 resp. minst 3 barn var andelarna 43 % resp. 50 %. Orsaken till att anpassningen är så liten för familjer med 2 barn beror på att hyresgränserna är desamma som för familjer med 1 barn, medan det faktiska utrymmesbehovet och därmed bostadsutgiften ökar med barnantalet. Eftersom en bättre anpassning till behoven av de faktiska utgifterna skulle erhållas om de övre hyresgränserna differentieras för varje barn i familjen föreslår styrelsen en sådan förändring. Med hänsyn till ökningen av bostadsutgifterna mellan 1978 och 1979 bör de övre gränserna dessutom höjas.

Med hänvisning till att hyresgränserna bör anpassas till trångboddhetsnormen – högst två personer per rum utöver kök och vardagsrum för hushåll med två eller flera personer – finner emellertid bostadsministern att den föreslagna differentieringen av de övre hyresgränserna inte bör genomföras.

Som bostadsstyrelsen anför är anpassningen mellan bostadsutgift och den övre gränsen sämst för familjer med två barn. Denna familjetyp representerar också den ojämförligt största delen av bidragstagare med barn. Andelen torde kunna uppskattas till drygt 40 % i december 1977. Goda skäl finns alltså för att differentiera de övre hyresgränserna per barn. Differentieringen kommer också att medföra att bidragssökande med umgängesrätt eller gemensam vårdnad får en reell möjlighet att för statskom-

munalt bostadsbidrag få medräkna bostadsutrymme även för dessa barn. Med nuvarande utformning kan denna regel bli illusorisk, eftersom ett ytterligare barn – t. ex. för en enbarnsfamilj med ett "umgängesrättsbarn" – inte behöver innebära att det finns möjlighet att räkna med ytterligare bostadsutrymme när bostadsbidraget skall bestämmas. Av nedanstående uppställning framgår de olika föreslagna övre hyresgränserna.

	Nuvarande	Övre hyresgränser, kr./månad	
		Förslag enligt	
		budget- propositionen	bostads- styrelsen
Ensamstående utan barn	650	700	725
Makar utan barn	750	800	850
Hushåll med 1 barn	975	1 125	1 100
Hushåll med 2 barn	975	1 125	1 250
Hushåll med 3 barn	1 150	1 375	1 400
Hushåll med 4 barn	1 150	1 375	1 550
Hushåll med 5 eller flera barn	1 350	1 625	1 700

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att de övre hyresgränserna höjs fr. o. m. den 1 januari 1980 enligt bostadsstyrelsens förslag.

Den *nedre hyresgränsen* höjdes den 1 januari 1979 från 350 kr. till 400 kr. I budgetpropositionen föreslås nu att gränsen höjs med ytterligare 50 kr. till 450 kr. En höjning av den nedre gränsen med 50 kr. innebär att bostadsbidraget minskar med 40 kr. per månad eller 480 kr. per år och att vissa hushåll som inte når upp till den nedre hyresgränsen helt går miste om bidraget. Den höjning som nu föreslås drabbar betydligt fler än den höjning som trädde i kraft den 1 januari i år. Det är dessutom ofta särskilt utsatta grupper som bor i de billigare bostäderna.

Genom den höjning av den övre hyresgränsen och det statliga bidraget som föreslås kompenseras visserligen vissa hushåll, men det innebär samtidigt att de inte får en angelägen förbättring av bidragen. Andra hushåll får en reell försämring. Av bostadsstyrelsens statistik framgår att ca hälften av de hushåll utan barn som får bidrag inte kan tillgodogöra sig den föreslagna höjningen av den övre hyresgränsen. Det kan inte vara rimligt att på detta sätt år efter år minska bidragen eller låta dem vara oförändrade för stora grupper.

Med tanke på att så många bostadskonsumenter fått sitt stöd minskat helt eller delvis är det därför av största vikt att den nedre hyresgränsen bibehålls vid 400 kr. Vi är medvetna om att kostnaderna för att behålla den nedre hyresgränsen är stora. Trots detta tvekar vi inte att föreslå riksdagen att den bibehålls på nuvarande nivå. Vi kan sålunda inte acceptera regeringens förslag att höja gränsen.

Aldergränsen för statligt bostadsbidrag är 17 år. För statskommunalt bostadsbidrag kan i vissa fall barn upp till 20 år räknas med, nämligen om de uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp.

Det måste upplevas som direkt orättvist att föräldrar med arbetslösa hemmavarande barn över 17 år inte får bidrag för sina barn, trots att de behöver lika stor bostad som andra familjer med barn i motsvarande åldrar som studerar. Bostadsstyrelsen har, liksom tidigare boende- och bostadsfinansieringsutredningarna, fört fram förslag om en gemensam åldersgräns på 18 år för statligt och statskommunalt bostadsbidrag för barnfamiljer och att därvid möjligheten att för statskommunala bostadsbidrag medräkna äldre barn som får studiehjälp slopas. En gemensam åldersgräns på 18 år skulle enligt styrelsen även innebära administrativa förenklingar.

Bostadsministern avvisar styrelsens förslag i vad gäller både höjningen av gränsen från 17 till 18 år och sänkningen av gränsen från 20 till 18 år för barn som har studiehjälp eller förlängt barnbidrag. Enligt bostadsministerns mening bör resultatet av studiestödsutredningens arbete avvaktas innan ställning tas till om förändringarna bör genomföras.

Enligt vår mening bör bostadsstyrelsens förslag genomföras i vad det avser höjningen av åldersgränsen från 17 till 18 år. Det måste som styrelsen anför upplevas som mycket orättvist att föräldrar till arbetslösa ungdomar mellan 17 och 18 år inte får medräkna dessa när det statskommunala bostadsbidraget skall bestämmas. Genom vårt förslag torde vidare en viss förenkling av ansökningsförfarandet kunna uppnås. Slutligen kommer det "glapp" i bidragssystemet som nu finns beträffande 17-åringarna att försvinna, och bostadsbidraget blir från denna synpunkt heltäckande eftersom statskommunalt bostadsbidrag kan utgå till ensamstående eller till makar utan barn om sökanden fyllt 18 år.

Vårt förslag innebär sålunda att upp till 18 år räknas barnen med som bidragsberättigande i familjens ansökan och efter fyllda 18 år kan bostadsbidrag utgå om övriga förhållanden för bidrag är uppfyllda. Vi kan inte acceptera att den angelägna reform som höjningen av åldersgränsen till 18 år innebär fördröjs ytterligare. Enligt 1979 års kommittéberättelse avser studiestödsutredningen att arbeta hela 1979. Riksdagen bör därför nu fatta beslut om höjning av åldersgränsen till 18 år. Den möjlighet som nu finns att räkna in studerande ungdomar mellan 18 och 20 år i familjen bör däremot bibehållas i avvaktan på utredningens förslag.

Samtliga nu föreslagna förändringar bör träda i kraft den 1 januari 1980.

I budgetpropositionen anmäler bostadsministern vidare ställningstaganden till vissa förslag från bostadsstyrelsen om ändrade regler för bostadsbidrag, motiverade av behovet att förenkla administrationen. Vi har i flertalet fall inga invändningar att rikta mot de ställningstaganden som anmäls. Vi förutsätter, liksom bostadsministern, att kvarstående problem skall behandlas av den utredning beträffande administrationen av bostadsbidragen som aviseras. Beträffande frågan om bostadsbidrag till hushåll med handikappad familjemedlem kan vi dock inte dela det i budgetpropositionen redovisade ställningstagandet att de regler skall slopas som leder till gynnsammare bedömning för dessa hushåll. I likhet med handikapporgani-

sationerna anser vi att starka skäl finns för att de behålls. Riksdagen bör därför inte godkänna vad som i budgetpropositionen anförs i denna fråga.

Kostnaderna för staten av de förändringar som vi har föreslagit i det föregående har beräknats till ca 390 milj. kr. för helt år utöver vad som föreslagits i budgetpropositionen. Av dessa kostnader faller ca 195 milj. kr. på budgtåret 1979/80. Anslaget bör därför räknas upp med detta belopp.

Nuvarande system för bostadsbidrag fastlades i sina huvuddrag i slutet av 1960-talet och ändrades i betydande delar i början 1970-talet. Systemet har ökat i omfattning, och nära 600000 hushåll får i dag bidrag. Vid sidan härav utgår kommunalt bostadstillägg (KBT) till folkpension till närmare 800000 pensionärer. Därutöver kan statskommunalt bostadsbidrag utgå till folkpensionärer. För närvarande får nära 70000 folkpensionärer sådant bidrag.

Totala årskostnaden för bostadsbidrag och bostadstillägg uppgår till drygt 4 miljarder kronor, varav hälften faller inom KBT-systemet.

Omfattningen av de båda systemen samt den komplicerade administrationen har gjort det svårt för såväl bidragstagare som handläggare att överblicka och handha bidragsverksamheten. Flera utredningar, bl. a. boende- och bostadsfinansieringsutredningarna, har lämnat förslag till förändringar av administrationen och ansökningsförfarandet, som samtidigt också skulle förbättra kontrollen. Vi har i riksdagen vid flera tillfällen i motioner väckt förslag i denna riktning. Riksdagen har uttalat sig för att förbättringar bör vidtas på detta område och att de olika systemen på sikt bör sammanföras till ett.

I budgetpropositionen anmäler bostadsministern att hon har för avsikt att föreslå regeringen att bemyndiga henne att tillkalla en utredning för översyn av administrationen av bostadsbidrag. Vi har inte någon erinran mot att en sådan översyn kommer till stånd men vill i sammanhanget betona vikten av att vissa frågor särskilt belyses.

De båda systemen har utformats från olika utgångspunkter och ger högst varierande utfall. Därtill kommer att KBT varierar i betydande grad mellan olika kommuner. Krav har därför rests, bl. a. från Pensionärernas riksförbund, om en utjämning mellan kommunerna och en samordning av de skilda systemen för bostadsbidrag. Kommunalekonomiska utredningen (KEU) har i sitt betänkande (SOU 1977: 78) föreslagit att en gemensam övre hyresgräns införs som en lagstadgad minimigräns för de kommunala bostadstilläggen. Hyresgränsen skulle vara densamma som för de statskommunala bostadsbidragen. För stora grupper av pensionärer innebär detta förslag en betydande fördel, och från rättvisesynpunkt är det angeläget att det genomförs. De socialdemokratiska ledamöterna i utredningen har också ställt sig bakom förslaget. På sikt skulle man på detta sätt kunna genomföra en önskvärd samordning mellan bidragssystemen.

Översynen bör vidare innefatta frågor som bl. a. berör inkomstbegreppet, avdraget för underskott i förvärvskälla upp till 4000 kr. och beräkning

av bostadskostnad för olika upplåtelseformer. Vi förutsätter att den av bostadsministern aviserade översynen leder till ett förenklat bidragssystem som bättre än dagens tillfredsställer kraven på enkel administration och effektivare kontroll mot missbruk. I olika sammanhang har vi pekat på t. ex. behovet av ett inkomstbegrepp och ett inkomstprövningssystem som ger ett mer rättvisande underlag för bedömningen av bidragen. De enskilda hushållens faktiska köpkraft och bostadskostnader måste på ett bättre sätt än vad som i dag gäller i många fall vara utgångspunkt för bedömningen. Möjligheterna till missbruk i olika former måste undanröjas.

Finansieringsfrågor

Bostadsinvesteringarna har, som vi framhållit i det föregående, under årens lopp spelat en stor roll för den ekonomiska politiken, eftersom spridningseffekterna till andra näringsgrenar är förhållandevis stora och investeringarnas importinnehåll lågt. Inom kreditpolitiken har bostadsbyggandets särställning följts upp genom långtgående prioritering av sektorns kreditförsörjning. Statsmakternas bostadsbyggnadsprogram skall tillgodoses med de krediter som svarar mot dess reala omfattning.

Bostadsbyggandets planering har emellertid vissa tider försvårats av störningar i kredittillförseln. Större svårigheter kunde registreras vissa år under senare hälften av 1960-talet och i början av 1970-talet. Till en del hade svårigheterna sannolikt sin grund i det omfattande bostadsbyggnadsprogram som då genomfördes, samtidigt som byggsektorn i övrigt var hårt ansträngd.

Kreditsvårigheterna föranledde statsmakterna till åtgärder för att trygga bostadsfinansieringen. Ett samrådsförfarande mellan regeringen och bankerna byggdes upp under slutet av 1960-talet. Genom årliga överenskommelser med bankerna och en kontinuerlig uppföljning av dessa kunde en större säkerhet i kreditgivningen åstadkommas.

Genom förändringar i den kreditpolitiska lagstiftningen tillkom år 1975 regler som gjorde det möjligt att styra kreditgivningen till bostadsbyggandet även om en förhandlingslösning inte skulle kunna komma till stånd eller om bankerna inte skulle följa gjorda utfästelser.

Under första hälften av 1970-talet kom, till följd av dessa successiva reformer, kreditgivningen till bostadsbyggandet att flyta allt bättre efter de inledande årens svårigheter. Till denna bättre situation bidrog givetvis också den relativt kraftiga neddragning av bostadsbyggandet som ägde rum i takt med att en bättre balans uppkom mellan tillgång och efterfrågan på bostäder.

Under de tre senaste åren och särskilt under 1977 och början av 1978 har störningar på nytt uppkommit i bostadsbyggandets kredittillförsel. Eftersom bostadsbyggandet legat mycket lågt under dessa år kan man dra slutsatsen att kreditförsörjningsproblem inte är en följd av kvantitativt för

stora byggnadsprogram. Svårigheter kan uppenbarligen uppstå även då bostadsbyggandet har en liten omfattning. Dessa svårigheter i kreditförsörjningen fick till följd betydande förseningar i det planerade påbörjandet av bostäder, vilket medförde ökade byggnadskostnader och störningar i sysselsättningen på byggarbetsmarknaden.

Den borgerliga trepartiregeringen har också när det gäller bostadsbyggandets kreditförsörjning visat en påfallande brist på kraftfullt agerande gentemot bankerna. Till en del hade svårigheterna med säkerhet kunnat undgåas om den borgerliga regeringen på ett mera kraftfullt sätt hävdat statsmakternas intresse av att överenskommelserna mellan regering och banker måste följas.

Det successivt utbyggda samrådsförfarandet med bankerna är inte den enda vägen att trygga bostadsbyggandets kreditförsörjning. Under 1960- och 1970-talen har alternativa lösningar förekommit i debatten. Förslag om en statlig totalfinansiering, genom utvidgning av de statliga lånen till att omfatta hela lånebehovet och med förskott under byggnadstiden, har bl. a. förts fram av den statliga bostadsfinansieringsutredningen. Senast har liknande förslag aktualiserats i anslutning till kapitalmarknadsutredningens betänkande, där de bl. a. fått stöd av fackliga remissinstanser som LO och TCO samt av bostadsorganisationer som SABO och Riksbyggen. Även bostadsstyrelsen har uttalat stöd för förslaget och bl. a. pekat på möjligheter att den vägen åstadkomma en rationellare administration.

Inom socialdemokratin råder inget tvivel om bostadsproduktionens betydelsefulla ställning inom den ekonomiska politiken och kreditpolitiken. Det bostadsbyggnadsprogram som fastställts skall också tillföras erforderliga krediter. De senaste årens erfarenheter visar att samhället måste öka sitt engagemang i bostadsfinansieringsfrågorna. Detta gäller såväl byggnadskreditiv som långfristig belåning, dvs. statlig totalfinansiering. I detta samhällsansvar för bostadsfinansieringen innefattas även de investeringar i bostadskomplement som krävs för en fullvärdig boendemiljö. Kreditförsörjningen under byggnadstiden skall kunna tryggas genom förskott på de långfristiga lånen. Vilka institutionella former detta samhällets ansvar för kreditförsörjningen skall ges är i första hand en fråga om kapitalmarknadens organisation.

I de nuvarande reglerna för bankernas långivning till bostadsbyggandet görs ingen skillnad mellan den statligt belånade bostadsproduktionen och de privatfinansierade äganderättsbostäderna. De bostadspolitiska förutsättningarna är emellertid kännetecknade av stora skillnader. Den statsbelånade bostadsproduktionen rymmer ett betydande element av kostnads- och kvalitetskontroll genom den prövning länsbostadsnämnder och kommunerna underkastar detta byggande. Här finns t. ex. villkor om kommunalt inflytande över tomtmarken och villkor om att upphandlingen av byggandet skall äga rum i konkurrens. Därmed har samhället skaffat ett inflytande över användningen av det kapital som tillförs bostadssektorn

från den prioriterade sektorn av kreditmarknaden.

När det gäller privatfinansierat byggande ställs i dag betydande belopp till förfogande från den prioriterade kreditmarknaden utan någon som helst prövning i ovannämnda avseenden. Erfarenheterna visar att så skett även i tider då det statligt belånade bostadsbyggandet inte kunnat erhålla krediter i tillräcklig omfattning.

För att säkra finansieringen av det socialt nödvändiga bostadsbyggandet bör prioriteringsreglerna ändras så, att endast den del av bostadsproduktionen som erhållit statlig belåning prioriteras på kreditmarknaden. De bostäder som byggs utan statliga lån bör jämsställas med annat icke prioriterat byggande och därmed finansieras i mån av utrymme på den oreglerade kreditmarknaden. Omfattningen av det privatfinansierade bostadsbyggandet blir därmed avpassat till det aktuella läget på kreditmarknaden.

Riksdagen bör ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om statlig totalfinansiering samt om finansieringen av bostäder som byggs utan statliga lån.

Boendedemokrati

Demokrati innebär respekt för människors vilja och förmåga att fatta avgörande beslut. En naturlig följd av detta är att de boende skall ha rätten att själva välja bostad och boendeform efter sina behov. Denna valfrihet måste tillkomma alla boende. Därför är det en viktig uppgift för samhället att verka för ett tillräckligt stort bostadsbestånd med en sammansättning som kan tillgodose de boendes över tiden varierande behov. De boende skall också ha rätt att välja den förvaltnings- och upplåtelseform som passar dem bäst. En nödvändig förutsättning för denna valfrihet är att boendeformerna jämsställs i fråga om ekonomiska villkor och möjligheter till inflytande.

De boende skall kunna påverka inriktningen på bostadsbyggandet och därigenom i samverkan skapa goda bostadsmiljöer. Även bestämmanderätten över förvaltning av bostäder och bostadsområden skall ligga hos de boende, oavsett vem som är ägare. Denna grundläggande rätt till inflytande över de egna boendeförhållandena är en nödvändig och självklar förutsättning för ett demokratiskt samhällsliv.

De som bor med bostadsrätt har ett mycket väl utvecklat inflytande över sin lägenhet. Tillsammans med övriga medlemmar i föreningen bestämmer de över skötseln av huset och närmiljön. De boende inom de rikskooperativa bostadsrätterna har också, genom de demokratiskt uppbyggda organisationerna HSB och Riksbyggen, möjlighet att verka för en utveckling och fördjupning av den sociala bostadspolitiken.

Bor man med äganderätt i småhus har man också ett bra inflytande över sitt hus och sin tomt. Detta till den egna fastigheten knutna inflytande har under senare år utvidgats. Genom att de boende, i synnerhet inom områ-

den med gruppbyggda småhus, i samverkan med kommuner bildat ekonomiska föreningar eller **s**amfälligheter kring någon **g**emens**a**m anläggning av typ grönområden, lekplats eller fritidslokal har inflytandet över närmiljön kunnat förbättras. Det föreligger emellertid fortfarande **s**tora brister för de flesta boende i äganderättssmåhus **s** att i organiserad demokratisk form kunna utöva ett solidariskt inflytande över sin boendemiljö.

Vid **b**esittningsformen äganderätt är den som äger **b**ostaden och den som bor i den en och samma person. Detsamma gäller i princip bostadsrätt. I hyresrätt är förhållandena annorlunda. Boendet och ägandet sammanfaller inte.

Hyresgästernas ställning i förhållande till fastighetsägarna har successivt stärkts. Hyresgästerna påbörjade själva processen genom att organisera sig i hyresgästföreningar. Hyresgäströrelsen blev vapnet i kampen för hyresgästernas rättigheter. Rätten att få förhandla med **f**astighetsägarna om hyres**s**ättningen var ett förstahand**s**krav från hyresgä**s**trörelsen. Rörelsen krävde också trygghet i boendet genom hyreslagstiftningen. Hyresgäströrelsens krav har i huvudsak tillgodosetts genom socialdemokratiska initiativ.

Den tredje huvudlinjen har varit satsningen på **s**amhällsägda hyresbostäder. De allmännyttiga bostadsföretagen har anförtrott**s** förvaltning av dessa. Satsningen har lett till att numera hälften av hyreslägenheterna i landet äg**s** av kommunerna. I det allmännyttiga **b**ostadsbeståndet har sedan lång tid ett förhandlingssystem tillämpats, som givit hyresgästernas egen organisation ett direkt inflytande över hyres**s**ättningen. Erfarenheterna från det hittills tillämpade förhandlingssystemet visar att den fortlopande demokratiseringen av boendet i hög grad har främjats genom den förhandlings**f**orm, som parterna på bostadsmarknaden har funnit. På en del håll pågår också försöksverksamhet med fördjupad boendedemokrati inom det allmännyttiga **b**ostadsbeståndet.

Även i de allmännyttiga bostadsföretagen saknar hyres**g**ästerna emellertid inflytande över besluten om hur hyres**s**inkomsterna skall fördelas på skilda förvaltningssektorer **s**amt över den dagliga sköts**e**lsen av fastigheterna och utemiljön. Detta förhållande bör ändras genom det fortsatta arbetet med att utveckla boendedemokratin.

Det framtida reformarbetet för att utvidga med**b**estämmandet för de boende måste baseras på socialdemokratins värdering att det är boendet och inte ägandet som utgör grunden för bestämmandet. En demokratisering utgående från denna värdering bygger på de boendes **d**irekta medverkan i förvaltning och underhåll tillsammans med en stark och väl utbyggd hyresgäströrelse.

Hyres**g**ästinflytandet måste även omfatta det privatägda beståndet. Man kan räkna med att hyresgäströrelsen kommer att pröva möjligheterna till att avtalsvägen öka inflytandet även på detta område. Om det **v**isar sig att enskilda fastighets**ä**gare är obenäpna att medverka till en sådan utveckling

kan det bli nödvändigt med lagstiftningsåtgärder. I sådant fall torde det vara naturligt att man i första hand prövar en komplettering av hyresförhandlingslagen. Prövningen bör dock anstå till dess ytterligare erfarenheter av praktisk verksamhet vunnits.

Erfarenheter från den inom folkrörelsekooperationen fungerande boendedemokratin visar att meningsfullt medbestämmande måste innefatta beslut som har ekonomiska konsekvenser för den enskilde bostadskonsumenten. Inflytandet måste därför utformas så att de boende genom sina beslut, inom ramen för begränsade förvaltningsenheter, tar det direkta ansvaret för kostnadskonsekvenser resp. drar fördel av besparingar. Därför måste reformeringen av inflytandet inriktas på frågor som berör drift och underhåll.

Bostadsförvaltningarna måste naturligtvis alltjämt ha möjligheten att ta sitt ansvar som arbetsgivare gentemot de anställda inom förvaltningen. Vår uppfattning är emellertid att inflytandet för de boende kan stärkas utan att kollidera med lagfästa eller avtalade förpliktelser. Delegering av befogenheter sker redan nu inom förvaltningen. Det ökade boinflytandet blir därför bl. a. en fråga om att avgöra hur beslutanderätten skall delegeras och samordnas. Allt talar för att genomförandet av ett ökat boendeinflytande kommer att ske genom att parterna prövar sig fram till en lämplig beslutsfördelning och samordning.

Forskning och utveckling

En viktig förutsättning för att kunna vidareutveckla den sociala bostadspolitikerna är en ökad satsning på forskning och utveckling. Utgångspunkten skall vara jämlikhet i boendet med avseende på såväl ekonomi som tillgången till social, kommersiell och kulturell service.

Det är därför nödvändigt att forskning och utveckling kring boendets kvaliteter intensifieras. Därvid bör särskild hänsyn tas till grupper med speciella behov såsom äldre, barnfamiljer och handikappade. Det gäller också orsaker till och åtgärder mot segregation och social utslagning.

Det tekniska kunnandet i vårt land måste även i framtiden hållas högt. Utvecklingen av byggmetoder, material och ny teknik bör emellertid mer än hittills inriktas på lösningar, som ger god ekonomi och kvalitet under byggnadens hela livslängd samtidigt som de värnar om de boendes säkerhet och hälsa. Även arbetsmiljön inom bygg-, förvaltnings- och servicesektorn måste därvid särskilt understrykas.

Den bostadspolitiskt motiverade forsknings- och utvecklingsverksamheten (FoU) har också sedan länge breddats till en byggnadsforskning som omfattar hela den byggda miljön och dess tillblivelse, förvaltande, förnyelse och brukande. Denna breddning måste fortsätta. Även FoU-verksamheten måste bygga på en social helhetssyn. Samhällspolitik och teknologi påverkar varandra. Bostadssektorns FoU-verksamhet måste därför vara

bred och socialt orienterad och syfta till att granska tillståndet i samhället, för att ge kunskap om hur boendeproblem är beskaffade samtidigt som teknik och produktion hålls på en hög nivå.

Anhopningen av bostadspolitiska problem, breddningen av frågeställningarna som följd av den sociala helhetssynen, kostnadsutvecklingen inom byggande och förvaltande samt tvånget att lösa alla problem under sträng resurshushållning – inte minst med energi – ställer starkt ökade krav på FoU-verksamheten. De problem, som FoU skall medverka till att lösa har inte bara blivit fler, utan frågeställningarnas ändrade karaktär medför också behov av uppbyggnad av ny FoU-kompetens och utvecklande av delvis nya arbetssätt. Detta kan bara göras genom långvarig och målmedveten satsning av betydande resurser.

Det är mot denna bakgrund djupt oroande att den samlade FoU-verksamheten inom bostads- och byggnadssektorn trots ökningen av de statliga insatserna tycks ha stagnerat eller t. o. m. minskat. Statens råd för byggnadsforskning (BFR) redovisar en begränsad undersökning som pekar i sådan riktning. Statens industriverk ger i sin kartläggning av byggnadsindustri och byggmaterialindustri (SIND 1977: 5) en bild av en bransch med alltför begränsade utvecklingsinsatser. Läget är så mycket allvarligare som den socialdemokratiska regeringen redan i början av 1970-talet bedömde att FoU-verksamheten inom byggnadsbranschen var lågjämfört med andra industrigrenar.

FoU-verksamhet och experiment är en angelägenhet för såväl byggnads- och byggmaterialindustrin och konsultföretag som staten, kommunerna och allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag. Verksamheten är självfallet också av stort intresse för högskolan och särskilda forskningsinstitut.

FoU-verksamheten har successivt utvecklats och breddats till att omfatta alltmer av sociala frågor. Samhällsplanering och förvaltning har tagits in i verksamhetsplanerna vid sidan av mer bygginriktade frågor. I det följande behandlar vi därför endast några frågor av särskild vikt som enligt vår mening måste beaktas då utvecklingen av FoU-verksamheten drivs vidare.

FoU om samhällsplanering bör vidareutvecklas till att, oförhindrad av gränser mellan fysisk-tekniska och sociala frågor, behandla sådana frågor som aktualiseras av kommunernas planeringsuppgifter. Det är viktigt att detta sker i kontakt också med den tekniska utvecklingen inom området tätortsteknik. Inte minst då byggandet enligt vad vi utvecklat i det föregående nu mer bör inriktas mot kompletteringsbebyggelse och utnyttjande av redan gjorda investeringar i gator, ledningar m. m. blir samspelet mellan rumslig planering och tätortstekniken betydelsefullt. Fysisk-teknisk, social och ekonomisk planering samt planering för energihushållning måste få stöd av en samordnad FoU.

Utvecklingen inom boendet har som vi framhållit under de senaste åren varit snabb och oroande. Betydande insatser måste nu göras för att ge en

tydligare bild av både tillstånd och pågående förändringar. Den faktiska kvaliteten i boendemiljön måste klarläggas. På sikt är detta en uppgift för löpande bostadssociala inventeringar och för statistiska sammanställningar ur dessa. FoU-verksamhetens uppgift är att bygga upp metoder och arbets-sätt för detta arbete och – i ett övergångsskede – ge de kunskaper om tillstånd och förändringar som kan utgöra underlag för bostadspolitiska beslut.

Studier av människors vardagsvillkor måste bedrivas med inriktning på hela den byggda miljön i ett socialt helhetsperspektiv och mot bakgrund av jämlikhetsmålen. Boende-, arbets- och fritidsmiljö måste ses mer i ett sammanhang. Inflytandet över den egna boendesituationen måste tillmätas minst samma betydelse som materiell standard. Särskild vikt måste som hittills läggas vid de äldres, barnfamiljernas och de handikappades behov. I ett mönster som delvis skär över de nyss nämnda grupperna framträder allt tydligare problem som också måste uppmärksammas av FoU-verksamheten.

Ett sådant problem är de i olika grad ensammas situation. Förändringar i hushållsbildningen har gett en stark ökning av de helt ensamstående liksom av hushåll med en vuxen och barn. Många av dessa har en hårt ansträngd situation på grund av tidsbrist och låg inkomst. En särskild grupp utgör de socialt utslagna. Deras problem kan inte lösas inom bostadspolitikens ram men de kan sannolikt inte heller lösas utan insatser inom denna ram.

BFR:s verksamhet finansieras f. n. dels med byggnadsforskningsavgiften, dels med statsanslag över bostads- och industrihuvudtitlarna. Finansieringen över den senare huvudtiteln avser en del av den energiinriktade verksamheten och motiveras av önskvärdheten att under ett uppbyggnadsskede hålla samman energi-FoU inom olika områden i ett enda program. Förutsättningarna för rationell FoU-administration förändras successivt. Behovet av samordning mellan den allmänna byggnadsforskningen och den energiinriktade delen blir allt mer påtagligt. Det bör därför övervägas att samla hela BFR-verksamheten under bostadshuvudtiteln. Medel till experimentbyggandet kan då avdelas inom anslagen till energisparstöd resp. bostadslån och avvägas mot samhällsinsatserna som helhet. Samordningen av energiforskningen bör kunna åstadkommas med andra medel.

Hemställen

Med hänvisning till vad som anförts hemställer vi

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en utredning snarast bör tillsättas för att överväga och lämna förslag till ett utvecklingsprogram för den framtida samhällsutbyggnaden enligt vad som anförts i motionen,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna
 - a. att förslag innebärande ett lagfäst ansvar för kommunerna när

det gäller bostadsmiljön i dess helhet snarast bör föreläggas riksdagen,

b. vad i motionen anförts om bostadssociala inventeringar,

c. vad i motionen anförts om kommunala bostadsförsörjningsprogram,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att riksdagen bör föreläggas förslag till lag om ändring i byggnadsstadgan som främjar planläggning från social bostadsförsörjningssynpunkt i enlighet med vad i motionen anförts,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att riksdagen bör föreläggas förslag till lagstiftning om kommunal anvisningsrätt för bostäder i enlighet med vad i motionen anförts,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om inriktningen av bostadsförmedlingen,
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om bostäder för äldre m. fl.,
7. att riksdagen uttalar sig för ett bostadsbyggnadsprogram enligt vilket bostadsbyggandet snabbt ökas till 70 000–75 000 lägenheter per år, i huvudsak i de allmännyttiga och rikskooperativa bostadsföretagens regi,
8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om prisövervakning och skärpt kontroll av entreprenadpriser på byggnadsområdet m. m.,
9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en utredning bör tillsättas för att göra en fullständig redovisning och analys av orsakerna till prisutvecklingen på byggnadsmarknaden samt att redovisning därav jämte förslag till konkreta aktiva åtgärder snarast bör föreläggas riksdagen,
10. att riksdagen – under förutsättning av bifall till hemställan under 8 – godkänner i motionen förordade riktlinjer beträffande tillägglån till flerbostadshus som påbörjas före utgången av år 1979,
11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att åtgärder snarast bör vidtas för att förbättra beredskapen när det gäller planering för bostadsbyggande enligt byggandslagstiftningen,
12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslag om en statlig hyresgaranti för outhyrda lägenheter i flerbostadshus hos allmännyttiga och rikskooperativa företag enligt vad i motionen anförts snarast bör föreläggas riksdagen,
13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en samlad översyn bör göras rörande åtgärder som skapar ökad ekonomisk rättvisa mellan olika former av bostadsupplåtelser,
14. att riksdagen godkänner de ändringar beträffande hyresgränser för statskommunalt bostadsbidrag till barnfamiljer m. fl. som

- förordats i motionen,
15. att riksdagen godkänner den ändring beträffande inkomstprövningsreglerna som förordats i motionen,
 16. att riksdagen godkänner den ändring beträffande åldersgränsen för barnfamiljer som förordats i motionen,
 17. att riksdagen inte godkänner vad i regeringsprotokollet förordats om bostadsbidrag för handikappad,
 18. att riksdagen till Bostadsbidrag m. m. för budgetåret 1979/80 anvisar ett i förhållande till regeringens förslag med 195 000 000 kr. förhöjt förslagsanslag om 2 102 000 000 kr.,
 19. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att aviserad utredning om administration m. m. av bostadsbidragen bör omfatta även i motionen aktualiserade frågor,
 20. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna
 - a. att lån för enskilt finansierat byggande inte skall prioriteras på lånemarknaden,
 - b. att ytterligare åtgärder bör vidtas för att hävda kreditmarknadsöverenskommelsernas faktiska genomförande så att brister däri inte hindrar planerad igångsättning av bostadsbyggande.
 21. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om statlig totalfinansiering av bostäder och bostadskomplement,
 22. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts
 - a. om inriktningen m. m. av byggnadsforskningen,
 - b. om ramen för och anslag till experimentbyggande m. m.

Stockholm den 22 januari 1979

OLOF PALME (s)

ERIK ADAMSSON (s)

INGEMUND BENGTTSSON (s)

INGVAR CARLSSON (s)

HANS GUSTAFSSON (s)

BENGT GUSTAVSSON (s)

LILLY HANSSON (s)

I.ENA HJELM-WALLÉN (s)

PAUL JANSSON (s)

GÖRAN KARLSSON (s)

VALTER KRISTENSON (s)

ANNA LISA LEWÉN-ELIASSON
(s)

ESSEN LINDAHL (s)

LISA MATTSON (s)

THAGE PETERSON (s)

ANNA-GRETA SKANTZ (s)

INGVAR SVANBERG (s)

