Nr 150

Kungl. Maj:ts proposition angående riktlinjer för bostadspolitiken m. m.; given den 4 oktober 1974.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över bostadsärenden, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

CARL GUSTAF

INGVAR CARLSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas centrala bostadspolitiska frågor rörande bl. a. bostadsfinansiering, bostadsbeskattning, markpolitik, konkurrens inom bostadsbyggandet, boendedemokrati och förbättrad boendemiljö. Vidare föreslås vissa ändringar i reglerna om bostadstillägg och om hyressättning.

I fråga om finansieringen och beskattningen av bostäder konstateras att villabeskattningen vid nuvarande räntenivåer och intäktsprocenter i praktiken har kommit att fungera som ett stöd för boende i egna hem. Kapitalkostnadsnedsättningen inom lånesystemet är en åtgärd för att omfördela kostnaderna i tiden och förutsätts bli återbetald inom statslånets löptid. Genom utvecklingen av räntenivån och bostadsmarknadsläget har dock möj-

ligheterna till återbetalning av uppkommen låneskuld blivit mindre än som förutsattes vid lånesystemets införande.

I propositionen fastslås att det med hänsyn till bostadssociala mål inte kan komma i fråga att låta nominella kapitalkostnader slå igenom i de kostnader de boende skall betala för nya bostäder. En avveckling av skatteförmånerna för egna hem framstår som otänkbar med hänsyn till de effekter detta skulle få för de enskilda hushållens ekonomi och störningar som skulle uppträda på fastighetsmarknaden och inom produktionen av småhus. Förslagen i fråga om bostadsfinansiering innebär i stället att subventionerna till bostadssektorn utökas och ges en form som undanröjer problem med skuldökning inom lånesystemet och som klarare avspeglar de verkliga kapitalkostnaderna och statens finansiella insatser. Genom finansieringsreformen möjliggörs en ökad likställighet i fråga om boendekostnader för olika besittningsformer och bättre förutsättningar skapas för sådana boendekostnader i senare årgångar av hus som står i rimligt förhållande till människornas betalningsförmåga.

För nyproducerade hyres- och bostadsrättslägenheter föreslås paritetslånen bli ersatta med ett finansieringssystem som genom subventionerade bottenlåne- och statslåneräntor medför en kapitalkostnadsnivå på 4 %. Detta uppnås genom en garanterad ränta i nyproduktionen på 3,9 %. För nyproducerade småhus som bebos av låntagaren föreslås den garanterade räntan bli 6 %. Med hänsyn till amorteringar på bottenlån och bostadslån blir kapitalkostnadsnivån för småhus i nyproduktionen 6,3 % vid annuitetslån och 7,1 % vid s. k. rak amortering. Den garanterade räntan höjs årligen i en takt som i möjlig mån tilldogoser såväl kraven på kostnadsparitet mellan olika årgångar av hus som kraven på kostnadsneutralitet mellan olika besittningsformer. Genom höjningarna skapas också förutsättningar för återbetalning av statslånet inom rimlig lånetid.

Också för beståndet av bostäder med ränte- och paritetslån föreslås räntesubventioner som elimincrar fortsatt skuldökning. Av formella och tekniska skäl måste vissa element i paritetslånets konstruktion behållas. För hyres- och bostadsrättslägenheter färdigställda åren 1965–1974 avpassas räntesubventionerna så att kapitalkostnadssänkningar erhålles och bättre kostnadsparitet än f. n. uppnås mellan de olika årgångarna. För småhus med ränte- och paritetslån avpassas räntesubventionerna så att paritet i förhållande till nyproducerade småhus uppkommer. Det innebär att nuvarande basannuiteter och basräntor höjs i varierande omfattning för olika årgångar. Den nackdel som härigenom uppkommer för låntagarna uppvägs i väsentlig utsträckning av att fortsatt skuldökning elimineras och att den hittills uppkomna skuldökningen blir ränte- och amorteringsfri under den tid räntesubventionen utgår. Också för de sedan år 1968 producerade småhusen med nominella lånevillkor skall de nya räntesubventionerna kunna utgå.

Räntesubventionerna för beståndet av bostäder skall årligen minskas så

att lånen så småningom blir subventionsfria och statslånet kan återbetalas inom ca 30 år.

De förordade kapitalkostnadssänkningarna för bostäder upplåtna med hyres- och bostadsrätt torde öka möjligheterna att bygga småhus i hyres- och bostadsrättsform avsevärt. Härigenom bör småhuset som boendeform komma att kunna efterfrågas av hushållsgrupper som f. n. har små ekonomiska möjligheter härtill. I syfte att öka möjligheterna för hushåll med låga inkomster att skaffa sig även ägda småhus föreslås en höjning av statslånets storlek och den övre lånegränsen för småhus som bebos av låntagaren till 25 % av låneunderlaget resp. 95 % av pantvärdet. Härigenom kan i princip kontantinsatsen minskas till hälften av vad den är i dag.

I fråga om villabeskattningen föreslås att en högre intäktsprocent, 10 %, införs för de allra dyraste villorna, nämligen de med taxeringsvärde överstigande 300 000 kr.

Det sammanlagda beloppet för räntesubventioner beräknas för budgetåret 1975/76 bli ca 2 200 milj. kr. Samtidigt bortfaller behovet av medel för räntelån och skuldökning på paritetslån. För dessa ändamål har för innevarande budgetår beräknats ca 1 360 milj. kr.

För att stimulera till åtgärder i syfte att förbättra boendemiljön föreslås särskilda bidrag för detta ändamål. Ett belopp av 30 milj. kr. beräknas härför under budgetåret 1975/76. Utöver nämnda belopp bör arbetsmarknadspolitiska åtgärder komma i fråga för detta ändamål.

I fråga om de statliga och statskommunala bostadstilläggen föreslås ändringar som syftar till bl. a. att jämställa ogifta sammanboende med gifta. Vidare föreslås att inkomstgränserna för oreducerade tillägg för år 1975 höjs med 3 000 kr. till 26 000 kr. för barnfamiljer och 21 000 kr. för hushåll utan barn. Vidare införs en enhetlig reduceringsfaktor på 15 % för inkomster upp till 54 000 kr. samt 24 % för inkomster härutöver.

Sammanlagt medför dessa reformer att statens utgifter på det bostadspolitiska området ökar med drygt 1 miljard kr.

I propositionen slås fast att en aktiv kommunal markpolitik är nödvändig för att det allmänna skall få ett bestämmande inflytande över samhällsbyggandet. För att underlätta kommunernas markpolitik föreslås att bostadslån för nybyggnad och sanering inte skall kunna utgå med mindre marken upplåtits av kommunen för det projekt som låneansökan avser. Den som ägde marken den 1 november 1974 skall dock vara undantagen från markvillkorets tillämpning, vid sanering för alltid och vid nyexploatering intill utgången av juni 1984. Regeringen skall kunna ge dispens från markvillkoret i vissa fall. Enfamiljshus som skall bebos av lånesökanden är helt undantagna från markvillkoret, förutsatt att marken inte upplåtits av byggintressent.

Markvillkoret förutsätts bli infört fr. o. m. den 1 januari 1975.

För att underlätta kommunala markförvärv föreslås en uppmjukning i

kommunallagarnas låneregler.

Kommunerna bör vid sin markfördelning främst tillgodose kravet på rationell produktion. Samtidigt som de självkostnadsbestämda företagen ges en dominerande ställning bör det konkurrenselement som ligger i att byggandet sker i olika företagsformer behållas. Marken bör företrädesvis upplåtas med tomträtt.

Bygglagutredningens principbetänkande kan med hänsyn till utfallet av remissbehandlingen inte nu läggas till grund för statsmakternas ställningstaganden. Med bibehållande av vissa grundtankar i betänkandet bör det arbetas över och bli föremål för ny remissbehandling.

I syfte att främja konkurrens i byggandet föreslås vissa villkor vid bostadslångivningen. För bygge som sker i egen regi eller upphandlas efter förhandling skall bostadslån inte utgå med mindre lånemyndigheterna vid särskild prövning medgett sådan produktionsform. Har bygge upphandlats genom anbudstävlan, skall bostadslån inte utgå, om lånemyndigheterna finner att det antagna anbudet är påtagligt oförmånligare för byggherren än annat eller andra anbud och att detta innebär ett otillbörligt gynnande av den utsedda entreprenören. Vissa föreskrifter för byggherrarnas anbudsförfarande föreslås i syfte att främja öppenhet och insyn.

De konkurrensfrämjande åtgärderna föreslås börja tillämpas i fråga om egenregibygge den 1 juli 1979 och i övrigt den 1 juli 1975.

I fortsättningen föreslås bara helkommunala företag bli godkända som allmännyttiga. Förhållandena i nu befintliga företag avses inte bli rubbade.

I propositionen läggs fram vissa förslag som syftar till att ge hyresgästerna ett inflytande över de egna boendeförhållandena. Sålunda föreslås att vid ombyggnad av bostadsfastighet hyresgästerna skall kunna hindra åtgärder, som går utöver vad som behövs för att lägenheterna skall uppnå det i bostadssaneringslagen uppställda kravet på lägsta godtagbara standard, om det inte föreligger särskilda skäl att gå utöver det kravet. Vidare föreslås att hyresgästerna skall kunna göra ansökan om upprustningsföreläggande enligt bostadssaneringslagen. Ansvaret för det inflytande som sålunda skall tillkomma hyresgästerna läggs på hyresgästorganisationen. Den föreslagna ordningen har karaktären av försöksverksamhet som får vidareutvecklas när närmare erfarenheter vunnits av lagstiftningen. Denna föreslås därför begränsad till att gälla i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena.

Den enskilde hyresgästen föreslås få rätt att på egen hand utan samtycke av fastighetsägaren företa målning, tapetsering och därmed jämförliga åtgärder i sin lägenhet. Vidare föreslås vissa lagändringar för att ge hyresgästen större möjligheter att förmå hyresvärden att fullgöra sin underhållsskyldighet och för att förbättra hyresgästens besittningsskydd. Därjämte föreslås att hyresgästen alltid skall ha rätt att flytta från sin lägenhet efter en uppsägningstid av tre månader även under löpande hyrestid.

Hyresregleringslagen upphör att gälla vid utgången av september 1975.

Den reglerade hyran ligger emellertid numera i många fall på eller nära den nivå som skulle följa av bruksvärderingarna i hyreslagen. Lagens giltighet bör därför inte förlängas. För att förebygga olägenheter i samband med avvecklingen föreslås att de höjningar av hyran vid övergången till bruksvärdehyra som eventuellt kan förekomma skall kunna slås ut över tre år efter förhandlingar mellan hyresvärden eller hans organisation och hyresgästorganisation. Om förhandlingar inte kommer till stånd eller parterna inte kan enas kan hyresvärden få övergångshyra fastställd av hyresnämnd.

Utdrag av protokollet över bostadsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 4 oktober 1974.

Närvarande: statsråden HOLMQVIST, ASPLING, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, ZACHRISSON, LEIJON, HJELM-WALLÉN.

Chefen för bostadsdepartementet, statsrådet Carlsson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *riktlinjer för bostadspolitiken m. m.* och anför.

1. Inledning

Boendeutredningen[1] tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6 november 1970 med uppdrag att utreda bostadsbyggandets omfattning och inriktning m. m.

Utredningen avlämnade i oktober 1973 betänkandet (SOU 1973:50) Bostäder 1974–76 med bl. a. förslag till vissa omedelbara bostadspolitiska åtgärder i avvaktan på ett mera långsiktigt bostadspolitiskt reformprogram. Betänkandet har remissbehandlats.

I syfte att snabbt möjliggöra en samlad översyn av läge och reformbehov på det bostadspolitiska området gav regeringen i november 1973 pågående bostadspolitiska utredningar i uppdrag att påskynda sitt arbete och lägga fram förslag i huvudfrågorna under mars 1974.

Boendeutredningen och *Bostadsfinansieringsutredningen*[2], som tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 24 augusti 1972 med uppgift att göra en översyn av bostadsfinansieringen, avgav med anledning härav i mars 1974 gemensamt betänkandet (SOU 1974:17–18) Solidarisk bostadspolitik. I betänkandet behandlas bl. a. målen för bostadspolitiken, vissa frågor rörande bostadsmiljö och boendedemokrati samt förslag till nytt finansieringssystem för bostadsbyggandet.

[1] Riksdagsledamoten Per Bergman, ordförande, riksdagsledamoten Alvar Andersson, direktören Sten Källenius, direktören Gunnar Leo, direktören Olle Lindström, riksdagsledamoten Ivar Nordberg, byråchefen Maj-Britt Sandlund, förbundsordföranden Erik Svensson samt riksdagsledamöterna Bo Turesson och Ola Ullsten.

[2] Riksdagsledamoten Per Bergman, ordförande, riksdagsledamoten Birgitta Dahl, elektrikern Einar Henningsson, riksdagsledamöterna Kjell Mattsson och Ivar Nordberg, direktören Arne Näverfelt, förbundsordföranden Erik Svensson samt riksdagsledamöterna Bo Turesson och Ola Ullsten.

Yttranden över utredningarnas betänkande har efter remiss avgetts av hyresnämnderna och arrendenämnderna för Stockholms län, Uppsala län samt Gotlands län, hyresnämnderna och arrendenämnderna för Hallands län, Göteborgs och Bohus län samt Älvsborgs län, socialstyrelsen, statskontoret, statistiska centralbyrån (SCB), bankinspektionen, riksrevisionsverket (RRV), konjunkturinstitutet, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforskning, statens planverk, samtliga länsstyrelser utom länsstyrelsen i Norrbottens län, 1968 års kapitalmarknadsutredning, bostadsskattekommittén, utredningen om den kommunala demokratin, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svensk bostadsfinansiering aktiebolag BOFAB, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges jordbrukskasseförbund, postbanken, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Sveriges industriförbund, Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF), Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund, Svenska riksbyggen, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB), Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för., Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO) och Näringslivets byggnadsdelegation (NBD).

Bostadsstyrelsen har bifogat yttranden av länsbostadsnämnder. Vid länsstyrelsernas remissyttranden har fogats yttranden av kommuner och vissa organisationer.

Svenska bankföreningen, Sveriges industriförbund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, SBEF, och Sveriges fastighetsägareförbund har i sina yttranden hänvisat till yttrandet från NBD.

Vidare har yttrande inkommit från Sveriges trähusfabrikers riksförbund, Skånes handelskammare, Svenska arkitekters riksförbund (SAR), Sveriges förenade studentkårer (SFS), Ensamståendes intresseorganisation samt vissa bostadsrättsföreningar och andra intresseorganisationer m. fl.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har därefter i maj 1974 avgett betänkandet (SOU 1974:32) Solidarisk bostadspolitik, Följdfrågor med vissa kompletterande synpunkter och förslag i anslutning till det i mars 1974 avgivna huvudbetänkandet. Detta senare betänkande har remitterats till flertalet av de nyss angivna remissinstanserna. Flera av dessa har dock avstått från att yttra sig.

Betänkandet SOU 1974:17–18 benämns i det följande huvudbetänkandet och betänkandet SOU 1974:32 Följdfrågor.

Bostadsskattekommittén[1] tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndiganden den 8 september och den 6 oktober 1972 med uppdrag att se över bostadsbeskattningen[1]. Kommittén har i februari 1974 avgett betänkandet (SOU 1974:16) Neutral bostadsbeskattning. Betänkandet omfattar förslag om ändringar i villabeskattningen, införande av ett allmänt avdrag för hyresgäster och bostadsrättshavare, avveckling av garantibeskattningen för bostadsfastigheter samt ändrat beskattningsår för avdrag för räntor som finansieras inom ramen för paritets- och räntelånesystemet.

Bostadsskattekommitténs betänkande har remitterats gemensamt med boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas huvudbetänkande. Följande myndigheter har i sina yttranden närmare uttalat sig om bostadsskattekommitténs betänkande nämligen kammarrätten i Stockholm, hyresnämnderna och arrendenämnderna för Hallands, Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län, socialstyrelsen, statskontoret, RRV, riksskatteverket (RSV), konjunkturinstitutet, AMS, bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforskning, samtliga länsstyrelser utom länsstyrelsen i Älvsborgs län, 1968 års kapitalmarknadsutredning, 1972 års skatteutredning, boendeutredningen, bostadsfinansieringsutredningen, fullmäktige i riksbanken, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, SACO, SAF, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, LRF, Sveriges industriförbund, SBEF, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges villaägareförbund, Svenska riksbyggen, HSB, Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för., SABO, NBD, Auktoriserade fastighetsmäklares riksförbund samt Taxeringsnämndsordförandenas riksförbund (TOR). Härutöver har inkommit yttranden från ett antal organisationer och enskilda personer.

Bostadsstyrelsen har till sitt yttrande fogat yttranden från länsbostadsnämnder. Likaså har länsstyrelserna inhämtat yttranden från kommuner samt i vissa fall även från länsarbetsnämnder, länsbostadsnämnder m. fl. myndigheter och organisationer. LO har till sitt yttrande bifogat yttranden från Beklädnadsarbetarnas förbund, Svenska fabriksarbetareförbundet, Handelsanställdas förbund, Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska pappersindustriarbetareförbundet och Svenska träindustriarbetareförbundet. Ett med LO:s remissvar likalydande yttrande har avgetts av Svenska byggnadsarbetareförbundet. Boendeutredningen och bostadsfinansieringsutredningen har avgett gemensamt yttrande. LRF har som sitt yttrande åberopat ett av lantbrukets skat-

[1] Generaldirektören Sten Wallberg, ordförande, departementssekreteraren Hans Almgren, riksdagsledamoten Rune Carlstein, förbundsordföranden Harry Dahl, civilingenjören Ernst Hellstedt, direktören Sven Jansson, direktören Per Landgren, riksdagsledamoten Sigvard Larsson, direktören Gunnar Leo och andre förbundsordföranden Åke Lindh.

tedelegation avgivet utlåtande. SAF, Svenska bankföreningen och Sveriges industriförbund har åberopat vad näringslivets skattedelegation anfört i särskilt yttrande. Svenska försäkringsbolags riksförbund och Sveriges fastighetsägareförbund hänvisar beträffande bostadsbeskattningen till vad NBD anfört i sitt yttrande.

Bygglagutredningen[1] tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 29 mars 1968. Direktiven för utredningen tog sikte på en genomgripande förnyelse av främst planinstituten gällande byggnadslagstiftning. I anslutning till arbetet med lagstiftning för den fysiska riksplaneringen erhöll bygglagutredningen den 10 december 1971 vissa tilläggsdirektiv. Bygglagutredningen erhöll den 7 april 1972 vidare tilläggsdirektiv som innebar att bygglagutredningen fick uppdrag att i sitt arbete överväga de synpunkter och skydd för kulturhistoriskt värdefulla bebyggelser och miljöer som anförts i en hemställan från riksdagen (KrU 1971:26 och rskr 1971:264).

Bygglagutredningen har i betänkandet (SOU 1974:21) Markanvändning och byggande avlämnat ett förslag med principer för framtida lagstiftning rörande markanvändning och byggande. Förslaget innehåller principiella utgångspunkter för en framtida lagstiftning på detta område samt ett förslag till nytt system för planläggning.

Principbetänkandet har remissbehandlats.

Byggkonkurrensutredningen[2] tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 12 december 1969 för att utreda konkurrensförhållandena inom bostadsbyggandet m. m. Utredningen har i juni 1972 lämnat betänkandet (SOU 1972:40) Konkurrens i bostadsbyggandet. Betänkandet innehåller förslag som syftar till att förbättra konkurrensen inom bostadsbyggandet. Förslagen avser konkurrenslagstiftningen, markpolitiken och reglerna för den statliga bostadslångivningen. I betänkandet intagna förslag till ändringar i kommunallagen (1953:753) och kommunallagen (1957:50) för Stockholm torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Yttranden över byggkonkurrensutredningens betänkande har efter remiss avgetts av Svea hovrätt, byggnadsstyrelsen, RRV, marknadsrådet (numera marknadsdomstolen), NO, statens pris- och kartellnämnd, bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforskning, statens råd för byggnadsforskning, statens planverk, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Västernorrlands samt Norrbottens län, boendeutredningen, bygglagutredningen, installationsbranschutredningen,

[1] F. d. landshövdingen Gösta Netzén, ordförande, landshövdingen Harald Aronsson t. o. m. den 17 december 1971, riksdagsledamoten Astrid Bergegren, riksdagsmannen Erik Hammarsten t. o. m. 17 december 1971, borgarrådet Inge Hörlén fr. o. m. den 17 december 1971, kommunstyrelseordförande Yngve Lauritz fr. o. m. den 17 december 1971, riksdagsmännen Bertil Lidgard och Jan-Ivan Nilsson samt f. d. riksdagsmannen Erik Tobé.

[2] Statssekreteraren Göte Svenson, sakkunnig

fullmäktige i riksbanken, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, SAF, TCO, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, SBEF, Svenska bankföreningen, Sveriges trähusfabrikers riksförbund, SABO, Hyresgästernas riksförbund, HSB, Svenska riksbyggen, NBD, BPA Byggproduktion AB (BPA), Sveriges villaägareförbund, Sveriges fastighetsägareförbund och Sveriges byggmästareförbund.

Yttranden har också avgetts av Stiftelsen Stockholms studentbostäder (SSSB), Svenska företagares riksförbund, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU), Skånska cementgjuteriet och Elektriska installatörsorganisationen EIO.

SAF, Sveriges fastighetsägareförbund och Sveriges industriförbund har hänvisat till yttrandet från NBD, Sveriges byggmästareförbund och Skånska cementgjuteriet har hänvisat till SBEF:s yttrande. SAF, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges industriförbund och Skånska cementgjuteriet har därjämte avgett egna yttranden.

Bostadsstyrelsen har bifogat yttranden av samtliga länsbostadsnämnder och länsstyrelsen i Gotlands län. Till länsstyrelsernas remissyttranden har fogats yttranden av bl. a. kommuner, samarbetsnämnderna i Sundsvalls, Sollefteå och Kramfors kommunblock, förvaltningsutskottet i Stockholms läns landsting, Stor-Stockholms planeringsnämnd, Stockholms och Skånes handelskamrar, FCO i Stockholms län, Skånes och Norrbottens FCO-distrikt, Östra Östergötlands och Norra Skånes hyresgästföreningar samt Helsingborgs och Göteborgs byggmästareföreningar. LO har bifogat yttranden från Svenska byggnadsarbetareförbundet och Svenska kommunalarbetareförbundet. Sveriges fastighetsägareförbund har bifogat yttrande från Stockholms fastighetsägareförening.

Bostadstilläggsgruppen[1] som tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 2 februari 1973 för att utreda vissa frågor rörande inkomstprövning och administration av bostadstillägg m. m. avgav i mars 1974 betänkandet (Ds B 1974:1) Bostadstillägg – inkomstprövning och administration.

Yttranden över betänkandet har efter remiss avgetts av datainspektionen, riksförsäkringsverket (RFV), statskontoret, RRV, RSV, centrala studiehjälpsnämnden, bostadsstyrelsen, boendeutredningen, Svenska kommunförbundet, försäkringskasseförbundet, försäkringskassorna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands och Älvsborgs län, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB, SABO, Kommun-Data AB, kommunalförbundet

[1] Departementsrådet Gustav Jönsson, ordförande t. o. m. den 31 december 1973, f. d. rättschefen numera generaldirektören Sten Wickbom, ordförande fr. o. m. den 1 januari 1974, departementssekreteraren Sven Åke Andersson, budgetchefen Bengt Åke Berg, sekreteraren Marie-Louise Ek, departementssekreteraren Birgit Wilken-Ferm, kanslirådet Ingemar Lindberg, avdelningsdirektören Göran Smedmark och byrådirektören Åke Wikström.

för Stor–Stockholms bostadsförmedling, Stockholms, Norrköpings, Jönköpings, Växjö, Kristianstads, Malmö, Halmstads, Göteborgs, Skövde, Arvika, Örebro, Skellefteå, Sundsvalls och Luleå kommuner.

Bostadsstyrelsen har bifogat yttranden av länsbostadsnämnder. Vid försäkringskasseförbundets yttrande har fogats yttranden av vissa försäkringskassor. Hyresgästernas riksförbund och HSB har avgett gemensamt yttrande.

I det följande behandlar jag huvuddelen av de förslag som lagts fram i nyss nämnda betänkanden med undantag av dels betänkandet SOU 1973:50, vilket numera i allt väsentligt inte längre är aktuellt, dels byggkonkurrensutredningens förslag till ändringar i konkurrenslagstiftningen som kommer att prövas i annat sammanhang, dels bygglagutredningens principbetänkande. Som jag utvecklar närmare i avsnitt 10.4.3 är jag f. n. inte beredd att lägga fram förslag på grundval av bygglagutredningens betänkande. I nämnda avsnitt anger jag i stället vissa utgångspunkter för ett fortsatt utredningsarbete. Med hänsyn härtill återges i det följande inte innehållet i bygglagutredningens betänkande och remissyttrandena över detta. Bostadsskattekommitténs förslag behandlar jag efter samråd med chefen för finansdepartementet. Vidare tar jag efter samråd med statsrådet Lidbom upp vissa frågor rörande hyreslagstiftningen. Jag tar här också upp vissa frågor som har behandlats av *servicekommittén* i dess slutbetänkande (SOU 1973:24) Boendeservice 7 och av *delegationen för bostadsfinansiering* i betänkandet (Ds In 1973:14) Ekonomiska ramar för det statligt stödda bostadsbyggandet.

2. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna

2.1 Huvudbetänkandet

2.1.1 *Inledning*

De båda utredningarna lämnar inledningsvis en redogörelse för boendeutredningens första betänkande Bostäder 1974–76 samt ett sammandrag av remissorganens synpunkter på betänkandet. Utredningarna lämnar vidare en redogörelse för kvarstående arbetsuppgifter.

Ett viktigt område som skall tas upp i det fortsatta arbetet är det framtida bostadsbyggandet. Boendeutredningen skall enligt sina direktiv ge vissa regionala aspekter härpå. Vidare skall förslag läggas till avvägningar mellan det totala byggandets olika delar: nybyggnad, ombyggnad, bostäder och komplement. Förutsättningarna att förändra det stora beståndet av små lägenheter från 1930- och 1940-talen skall särskilt beaktas med hänsyn till de svårigheter som i dag föreligger att få till stånd en blandning av hushållstyper i detta bestånd. Utredningen skall vidare återkomma i frågan om avvägningen mellan olika former av bostadsstöd.

Ett område inom vilket fortsatt och fördjupat arbete skall bedrivas gäller de institutionella formerna för bostadsfinansieringen. Också andra delproblem på finansieringssidan kommer att aktualiseras. Behovet av ramar och dessas utformning i framtiden samt riktlinjer för fastställande av låneunderlag och pantvärde hör hit.

Frågan om resursfördelningen mellan bostadsbyggandets olika delar berörs något i boendeutredningens första betänkande. Den skall ytterligare behandlas i det fortsatta arbetet. Därvid skall också frågan om fördelningen mellan skatt, hyra och avgifter vid finansieringen av exploateringsanläggningar och andra miljökomponenter tas upp.

Ett annat ämnesområde som återstår att behandla är bostadsförmedlingsverksamheten.

2.1.2 *Nuvarande boendeförhållanden*

I boendeutredningens betänkande Bostäder 1974–76 redogörs kortfattat för hur bostadsbestånd, bostadsproduktion, hushållsstruktur och boendeförhållanden har förändrats i första hand under 1960-talet men, mycket översiktligt, också under hela efterkrigstiden. Denna beskrivning har utredningarna nu sammanfattat och kompletterat på vissa punkter.

Vid det senaste folk- och bostadsräkningstillfället, hösten 1970, fanns det i landet 3,2 miljoner bostäder. På 25 år har bostadsbeståndet ökat med drygt 50 %. Nära nog fyra invånare av tio har i dag egna lägenheter. År 1945 var det tre av tio. Sedan år 1970 har det byggts ytterligare omkring 300 000 bostäder. Det har också försvunnit en del på grund av rivning, sammanslagning m. m. Mellan åren 1965 och 1970 utgick drygt 200 000 bostäder, 7 %, ur beståndet. Andelen har troligen varit lägre under åren därefter.

De bostäder som har rivits eller försvunnit ur beståndet av andra anledningar har i huvudsak varit små och av låg kvalitet. Sett i stora drag och i ett längre tidsperspektiv har bostadsförhållandena följaktligen förbättrats väsentligt. Antalet rumsenheter per lägenhet har således ökat från 3,12 år 1945 till 3,76 år 1970. Samtidigt har andelen lägenheter med badrum ökat från 21 % till 78 %.

Produktionsvolymen mätt i antal lägenheter har minskat mycket snabbt de senaste åren. Från ett bostadsbyggande, som under åren 1969 och 1970 uppgick till ca 110 000 lägenheter per år, har nivån för påbörjandet sjunkit till 79 000 bostäder och för färdigställandet till 97 000 år 1973.

Minskningen gäller helt och hållet flerfamiljshusbyggandet. Småhusproduktionen har fortsatt att öka, även när den totala volymen har gått tillbaka. Därför utgör småhuslägenheternas andel av det totala byggandet i dag mer än hälften mot ca 30 % tre år tidigare.

De småhus som har producerats under de senaste åren har svarat mot en aktuell efterfrågan från vissa konsumenters sida. Med hänsyn till efterfrågan på längre sikt torde det i och för sig vara gynnsamt att förhållandevis stora lägenheter blivit producerade, men de villkor under vilka småhusbyggandet kommit till stånd ger enligt utredningarna anledning till vaksamhet. En stor del av detta byggande, drygt en tredjedel av de år 1973 påbörjade, har skett utan statliga lån och därmed utan den pris- och kvalitetsbevakning som är förknippad med lånen. Produktionens inriktning på lägenhetstyper i kombination med upplåtelseform ger den största anledningen till oro. Utredningarna hävdar att inriktningen samt det förhållandet att småhusen med äganderätt oftast produceras för sig och flerfamiljshusen med hyres- eller bostadsrätt för sig mycket påtagligt försvårar möjligheterna att realisera det bostadspolitiska målet om en allsidig hushålls- och boendestruktur i våra bostadsområden. Denna problematik blir särskilt kännbar i de större tätorterna.

Det byggs i dag nästan inga lägenheter i flerfamiljshus, som är större än tre rum och kök, och å andra sidan inga lägenheter i småhus, som är mindre än fyra rum och kök. 90 % av lägenheterna i småhus färdigställda år 1973 var om fyra eller flera rum och kök mot 10 % för flerfamiljshusen. Utredningarna anser att det vore en naturlig utveckling att produktionen försköts mot fyra rum och kök, när andelen trerummare minskar, vilket den gjort alltsedan år 1968. I stället ökar nu framför allt antalet femrummare och större lägenheter mycket kraftigt (från 14 % 1968 till 24 % 1973). Dessa återfinns nästan enbart i småhusen.

Under senare delen av 1960-talet började bostadsföretagen känna av vissa svårigheter att få sina nybyggda lägenheter uthyrda. Svårigheterna var dock avgränsade till vissa orter och kunde i regel hänföras till konjunkturella faktorer. De minskade också under 1960-talets två sista år, när konjunkturen gick uppåt.

Under de år som hittills gått av 1970-talet har emellertid svårigheterna

åter ökat. Den 1 september 1973 var det drygt 21 000 (5,2 %) av alla statligt belånade lägenheter i flerfamiljshus färdigställda under tiden januari 1967 – juni 1973 som stod outhyrda. Ca hälften av dessa lägenheter återfanns i de tre storstadsområdena. För hela landet var det fråga om närmare en fördubbling på ett år av antalet outhyrda lägenheter.

Vad gäller bostadsbeståndets sammansättning efter hustyp visar bostadsräkningen år 1970 att i glesbygden bor huvudparten av hushållen i småhus. Drygt 10 % av alla bostäder i glesbygden var inrymda i tvåfamiljshus. Denna andel har dock stadigt minskat under hela efterkrigstiden, huvudsakligen genom att tvåfamiljshus övergått till att nyttjas av ett enda hushåll.

I de mindre tätorterna (200–1 999 invånare) bor tre hushåll av fyra i småhus. Andelen har inte förändrats nämnvärt under senare år. På samma sätt som i glesbygden har dock enfamiljshusen ökat i betydelse, under det att tvåfamiljshusen har gått tillbaka. I de större tätorterna dominerar däremot flerfamiljshusen; endast ett hushåll av fyra bor i småhus. En mindre ökning av småhusens andel har dock skett under 1960-talet.

För riket totalt uppgick småhusandelen år 1970 till 42 %.

Bostadsbyggandet har under efterkrigstiden huvudsakligen skett i tätorterna, vilket avspeglar sig i beståndets åldersfördelning. I de större tätorterna är 54 % av bostäderna yngre än 20 år och i de mindre tätorterna 45 %. I glesbygden är bostäderna genomsnittligt sett betydligt äldre, endast ungefär var sjunde bostad har kommit till efter år 1950.

Räknat för hela riket var år 1970 46 % av lägenhetsbeståndet på högst två rum och kök, 26 % på tre rum och kök och 28 % fyra eller flera rum och kök. Bostäderna är genomsnittligt större i glesbygden och de mindre tätorterna än i de större tätorterna. Av lägenheterna i glesbygden bestod år 1970 37 % av minst fyra rum och kök. Motsvarande andel i de mindre tätorterna var 41 % men i de större endast 24 %.

Bostadsbeståndets sammansättning i olika delar av en lokal bostadsmarknad ger enligt utredningarna de grundläggande förutsättningarna för hur hushållen kommer att fördela sig på olika bostadsområden. I de flesta större orter har nya områden byggts ut kring ortens kärna i allt vidare ringar och småhusen har skilts från flerfamiljshusen. Olikheter i lägenhetsstruktur mellan bestånd från olika byggnadsperioder och i olika hustyper ger därför automatiskt förutsättningar för olikheter också i hushållens storleksfördelning från ett bostadsområde till ett annat. Områden med många små lägenheter får många små hushåll. Det omvända förhållandet gäller för områden med många stora lägenheter.

Följande tabell visar att bostadsutbudet ger dåliga förutsättningar när det gäller att främja målet om allsidighet i boendestrukturen. Andelen små lägenheter är mycket större i äldre hus än i de som byggts under senare år. Den största andelen små lägenheter finns i flerfamiljshus från 1930- och 1940-talen.

Bostäder år 1970 efter hustyp, ålder och lägenhetsstorlek. Tätorter med 2 000–w invånare

Hustyp Byggnadsperiod	Antal rumsenheter per lgh	Procentuell andel lägenheter om	
		högst 2 rk	4+ rk
Småhus			
före 1931	4,54	29	45
1931–1950	4,64	17	47
1951–1960	5,17	5	73
1961–1965	5,46	2	88
1966–1970	5,73	2	92
Övriga hus			
före 1931	2,92	74	12
1931–1950	2,81	78	5
1951–1960	3,18	62	10
1961–1965	3,42	48	14
1966–1970	3,51	44	15

Bostadsbyggandet efter år 1970 har skärpt olikheterna mellan småhus och flerfamiljshus och därigenom, framhåller utredningarna, ytterligare försämrat möjligheterna att inom överskådlig tid skapa gynnsamma förutsättningar för en önskvärd hushållsfördelning.

Utredningarna har även sammanställt viss statistik över hushållens boendeförhållanden. Därav framgår bl. a. att år 1970 var antalet bostadshushåll drygt tre miljoner, vilket innebär en ökning med en miljon sedan år 1945. Av alla hushåll bestod år 1970 25 % av endast en person och 30 % av två personer. Hushåll med endast en person var vanligare i de större tätorterna än i övriga delar av landet. Hushållens fördelning efter region och hushållsstorlek visas i följande tabell.

Hushåll år 1970 i glesbygd och tätorter efter storlek

Region	Tusental hushåll	Därav bestående av nedanstående antal personer (procent)				
		1	2	3	4	5 el fl
Hela riket	3 050	25	30	19	16	9
Glesbygd	528	20	31	19	16	13
Tätorter med 200–1 999 inv.	298	20	28	20	19	12
Tätorter med 2 000– w inv.	2 224	27	29	19	16	8

Hushållen har minskat i storlek under efterkrigstiden. Genomsnitthushållet bestod år 1970 av 2,59 personer mot 3,15 år 1945. Detta beror främst på en ökad hushållssprängning och på förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning. Den ökade hushållssprängningen kommer till uttryck i de s. k. hushållskvoterna, vilka anger antalet lägenhetsinnehavare per 100 personer i en viss befolkningsgrupp. Dessa kvoter har ökat kraftigt och är för vissa grupper så höga att det enligt utredningarna finns anledning

räkna med att de inte kommer att öka mer. Så är fallet dels för gifta i alla åldrar, dels för icke gifta i högre åldrar, särskilt bland kvinnorna. I de yngre åldersgrupperna och bland icke gifta män högre upp i åldrarna torde fortsatta ökningar vara att förutse.

År 1970 disponerade varje person i genomsnitt 1,46 rumsenheter. Det är en avsevärd förbättring i förhållande till situationen år 1945, då motsvarande tal var 1,00. Förbättringen beror på såväl den minskande hushållsstorleken som den ökande lägenhetsstorleken.

Utrymmets fördelning mellan hushåll av olika storlek är emellertid ganska ojämn. Visserligen har de större hushållen större lägenheter än de mindre, men lägenheterna är inte tillräckligt mycket större för att ge varje person, oberoende av hur stort hushåll han tillhör, samma utrymme till sitt förfogande. Antalet rumsenheter per person var således år 1970 2,61 för enpersonhushållet mot t. ex. 1,17 för fyrapersonshushållet. Således är trångboddhet något som drabbar de större hushållen i högre grad än de mindre.

För att inte bli betraktat som trångbott skall det enskilda hushållet i dag disponera minst så mycket utrymme att inte mer än två personer skall behöva dela sovrum. Kök och vardagsrum skall därvid inte räknas in (norm II).

I denna mening fanns det år 1970 475 000 hushåll (16 % av alla hushåll) som var trångbodda; 23 % av dessa bestod av två personer och 38 % av tre personer. Av alla barnfamiljer var 27 % trångbodda och av dem som hade tre eller flera barn 39 %. Den procentuella andelen trångbodda hushåll framgår av följande tabell.

Procentuell andel trångbodda år 1970 (norm II) bland hushåll av olika storlek och med olika antal barn, hela riket

Antal boende per hushåll	Därav trångbodda (procent)	Antal barn under 18 år per hushåll	Därav trångbodda (procent)
1	–	0	9
2	12	1	29
3	31	2	20
4	16	3	37
5 el fl	38	4	37
		5 el fl	65

Utredningarna har försökt belysa om och i vilken utsträckning lägenhetsutbudets sammansättning har gett upphov till en skiktning av de boende. Därvid finner de bl. a. att skillnaderna i hushållsfördelning mellan småhus och flerfamiljshus är stora. Andelen hushåll med t. ex. fyra eller flera personer var år 1970 40 % för småhus mot 19 % för flerfamiljshus.

En närmare studie av olikheten i lägenhetssammansättning ger vid handen att praktiskt taget hela skillnaden i hushållsfördelning kan återföras på denna olikhet. Andelen stora lägenheter är således betydligt större i småhusen än i flerfamiljshusen. Den faktiska och den med hänsyn till lägen-

hetssammansättningen väntade hushållsstrukturen överensstämmer nästan helt.

Också när hushållssammansättningen i lägenheter från olika byggnadsperioder studeras finner man att lägenhetsutbudets sammansättning har en avgörande betydelse. Men även andra faktorer tycks medverka till utfallet. Det finns såväl i de äldre småhusen som i de äldre flerfamiljshusen fler småhushåll än som kan "förklaras" av lägenhetssammansättningen.

Lägenhetsfördelningen i olika gamla hus skapar således förutsättningar för en med husens ålder minskande hushållsstorlek. Därav följer också förutsättningar för olikheter i ålderssammansättning bland de boende mellan hus från olika byggnadsperioder. Andelen äldre personer bör vara högre och andelen barn och ungdomar lägre i de äldre husen än i de nyare. Den faktiska bilden överensstämmer med detta antagande. Bilden är vidare likartad för småhusens och flerfamiljshusens del; mer än dubbelt så många barn i de nyaste husen som i de äldsta och mycket få äldre personer i det nyaste beståndet men höga andelar i de äldre lägenheterna. Den benägenhet att bo kvar i det äldre bostadsbeståndet som kommer till uttryck i en högre andel småhushåll än som motiveras av lägenhetsstrukturen ger också kraftiga utslag med avseende på de boendes ålder.

I de äldre småhusen motverkar benägenheten att bo kvar i viss mån den skiktning med avseende på hushållens storlek och de boendes ålder som lägenhetsutbudet ger förutsättningar för. I de äldre flerfamiljshusen samverkar däremot dessa båda faktorer så att andelen småhushåll och andelen äldre blir större än som motiveras av lägenhetsutbudets struktur.

När det gäller de nyare husen samverkar lägenhetsutbudets sammansättning och kvarboendebenägenheten hos redan etablerade hushåll till att i dessa hus samla yngre hushållsföreståndare och hushåll med barn. Allra starkast markerat blir det i de nyaste småhusen, där inte mindre än 43 % av alla personer år 1970 var yngre än 18 år. Praktiskt taget inga var 65 år eller äldre.

Trots den lägre andelen barn i flerfamiljshusen jämfört med småhusen är på grund av lägenhetsutbudets struktur trångboddheten mycket större i flerfamiljshusen än i småhusen, vilket framgår av följande tabell.

Trångboddheten år 1970 (norm II) i bostäder från olika byggnadsperioder. Tätorter med 2 000–w invånare

Byggnadsperiod	Procentuell andel trångbodda			
	personer i alla åldrar		barn under 18 år	
	småhus	övriga hus	småhus	övriga hus
Före 1931	12	30	20	55
1931–1950	9	32	16	59
1951–1960	6	32	9	47
1961–1965	3	27	5	38
1966–1970	2	25	2	33

Utredningarna konstaterar på grundval av bl. a. den analys som gjorts angående bostadsbestånd och boendeförhållande m. m. att det är nödvändigt med ett fortsatt högt bostadsbyggande, om de bostadssociala ambitionerna skall kunna upprätthållas. Den påtagliga minskningen av bostadsbyggandet de senaste åren anser utredningarna vara oroande, även om en viss nedgång i förhållande till åren omkring 1970 är naturlig.

Byggandets inriktning inger enligt utredningarna också farhågor. Bostadsutbudets sammansättning i olika avseenden ger de kanske viktigaste förutsättningarna för hushållsstrukturen i bostadsområdena. Genom att större lägenheter nästan enbart byggs i småhus, som upplåts med äganderätt, och mindre lägenheter nästan helt i flerfamiljshus skärps automatiskt en uppdelning av hushållen efter storlek. Detta leder i sin tur med nödvändighet till olikheter också när det gäller de boendes ålder. Utredningarna hävdar att bostadsbeståndets sammansättning redan i dag ger utomordentligt dåliga förutsättningar för att åstadkomma en allsidighet i hushålls- och boendestrukturen i olika avseenden. Därför är det angeläget att de resurser som avsätts till bostadsbyggandet utnyttjas på ett sådant sätt att de skiktande faktorerna motverkas och inte förstärks.

2.1.3 *Mål för bostadspolitiken*

Utredningarna utvecklar sin allmänna syn på bostadspolitiken och utgår därvid från att bostadspolitiken uteslutande skall tjäna syftet att tillgodose ett grundläggande socialt behov. Bostäder är kapitalkrävande. Ett övergripande mål för en solidarisk bostadspolitik är dock att bostäder inte primärt skall vara objekt för vinstskapande kapitalplacering. Detta gäller oavsett om de ägs av den boende eller av någon annan.

Detta strider enligt utredningarna inte mot att bostäderna måste ha priser som bestäms inte bara av hushållens bostadsbehov utan också av olika hushålls inkomster och värderingar. En sådan prisbildning kan ge vinster utan motprestation. Det skapar ingen målkonflikt men är ett betydande fördelningsproblem.

Utredningarna hävdar vidare att tillgången på bostäder skall vara så god att nyetablerade hushåll lätt kan erhålla bostad. Inom beståndet skall rörlighet underlättas främst genom prisbildningen. Denna påverkas främst av den statliga långivningens villkor och av parterna på hyresmarknaden.

Bostadsförsörjningen måste ses i ett långt tidsperspektiv. Bostadsbyggandet skall därför fattas i vid mening och avse alla bostadsförsörjningsåtgärder. Kommunerna har ansvaret att genomföra bostadsbyggandet. Detta gör det angeläget att kommunerna utarbetar program för den totala bostadsförsörjningen.

Lägenheter av olika storlek skall kunna erbjudas i olika upplåtelseformer och hustyper. Utredningarna betonar att detta är en av de grundläggande

förutsättningarna för att ge alla människor verkliga valmöjligheter och för en allsidig sammansättning av hushåll i bostadsområdena.

Bostadsförsörjningen skall inriktas på att nå detta mål. Detta får konsekvenser för nyproduktionens omfattning och inriktning. Men det medför också att det befintliga bostadsbeståndet måste förändras.

Bostaden utgörs emellertid inte enbart av den enskilda lägenheten. Huset, kontakterna med grannar, omgivningen samt vad omgivningen erbjuder av möjligheter till social trygghet och rekreation är väsentligt. Olika människor har skilda behov. Bostädernas utformning samt service och verksamhet i bostadsområdena skall bidra till att ge lika förutsättningar för alla, unga och gamla, män och kvinnor.

Det finns fortfarande många omoderna eller i övrigt dåligt utrustade lägenheter. Åtskilliga hushåll är trångbodda. I frågan om bostadsutrymmet anser utredningarna att på sikt bör varje hushåll ges möjlighet till kök och vardagsrum samt sovrum. Varje barn bör därvid kunna få ett eget rum. Det senare är dock att ställa förhoppningarna högt anför utredningarna och framhåller att behovet av avskilda rum för barnen inte är lika stort för barn i alla åldrar.

För att uppnå målet om en förbättrad utrymmesstandard anser utredningarna bl. a. att bristerna i det omoderna och halvmoderna lägenhetsbeståndet måste undanröjas. Ansträngningarna bör inriktas på att klara denna uppgift inom en tioårsperiod.

Vidare anser utredningarna att var och en skall få möjlighet till ett verkligt inflytande över lägenheten och de förhållanden i omgivningen som närmast berör honom. Ett ökat inflytande för de boende bör utvecklas enligt demokratiska traditioner och med stöd från organisationerna på bostadsmarknaden.

Vad gäller bostädernas pris finner utredningarna att likvärdiga bostäder, oavsett upplåtelseform eller yttre omständigheter i övrigt, skall betinga lika priser. Detta är en annan och lika viktig förutsättning för verkliga valmöjligheter som att antalet lägenheter är tillräckligt stort och att bostadsutbudet är varierat. Priserna skall vidare vara rimliga i förhållande till hushållens betalningsförmåga. Utredningarna utgår från att det för en normal familj med normala inkomster skall vara möjligt att efterfråga och betala priset för en modern och rymlig bostad utan inkomstprövat bostadsstöd. Hushåll med låga inkomster eller stor försörjningsbörda skall dock kunna erhålla stöd så att de kan få samma bostadsmöjligheter som de ekonomiskt mer gynnade.

2.1.4 *Det framtida bostadsbeståndet*

Utredningarna har begränsat synpunkterna på det framtida bostadsbeståndet till en enda frågeställning, nämligen vilka krav på förändringar av lägenheternas storleksfördelning i det nuvarande beståndet som uppkommer

under vissa förutsättningar i fråga om förändring av hushållens sammansättning och av deras utrymmesstandard. Tidsperspektivet för bedömningarna sträcker sig fram till år 1985.

I sitt föregående betänkande Bostäder 1974–76 gjorde boendeutredningen en bedömning av bostadsbyggnadsbehov och förutsättningar för byggande under några år framåt. Till grund för dessa överväganden låg bl. a. mer långsiktiga beräkningar och antaganden. De belyste behovet av att öka och förbättra bostadsbeståndet genom nybyggnad och modernisering under 1970-talet.

Under vissa antaganden i fråga om modernisering, befolkningsutveckling, hushållsbildning m. m. bedömdes att det skulle behövas en nyproduktion av storleken 90 000–100 000 lägenheter i genomsnitt per år under återstoden av 1970-talet. Därvid förutsattes att modernisering skulle ge ett nettotillskott av 25 000–30 000 välutrustade lägenheter per år.

Utredningen konstaterade att den aktuella efterfrågan och förutsättningarna för produktionen inte möjliggjorde en så stor produktion på kort sikt. En produktionsnivå av 70 000–80 000 lägenheter de närmaste åren bedömdes som sannolikare, om inte efterfrågan kunde stimuleras genom särskilda åtgärder.

Någon ny bedömning av nyproduktionen och moderniseringens omfattning på längre sikt har utredningarna inte gjort. Denna fråga kommer att behandlas ytterligare i det fortsatta utredningsarbetet.

Utredningarna konstaterar emellertid att vissa förutsättningar för bostadsproduktionen på kort sikt har förändrats sedan den föregående bedömningen gjordes. Befolkningsutvecklingen har varit svagare än som då antogs och konjunkturuppgången har inte medfört en sådan ökning av sysselsättning och efterfrågan på bostäder som förutsattes. Produktions- och driftkostnader har fortsatt att öka starkt, inte minst på grund av ökade bränslepriser.

Utredningarna finner också att nyproduktionen synes vara på väg att minska mer än vad man tidigare räknade med. Under år 1973 färdigställdes ungefär 97 000 lägenheter men påbörjades bara 79 000. Enligt de senaste bedömningar som har gjorts för år 1974 förefaller det troligt att igångsättningen kommer att understiga 70 000 lägenheter, varav omkring 40 % i flerfamiljshus. Denna utveckling innebär att antalet färdigställda lägenheter kommer att minska starkt under åren 1974 och 1975.

Utvecklingstendensen är densamma som under de närmast föregående åren. Flerfamiljshusen domineras av de mindre lägenhetstyperna i hyresform, småhusen av relativt stora lägenheter med äganderätt. Eftersom flerfamiljshus och småhus byggs i skilda bostadsområden, erhålls ett ensidigt bestånd och en ensidig hushållssammansättning i bostadsområdena.

På grundval av de ändrade förutsättningarna i fråga om befolknings- och hushållsutveckling har utredningarna gjort nya beräkningar att läggas till

grund för uppskattningar av bostadsbyggandet fram till år 1985. Beräkningarna baseras bl. a. på följande alternativa antaganden om utrikes flyttningar.

A) Utrikes flyttningar antas åren 1973–75 ge ett underskott av 20 000 personer. För åren 1976–85 bortses helt från utrikes flyttningar.
B) Nettot av flyttningar antas bli 0 åren 1973–75 och ge ett överskott av i genomsnitt 15 000 personer för åren 1976–85.

Med dessa antaganden om utrikes flyttningar har gjorts en revision av den befolkningsprojektion som SCB publicerade i juni 1973.

Ökningen av folkmängden beräknas bli svag enligt båda alternativen. Antalet personer i åldrarna över 20 år, som är avgörande för antalet bostadshushåll, beräknas i genomsnitt per år under perioden 1970–1985 öka med endast 17 000 enligt alternativ A och med 26 000 enligt alternativ B. Under 1960-talet var den faktiska ökningen 60 000 personer om året.

Utredningarna utgår i kalkylen angående hushållsbildningen från ett antagande om att det relativa antalet personer som antingen tillhör gruppen samboende och har lägenhet eller är ensamstående hushållsföreståndare kommer att öka. Deras andel av befolkningen antas öka till 50 % av männen och 65 % av kvinnorna i åldrarna 20–24 år. Andelen antas stiga snabbt med åldern och nå 95–96 % för kvinnor redan vid 30–35 år och för män vid 35–40 år.

Det använda antagandet ger ett stort antal hushåll i förhållande till folkmängden. Nettotillskottet av hushåll blir ändock litet i förhållande till 1960-talet, vilket framgår av följande tablå.

Nettotillskott av hushåll, genomsnitt per år

1961–70 faktiskt	47 000
1971–85 alt. A	31 000
alt. B	36 000

En befolkningsutveckling och hushållsbildning enligt dessa antaganden skulle medföra att hushållen i genomsnitt blir mycket små. Hushållsstorleken minskar starkt ungefär från 45-årsåldern och uppåt genom tidig hushållsbildning i den yngre generationen. Även i åldern omkring 20–30 år kan andelen småhushåll antas bli stor. Mellangruppen blir föräldrar – samboende eller ensamstående – med barn upp till 20-årsåldern samt en mindre grupp av ensamboende. Hushållens beräknade fördelning efter storlek och hushållsföreståndarens ålder år 1985 redovisas i följande tabell.

Beräknat antal hushåll år 1985 efter storlek och föreståndarens ålder

Hushållsföreståndarens ålder	Tusental hushåll	Därav i procent med ... boende				
		1	2	3	4	5+
-29	519- 556	36	26	22	13	3
30-44	979-1 015	15	15	21	29	20
45-64	1 045	25	43	21	6	5
65-	975	56	39	4	1	0
Samtliga	3 518-3 591	33	32	16	12	7
Samtliga 1970	3 050	25	30	19	16	9

De åldersklasser som ökar mest i antal är gruppen 30–44 år, dvs. de förhållandevis stora hushållen, och gruppen över 65 år, de mycket små hushållen.

Utredningarna ger vissa synpunkter på vad man uppfattar som framtida anspråk på bostadsbeståndet.

Det framtida bostadsbeståndet skall tillgodose krav på utrymme och komfort i själva lägenheterna samt krav på yttre förhållanden och service från ett bestånd av hushåll som väsentligt avviker från det nuvarande i fråga om demografisk struktur. Hushållen kommer också att avvika genom att deras inkomster vid mitten av 1980-talet genomsnittligt kan antas vara 25–50 % större än för närvarande.

Hur bostadsbeståndet bör se ut för att kunna tillgodose de förändrade anspråken är enligt utredningarna självklart inte bara en fråga om lägenheternas storlek och utrustning. Omgivningen och bostadsområdenas sätt att fungera är viktiga faktorer.

Bostadsutrymmet är dock en grundläggande faktor och får särskilt betydelse, om man vill försöka uppfylla målet att i olika bostadsområden kunna tillgodose flera typer av hushåll.

Utredningarna hävdar att det nuvarande bostadsbeståndet till stor del är sådant att det på sikt endast kan tillgodose de mindre hushållens bostadsbehov. Detta gäller givetvis om tätorternas flerfamiljshus. De krympande hushållen, som dessutom erfarenhetsmässigt är trögrörliga, kan bo kvar där och förbättra sin utrymmesstandard. Hushållen i åldersklassen 30–44 år, som till omkring hälften kan väntas bestå av hushåll med fyra eller flera medlemmar, är i behov av större lägenheter som det är ont om i det nuvarande beståndet.

Tendenserna i hushållsbildningen ger alltså dåliga förutsättningar för att åstadkomma en allsidig hushållsstruktur i olika bostadsområden. Omfattningen av detta problem vid förändring av hushållens utrymmesstandard belyser utredningarna med tre alternativa antaganden.

A) Alternativet innebär i stort sett en extrapolering av tidigare långsiktiga utveckling i fråga om hushållens utrymmesstandard. En viss trångboddhet skulle kvarstå enligt nuvarande norm.

B) Hushållen har "flyttats upp" så att någon trångboddhet inte kvarstår enligt nuvarande norm.

C) Hushållen har "flyttats upp" så att de har minst ett sovrum för föräldrar och därutöver ett rum för varje person, kök och vardagsrum oräknade. Enpersonshushåll antas bo i minst tvårumslägenheter.

Uttryckt som genomsnittlig ökning av utrymmesstandarden förefaller inget av de använda antagandena orimligt anser utredningarna. Antalet rumsenheter per person, som år 1970 var 1,46 skulle öka till omkring 1,80 enligt de både lägre alternativen eller med 22 % på 15 år. Den faktiska ökningen mellan åren 1960 och 1970 var 21 %. Enligt det högre alternativet blir ökningstakten ungefär densamma som under 1960-talet eller knappt 2 %/år, vilket leder till 1,9 rumsenheter per person år 1985.

För bostadsbeståndet som helhet förefaller inte heller de beräknade förändringarna av lägenheternas storleksfördelning påfallande stora, om man ser dem som fortgående förskjutningar under en femtonårsperiod. Detta framgår av följande tabell.

Beräknad lägenhetsfördelning år 1985 enligt olika antaganden om utrymmesstandard (procent)

Bestånd	–1 rk	2 rk	3 rk	4 rk	5+ rk	Summa
1970	19	27	26	16	12	100
1985 A.	14	24	28	20	16	100
B.	12	21	31	20	16	100
C.	0	32	27	21	20	100

En jämförelse mellan den beräknade lägenhetsfördelningen år 1985 och bostadsbeståndets faktiska fördelning på olika årgångar av hus och hustyper år 1970 visar emellertid inte särskilt god överensstämmelse. En sådan jämförelse görs i följande tabell för det mellersta av alternativen för utrymmesstandarden (B).

Det enda bestånd i tätorterna med en lägenhetsfördelning som ligger någorlunda i närheten av jämförelsetalen är 1930-talets småhus och de senast byggda flerfamiljshusen. I de sistnämnda är dock särskilt andelen femrumslägenheter mycket liten och beståndet kan inte tillgodose utrymmesanspråken för hushåll med fyra eller flera boende.

"Önskad" lägenhetsfördelning 1985 (kalkyl B) jämförd med faktisk fördelning i olika årgångar av hus i tätorter med minst 2 000 invånare (procent)

	"Önskad" fördelning 1985 (B)	Faktisk fördelning i tätorter med minst 2 000 inv. 1970					
		Hus byggda 1931–40		Hus byggda 1951–60		Hus byggda 1966–70	
		Småhus	Fl. fam. hus	Småhus	Fl. fam. hus	Småhus	Fl. fam. hus
–1 rk	12	4	49	2	21	1	16
2 rk	21	17	33	3	40	1	28
3 rk	31	31	12	23	29	5	42
4 rk	20	25	4	38	8	37	13
5+ rk	16	23	2	35	2	55	2
Summa	100	100	100	100	100	100	100

Utredningarna drar den slutsatsen att det är helt uteslutet att med denna sammansättning av bostadsbeståndet åstadkomma en allsidig hushållssammansättning i olika områden. Det gäller dessvärre även områden som tillkommit i rätt sen tid. Om inte beståndet förändras, är det enligt utredningarna fel att påstå att olika hushållsgrupper skall få välja mellan gamla och nya hus, olika bostadsområden, hustyper eller miljöer på likvärdiga villkor.

För att styra utvecklingen i riktning mot ökad allsidighet i olika bostadsområden och ge olika hushållsgrupper mer likvärdiga valmöjligheter anser utredningarna det vara nödvändigt med stora förändringar av det befintliga beståndet. Detta gäller såväl lägenheternas storlek och kvalitet som bostadsområdenas standard. Behovet av sådana förändringar kan inte kvantifieras men är sannolikt av större betydelse för framtida bostadsproduktion än t. ex. tillväxten i antal hushåll och lägenheter.

2.1.5 *Bostadens pris m. m.*

De förutsättningar som bostadspriserna ger för hushållens bostadsval behandlades relativt ingående i boendeutredningens betänkande Bostäder 1974–76. Utredningarna har sedan detta betänkande lämnades haft tillgång till nytt material som bidrar till en vidare belysning av frågeställningen. Det gäller inte minst den småhusundersökning som SCB genomfört samt bearbetningar av 1970 års folk- och bostadsräkning med avseende på samband mellan inkomster och bostadsförhållanden. Med utgångspunkt i bl. a. detta material presenterar utredningarna nu ett underlag för mer långsiktiga bostadspolitiska åtgärder.

Till en början behandlar utredningarna betingelserna för bostadspriserna med utgångspunkt i nyproduktionen. Därvid görs en tillbakablick på utvecklingen av produktionskostnaderna, eftersom dessa utgör en förutsättning för dagens bostadspriser.

I löpande penningvärde har produktionskostnaderna för statligt belånade flerfamiljshus fördubblats på 15 år; räknat per kvadratmeter lägenhetsyta steg dessa kostnader från 674 kr. år 1958 till ungefär 1 340 kr. år 1973. Detta motsvarar en årlig byggprisstegring på ca 4,7 %.

Kostnadsökningen är i och för sig inte särskilt anmärkningsvärd. Priserna för övriga varor och tjänster har undergått ungefär samma förändring. För bostäder uppkommer dock en prisstruktur med betydande prisskillnader, om den historiska produktionskostnaden läggs till grund för det löpande bostadspriset, prisskillnader som inte motsvaras av skillnader i husens standard och ålder.

För statligt belånade gruppbyggda småhus ökade produktionskostnaden från 1 029 kr./m² bostadsyta år 1965 till ca 1 400 kr./m² år 1973, dvs. med totalt 36 % eller i genomsnitt ca 4 % per år.

Uttryckt i kr./m² var det således ungefär samma belopp som år 1973 utgjorde utgångspunkt för kapitalkostnaderna i bostadspriset för flerfamiljshus resp. småhus i den statligt belånade nyproduktionen. Uttryckt per lägenhet blir emellertid skillnaden mycket stor, eftersom den genomsnittliga lägenheten i flerfamiljshus endast var ca 65 m², medan det genomsnittliga gruppbyggda småhuset var drygt 115 m² år 1973.

Produktionskostnaderna varierar kraftigt kring de redovisade medeltalen som avser hela riket. Skillnaderna kan bli betydande mellan olika regioner av landet men även inom en och samma ort kan skillnaderna för i stort sett likvärdiga lägenheter vara stora.

Utredningarna har på grundval av uppgifter om produktionskostnader, överkostnader (dvs. skillnaden mellan produktionskostnad och pantvärde) och kapitalkostnadsvillkor beräknat den faktiska utvecklingen av kapitalutgifterna åren 1968–1974 för hus med ränte- och paritetslån. Resultaten av beräkningarna framgår av följande tabell. Uppgifterna avser ett allmännyttigt bostadsföretag.

Totala kapitalutgifter i ränte- och paritetsbelånade hus (kr./m²)

Hus färdigställda år	Kapitalutgift år						
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1958	41	41	41	42	42	40	40
1959	42	42	42	42	43	43	41
1960	42	42	42	42	42	43	42
1961	43	43	43	43	43	43	43
1962	44	44	44	44	44	44	44
1963	45	45	45	45	45	46	45
1964	48	48	48	48	48	49	48
1965	54	55	55	55	55	55	55
1966	59	59	59	59	59	60	59
1967	56	56	57	57	57	57	57
1968	56	56	56	57	58	59	59
1969	–	57	57	58	58	60	60
1970	–	–	61	61	61	63	63
1971	–	–	–	61	61	63	63
1972	–	–	–	–	66	66	66
1973	–	–	–	–	–	75	75
1974	–	–	–	–	–	–	78

Kapitalutgifterna inom resp. årgång har sedan år 1968 förändrats förhållandevis litet. Den utveckling som skett är en direkt följd av paritetstalsutvecklingen. Kapitalutgifterna mellan årgångarna varierar däremot högst väsentligt. Den fördubbling av produktionskostnaderna som uppstått under 15 årsperioden 1958–1973 motsvaras av en i det närmaste lika stor skillnad i kapitalutgifter vid tidsperiodens slut.

Paritetslånesystemet är så konstruerat att kapitalutgifterna för tidigare årgångar av hus skall bringas i nivå med kapitalutgifterna i nyproduktionen. Bristande anpassning kan uppkomma bl. a. av det skälet att byggprisförändringarna ger utslag i paritetstalet först med viss eftersläpning. Vidare

kan beslut om paritetstalshöjningar träffas med utgångspunkt i bostadspolitiska överväganden, som innebär att den konstruktion som lånesystemet bygger på frångås.

Att skillnaden mellan de kapitalutgifter som beräknats för årgångarna 1973 och 1974 är så stor jämfört med de närmast föregående årens beror på dessa båda faktorer.

Utredningarna redovisar vidare viss statistik avseende kostnader för drift och underhåll av fastigheterna och bränsle. De kalkyler som gjorts visar att dessa kostnader uppgick till totalt 43:25 kr./m² lägenhetsyta (ly) i 1972 års kostnadsläge för nyproduktionen av flerfamiljshus inom den allmännyttiga sektorn. Beloppet fördelar sig på olika kostnadsanslag på följande sätt.

Kostnadsslag	Kr./m² ly
Driftkostnader	25:75
Underhåll, löpande och periodiskt (inkl. fondavsättning)	11:50
Bränsle	6:00
Totalt	43:25

På grundval av tillgängligt material avseende drift- och underhållskostnadernas storlek i hus av varierande ålder drar utredningarna den slutsatsen att dessa kostnader är relativt lika för flerfamiljshus, som är färdigställda vid olika tidpunkter, under förutsättning att årliga fondavsättningar för underhåll görs. Det senare gäller företrädesvis inom den allmännyttiga och kooperativa sektorn.

Utredningarna har även gjort kalkyler avseende drift- och underhållskostnaderna för småhus. Inklusive bränslekostnader beräknas dessa år 1972 ha uppgått till ca 3 500 kr. för ett nyproducerat genomsnittligt gruppbyggt småhus på 115 m². Beloppet fördelar sig på olika kostnadsslag enligt följande.

Kostnadsslag	Kr./år
Skatt på garantibelopp	535
Fastighetsförsäkring, Sophantering, Vatten, Ev. avgift till samfällighet	1 500
Underhåll	600
Bränsle (konventionell uppvärmning)	865
Totalt	3 500

De kostnader som redovisats är angivna i 1972 års kostnadsläge. Sedan dess har höjningar av kommunala taxor och avgifter, höjda löner och främst höjda bränslepriser påverkat kostnaderna för drift, underhåll och uppvärmning betydligt.

Utredningarna övergår därefter till att beskriva prisstrukturen på bostadsmarknaden.

Hyreslägenheterna uppgår till totalt ca 1,35 miljoner, varav 1,2 miljoner i flerfamiljshus. Deras andel av samtliga bebodda lägenheter i riket är omkring 45 % och i tätorterna omkring 50 %.

Hyrorna i dessa lägenheter visar en regional spridning som synes vara särskilt stor inom det senast byggda beståndet. Detta har betydligt högre hyror i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg än i andra områden. Utanför storstadsområdena synes ortens storlek ha en viss men inte särskilt stor betydelse för hyresnivån.

Lokalt varierar hyrorna förutom med kvalitet och storlek även med byggnadsåret. En tvårumslägenhet byggd efter år 1965 har således i regel högre hyra än en trerumslägenhet byggd under 1950- eller 1940-talen. I exempelvis Stor-Stockholm var hyran år 1972 100 kr./m² för trerumslägenheter byggda 1966–71 och 72 kr./m² för samma lägenhetstyp byggd under 1940-talet. Denna hyresdifferens visar relativt sett inga stora regionala skillnader, vilket framgår av följande tabell.

Hyra för vissa årgångar och lägenhetstyper år 1972 (kr./m² ly)

Lägenhetstyp Byggnadsperiod	Riket	Stor-Stock-holm	Stor-Göte-borg	Övriga kommuner	
				>50 000 inv.	<50 000 inv.
2 rum och kök					
1941–50	66	73	69	66	58
1951–60	75	80	83	72	70
1961–65	82	91	88	81	79
1966–71	90	104	99	87	84
3 rum och kök					
1941–50	65	72	69	61	59
1951–60	74	79	82	72	70
1961–65	80	90	84	79	75
1966–71	88	100	96	85	81

Medan skillnaden i hyra är stor mellan olika årgångar av moderna lägenheter, finns det knappast några skillnader mellan halvmoderna lägenheter – med centralvärme och WC men utan badrum – och omoderna. Med en beräknad uppvärmningskostnad tillagd är de omoderna lägenheterna t. o. m. något dyrare i vissa storleksklasser. Hyrorna för dessa kvalitetsklasser är av störst intresse i fråga om smålägenheter, eftersom större lägenheter med så låg standard är mycket få. För 1 och 2 rum och kök var årshyrorna per lägenhet följande i genomsnitt för hela riket år 1972.

Genomsnittliga årshyror för 1 och 2 rk år 1972 (kr.)

	1 rk	2 rk
Omodern	1 743	2 504
Halvmodern	1 982	2 739
Modern byggd före 1956	2 756	3 740

Hyresskillnaderna mellan olika årgångar av hyreslägenheter är olika för de skilda ägarekategorierna – allmännyttiga bostadsföretag och enskilda personer eller företag. Allmännyttiga företag har en jämnare hyresfördelning än enskilda. Detta förhållande torde bl. a. sammanhänga med hyresregleringens verkningar samt med att de allmännyttiga företagen har stora bestånd och därmed möjlighet till vissa utjämningar efter förhandlingar med hyresgästorganisationen. I följande tabell som avser riket är siffrorna givetvis också påverkade av regionala olikheter och skillnader i underhållsläge.

Genomsnittlig hyra inom enskilda och allmännyttiga företag

Byggnadsperiod	Hyra 1972 för 3 rk (kr./m² ly)		Tusental lägenheter	
	Enskilda företag	Allmännyttiga företag	Enskilda företag	Allmännyttiga företag
1941–50	62	72	23	8
1951–60	71	76	25	47
1961–65	80	81	20	43
1966–71	92	87	31	85

Lägenheter med bostadsrätt uppgår till ca 0,4 miljoner, varav 95 % i flerfamiljshus. Deras andel av hela bostadsbeståndet är 13 % och av tätorternas bostadsbestånd 16 %. Nästan alla bostadsrättslägenheter är moderna.

Bostadsrätterna skiljer sig från hyresrätten prismässigt främst genom att de har både ett förvärvspris och ett upplåtelsepris, årsavgiften till föreningen. För nybyggda bostadsrättslägenheter är förvärvspriset lika med grundavgiften. Denna var i genomsnitt för hela landet 6 000 kr. för en lägenhet om två rum och kök i statsbelånade hus färdigställda år 1972. Motsvarande belopp för lägenheter om tre resp. fyra rum och kök var 7 200 och 7 700 kr.

Årsavgifterna för bostadsrättslägenheter bestäms av föreningens faktiska kostnader. De är därför i ännu högre grad än hyrorna skiktade årgångsvis för varje lägenhetstyp. Skillnaden mellan årgångarna är således en följd av dels förändringar i yta och kvalitet för varje lägenhetstyp, dels ökade byggnads- och kapitalkostnader. Följande tabell visar genomsnittliga årsavgifter år 1970 för vissa årgångar av bostadsrättslägenheter om tre rum och kök.

Genomsnittlig årsavgift år 1970 för vissa årgångar av bostadsrättslägenheter om 3 rk i storstadsområden och vissa kommuner (kr.)

Region/Kommun	Årsavgift för 3 rk		
	Samtliga	Därav i hus byggda 1941–55	1966–70
Riket	4 965	3 913	6 218
Stor-Stockholm	5 576	4 098	7 146
Stor-Göteborg	5 149	4 338	6 483
Stor-Malmö	4 696	3 586	5 793
Uppsala	4 829	3 934	6 505
Norrköping	4 937	3 616	6 407
Örebro	5 193	3 728	6 227
Västerås	4 930	4 081	6 183

Drygt 1 miljon hushåll eller 35 % av samtliga bor i lägenheter som de själva äger. Häri ingår jordbruksfastigheter, ägarelägenheter i tvåfamiljshus och flerfamiljshus m. m. Frånsett jordbruksfastigheter kan enfamiljshus som bebos av ägaren uppskattas till drygt 0,7 miljoner eller 24 % av bostadsbeståndet. I tätorterna är enfamiljshusens andel omkring 23 %.

Genom en särskild undersökning, småhusundersökningen, har utredningarna erhållit visst material som bl. a. belyser hushållens faktiska bostadsutgift under år 1972 i av ägaren bebodda enfamiljshus, exkl. jordbruksfastigheter. Utgiften har därvid definierats som summan av ränteutgift, amortering och utgifter för drift och underhåll. Amorteringens storlek har dock inte kunnat mätas, utan utgiften måste i huvudsak redovisa exkl. amorteringar. Härutöver har emellertid gjorts en "förnuftsmässig" skattning av vad som kan anses vara normal amortering.

Utöver skattningen av bostadsutgiften har uppgifter insamlats om förvärvspriser under perioden 1969–1971.

Det genomsnittliga priset för de hus som förvärvades genom köp åren 1969–71 var 126 000 kr. För hus byggda åren 1969–70 låg förvärvspriset högre, 154 000 kr. Produktionskostnaden för den som byggde i egen regi åren 1969–70 var något lägre än förvärvspriserna, 145 000 kr. Värdet av egen arbetsinsats ingår dock inte i produktionskostnaden.

De regionala skillnaderna är mycket större i fråga om förvärvspriserna än vad utredningarna har funnit i fråga om hyrorna och detta gäller särskilt i fråga om priset för äldre hus. Genomsnittspriser för alla köp var således i Stor–Stockholm 191 000 kr. och i kommuner med mindre än 50 000 invånare 98 000 kr. Ett genomgående drag i alla resultat av småhusundersökningen är att gruppen av mindre kommuner avviker väsentligt från övriga såväl vad gäller förvärvspriser vid köp av äldre hus som produktionskostnader för nya hus.

Den genomsnittliga bostadsutgiften år 1972 för samtliga undersökta hus i olika regioner framgår av följande uppgifter.

Genomsnittlig bostadsutgift för småhus i olika regioner år 1972 (kr./år)

Region	Genomsnittlig bostadsutgift år 1972 (småhus)	
	Utom amortering	Uppskattad normal amortering
Riket	6 900	1 100
Stor-Stockholm	10 400	1 600
Stor-Göteborg	9 100	1 400
Övriga kommuner		
> 50 000 inv.	8 600	1 400
< 50 000 inv.	5 800	1 000

Dessa genomsnittsvärden följer en mycket stor spridning. Av samtliga hushåll i enfamiljshus har således 25 % bostadsutgifter som (utom amortering) är högst 3 300 kr. och hälften har högst 6 000 kr. För 25 % av hushållen överstiger den årliga bostadsutgiften (utan amortering) 9 500 kr.

I huvuddrag kan det undersökta beståndet av enfamiljshus karaktäriseras så att det finns ett stort antal lägenheter med låga eller i varje fall måttliga utgifter och ett tämligen litet antal med höga utgifter. De förra finns i det äldre beståndet och de senare i det nyaste beståndet. Utgiftsspridningen mellan olika årgångar förklaras till en del av standardskillnader. Husen är mindre och utrustningsstandarden lägre i det äldre beståndet. Den spridning som erhålls på riksnivå kan också delvis förklaras av den regionala fördelningen. Dessa effekter elimineras till stor del, om man i stället studerar en viss storleksklass av hus regionvis. En sådan uppdelning av materialet har gjorts i följande tabell.

Genomsnittlig bostadsutgift år 1972 utom amortering för enfamiljshus om 86–120 m² och 121–160 m² (kr.)

Lägenhetsyta Byggnadsperiod	Bostadsutgift utom amortering år 1972				
	Riket	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg	Övriga kommuner	
				>50 000 inv.	<50 000 inv.
86–120 m²					
–1950	4 500	7 700	7 100	5 500	3 700
1951–1960	6 500	8 700	7 300	7 200	6 000
1961–1965	8 200	10 000	9 000	9 000	7 800
1966–1970	10 100	12 900	11 200	11 100	9 400
Samtliga	7 000	9 500	8 700	8 000	6 400
121–160 m²					
–1950	6 600	10 600	8 700	7 500	5 400
1951–1960	7 900	11 600	10 900	9 600	6 500
1961–1965	10 600	13 000	12 900	10 900	9 400
1966–1970	12 800	14 900	14 000	13 200	11 200
Samtliga	9 400	13 000	11 700	10 700	7 600

Av tabellen kan utläsas bl. a. att bostadsutgiften (utom amortering) år 1972 för hus om 86–120 m² kan skattas till ca 7 000 kr. och för hus om 121–160 m² till ca 9 400 kr. i genomsnitt för hela riket. En normal amortering har beräknats till 1 000 kr. resp. 1 400 kr./år och utgiften inkl. amortering uppgår alltså till omkring 8 000 kr. resp. 10 800 kr./år för de två storleksklasserna. Skillnaderna är avsevärda såväl mellan regionerna som årgångsvis inom dem.

De stora skillnaderna i utgifter mellan olika årgångar av hus förklaras väsentligen av olika kapitalskulder och därmed ränteutgifter. Kapitalskulderna är låga i hus som bara är något tiotal år gamla och mycket låga i äldre hus, vilket framgår av följande tabell.

Genomsnittlig kapitalskuld och ränteutgift för olika årgångar av enfamiljshus 1972, hela riket

Byggnadsperiod	Samtliga hus	
	Kapitalskuld (tusental kr.)	Ränteutgift (kr.)
-1950	23	1 600
1951–1960	42	2 800
1961–1965	69	5 000
1966–1968	104	7 500
1969–1970	125	9 400
Samtliga	51	3 600

En ännu mera utpräglad skillnad i ränteutgifter och kapitalskulder framkommer om man fördelar husen efter förvärvsår. De hushåll som ägt sina hus sedan år 1950 eller tidigare hade således en ränteutgift år 1972 av i genomsnitt 600 kr. och en kapitalskuld av i genomsnitt 10 000 kr., medan de som förvärvat husen åren 1969–71 betalade mer än 10 gånger så mycket i ränta – 7 800 kr. – och hade drygt 10 gånger så stor skuld, 105 000 kr.

Den stora skillnaden vid jämförelse mellan byggnads- och förvärvsperiod är givetvis ett uttryck för stigande försäljningspriser. I stort sett tyder materialet i detta avseende på att förvärvspriset för äldre hus har ökat något mer än motsvarande pris i nyproduktionen.

Det material som utredningarna presenterar i fråga om bostadspriser etc. har avsett dels kalkylerade totala fastighetsomkostnader, dels faktiskt utgående hyror. Fastighetsomkostnaderna är självfallet av avgörande betydelse för priserna på lång sikt. En jämförelse mellan uppgifter om kalkylerade fastighetsomkostnader och hyror för hyresrättslägenheter visar emellertid att hyrorna i de senaste årgångarna av hus (1966–1971) genomsnittligt är lägre än de beräknade kostnaderna. Skillnaden mellan hyror och kostnader överstiger för dessa årgångar 10 kr/m². Uppgifterna avser år 1972.

Till en – sannolikt mindre – del beror skillnaden mellan fastighetsomkostnader och hyror på att vissa bostadsföretag med de möjligheter härtill som ges av hyresförhandlingarna fördelar de totala fastighetsomkostnaderna efter de förvaltade lägenheternas bedömda värde för de boende och inte efter de kostnader som formellt belastar resp. fastighet. Till en annan del kan skillnaden förklaras med att avsättningar till periodiskt underhåll är otillräckliga och i vissa fall kanske också obefintliga. Vidare kan företagen årligen disponera fondmedel eller i övrigt redovisa underskott.

I den mån det är allmänt förekommande att bostadsföretagen inte kan göra erforderliga underhållsavsättningar, använder fonderade medel till annat ändamål än de avsedda eller går med förlust är detta enligt utredningarna även på mycket kort sikt utomordentligt oroande. Tillgängliga uppgifter

visar under alla förhållanden på en inte oväsentlig skillnad mellan fastighetsomkostnadskalkyl och faktiskt uttagna hyror. Detta kan, säger utredningarna, med säkerhet konstateras för lägenheter som färdigställts under senare år.

Som en komplettering till uppgifterna om bostadspriser har utredningarna gjort vissa beräkningar avseende hushållens nettoutgifter för bostäderna, varmed utredningarna avser bostadspriset minskat med statskommunala bostadstillägg resp. kommunala bostadstillägg till pensionärer och med beaktande av skatteeffekten för hushåll i egna hem. Följande tabell ger exempel på dessa beräkningar.

Beräknade nettoutgifter för nybyggda lägenheter med olika hyror. Makar med 1–3 barn

Sammanräknad inkomst år 1972 (tusental kr.)	Procentuell andel hushåll med en inkomst som understiger vidstående	Nettoutgift för lägenhet om (kr./mån) 3 rk		4 rk		5 rk	
		vid en månadshyra av ... kr. 600	510	700	595	800	680
1 barn							
– 30	17	440	430	460	455	520	460
35	26	515	510	535	530	595	535
40	37	600	510	625	595	685	625
45	47	600	510	700	595	800	680
2 barn							
– 35	27	440	430	460	455	520	460
40	40	530	510	550	545	590	550
45	51	600	510	650	595	710	650
50	62	600	510	700	595	800	680
3 barn							
– 40	45	475	465	495	490	515	495
45	55	555	510	575	570	595	575
50	65	600	510	675	595	695	680
55	71	600	510	700	595	800	680

Om hyresnivån sänks skulle antalet hushåll med statskommunalt bostadstillägg minska. Likaså skulle tilläggens storlek minska. För dem som kan få oreducerat statskommunalt bostadstillägg har en sänkning av hyresnivån liten betydelse. Deras nettoutgifter minskar i alla lägenhetstyper endast med 10–20 kr./mån., om hyran sänks exempelvis med 15 %. Om hushållen har reducerat tillägg ökar dock effekten av hyresminskningen. En sänkning av prisnivån får emellertid momentant den största effekten för dem som inte har statskommunalt bostadstillägg, dvs. hushåll med förhållandevis höga inkomster.

Utredningarna säger sig ha funnit att nettoutgiften framstår som hög för flertalet hushållstyper i de inkomstlägen i vilka statskommunalt bostadstillägg, helt eller reducerat, kan utgå. Enligt kalkyler som utredningarna gjort har dessa hushåll en mycket liten marginal för andra levnadsomkostnader än bostaden. I en sådan situation befinner sig ca 25 % av alla hushåll

som består av endast makar, drygt 40 % av alla 1-barnsfamiljer, drygt 50 % av 2-barnsfamiljerna och ca 66 % av 3-barnsfamiljerna.

För hushåll i egna hem som förvärvats under senare år har taxeringsmässiga underskott på fastigheten ofta större betydelse än bostadstilläggen. Småhusundersökningen belyser den faktiska skatteeffekten år 1972. Av de undersökta husen visade 80 % underskott vid taxeringen och för hus byggda under 1960-talet gällde detta mer än 95 %. Skatteminskningen till följd av underskotten uppgick till i genomsnitt 1 800 kr. för riket. För hus förvärvade åren 1966–1968 och 1969–1971 uppgick den till 2 700 resp. 3 700 kr. Skatteminskningen motsvarade för dessa hus ca 30 % resp. 33 % av bostadsutgiften exkl. amortering.

Utredningarna har studerat sambandet mellan hushållens boendeförhållanden (trångboddhet, bostadsutgift etc.) och deras inkomster. De finner att sambandet fortfarande, trots betydande insatser från samhällets sida på bostadsområdet, är påtagligt starkt.

Samhällets bostadspolitiska strävan att bereda alla människor rymliga bostäder av god kvalitet innebär att det inte bör finnas några lägenheter som saknar elementära bekvämligheter. Den innebär också att hushållens utrymmesbehov skall tillgodoses. Efterfrågan håller dock inte alltid takten med behovet. Boendetätheten och trångboddheten är högre för de större hushållen än för de mindre.

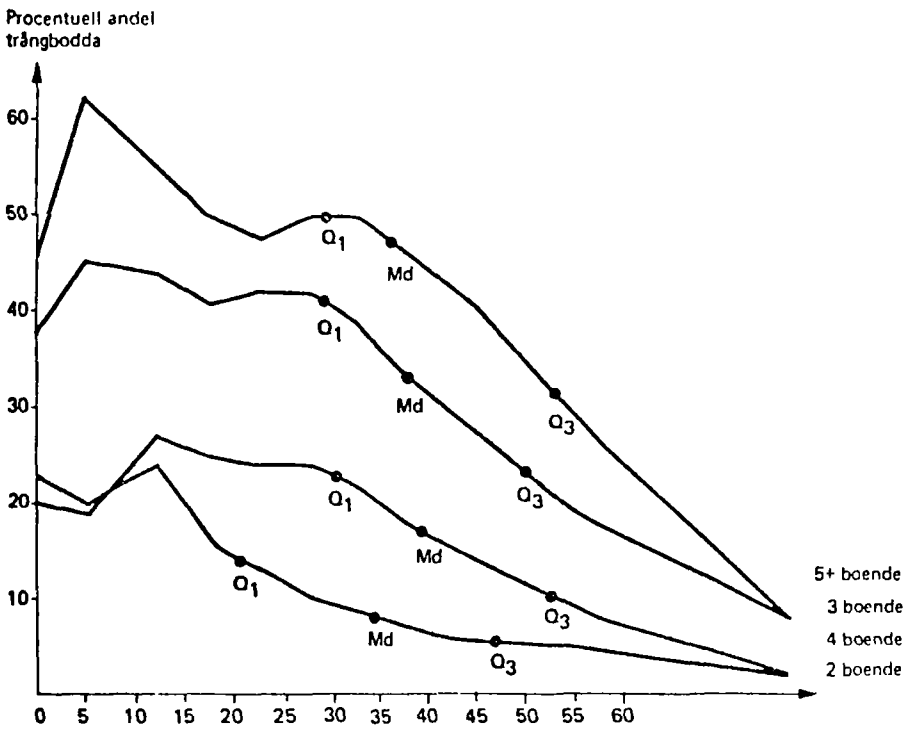
Det ligger nära till hands, menar utredningarna, att detta förklaras av ekonomiska realiteter. Med en större lägenhet följer ju ett högre pris. Samtidigt som behovet av utrymme är större ju större hushållet är blir givetvis också utgifter för annan konsumtion högre. Men större hushåll har inte högre inkomster än mindre hushåll, i varje fall inte så länge man begränsar jämförelsen till att gälla hushåll med minst tre personer, dvs. barnfamiljerna. Medianinkomsten för gifta med tre, fyra eller fler boende var år 1970 ungefär densamma, omkring 39 000 kr.

Utredningarna har gjort vissa kalkyler beträffande de ekonomiska förutsättningarna för hushållens bostadskonsumtion. Kalkylerna visar t. ex. att ett hushåll som består av makar och ett barn måste ha en disponibel inkomst på ca 20 000 kr./år innan det kan betala någon bostadskostnad alls. En disponibel inkomst på 20 000 kr./år motsvarar för ett sådant hushåll en bruttoinkomst på ca 28 000 kr./år. Makar med två barn måste disponera ca 23 000 kr./år och ha en bruttoinkomst om ca 32 000 kr./år, innan de får "förmåga" att betala något för en bostad. År 1972 var det ca 15 % av ettbarnsfamiljerna och ca 20 % av tvåbarnsfamiljerna som saknade betalningsförmåga i här nämnda mening.

Av utredningarnas material avseende sambandet mellan inkomst och bostadsutrymme för olika stora hushåll framgår att antalet rum ökar med hushållsstorleken, genomsnittligt sett. Detta gäller i alla inkomstklasser och

är ett uttryck för att en rymlig bostad prioriteras högt i hushållens budget. Hushållen avsätter följaktligen i genomsnitt en högre andel av sin inkomst till bostad ju fler medlemmar det består av trots att också andra levnadsomkostnader är högre för de större hushållen än för de mindre. Materialet visar emellertid också att hushåll i högre inkomstklasser som regel har fler rum och därför också lägre trångboddhet än hushåll med lägre inkomster. Situationen är dock inte densamma, oberoende av var på inkomstskalan man gör observationen. Sambandet mellan inkomst och trångboddhet illustreras med följande figur.

Trångboddheten (norm II) år 1970 bland gifta hushåll efter sammanräknad nettoinkomst (tusental kr.)
Tätorter med 2 000–w invånare (Q_1 = undre kvartilen, Q_3 = övre kvartilen, Md = medianen)



Sammanräknad nettoinkomst (tusental kr.)

På samma sätt som det föreligger ett klart samband mellan hushållens inkomster och deras boendeutrymme, finns ett samband mellan inkomst och bostadens utrustningsstandard. I glesbygden finns alltjämt, trots en omfattande modernisering under 1960-talet, ungefär en kvarts miljon bostäder, som betecknas som halvmoderna eller omoderna. Flertalet av dessa bebos av hushåll med låga inkomster. Pensionärerna är en stor grupp bland dem.

I tätorterna är andelen omoderna och halvmoderna bostäder mindre än i glesbygden. Små lägenheter dominerar i detta bestånd mycket mer än i glesbygden. Därför är problemet med dåliga bostäder i tätorterna ett problem huvudsakligen för de små hushållen. Bland dessa hushåll är det dock till större delen de som har låga inkomster som återfinns i det sämsta beståndet. Pensionärerna är också i tätorterna talrikt företrädda i de dåligt utrustade lägenheterna. Bland de ensamstående i detta bostadsbestånd är männen i ett sämre läge än kvinnorna. Detta gäller i samtliga inkomstklasser.

Det är enligt utredningarna tydligt att ekonomiska spärrar finns för hushållens val av boendeform. Detta finner man vid ett studium av sambandet mellan inkomst och bostadens upplåtelseform och kommer till uttryck i högre inkomster för hushåll som äger sina bostäder än för hushåll som hyr dem eller innehar dem med bostadsrätt. Följande tabell visar medianinkomsten för hushåll som bor i lägenheter med olika upplåtelseform.

Medianinkomst år 1970 för vissa hushållstyper i olika upplåtelseformer. Tätorter med 2 000–w invånare (kr.)

Hushållstyp Upplåtelseform	Tusental hushåll	Medianinkomst (sammanräknad nettoinkomst)
Gifta, 2 boende		
Ägare	116	32 500
Bostadsrätt	98	35 100
Hyresrätt	226	34 800
Gifta, 3 boende		
Ägare	102	39 400
Bostadsrätt	70	39 600
Hyresrätt	166	38 700
Gifta, 4 boende		
Ägare	122	42 000
Bostadsrätt	58	39 600
Hyresrätt	140	38 500
Gifta, 5+ boende		
Ägare	74	41 300
Bostadsrätt	19	39 400
Hyresrätt	67	37 100

Skillnaden i faktisk inkomst mellan hushållen är dock större än vad som framgår av tabellen, eftersom ägare av bostäder i många fall har fått sin inkomst reducerad på grund av gäldränteavdragen. Genomsnittstal av den typ som redovisas i tabellen är dock vanskliga att använda som underlag för mera långtgående slutsatser, eftersom de är påverkade av en lång rad faktorer, vilkas samlade effekt kan dölja viktiga förhållande. Så t. ex. påverkas bilden av ålderssammansättningen i de olika hushållstyperna.

Om man begränsar jämförelsen beträffande inkomst till de hushåll som flyttar in i nybyggda lägenheter reduceras riskerna för felaktiga slutsatser. En sådan jämförelse visar på stora skillnader i inkomster mellan hushåll som "väljer" den ena eller andra upplåtelseformen. Gifta hushåll som bestod av fyra personer och bodde i småhus, byggda under åren 1966–1970, hade

år 1970 ca 43 000 kr. i medianinkomst (sammanräknad nettoinkomst). I flerfamiljshus från samma byggnadsperiod hade motsvarande hushållstyp en medianinkomst på ca 35 000 kr./år.

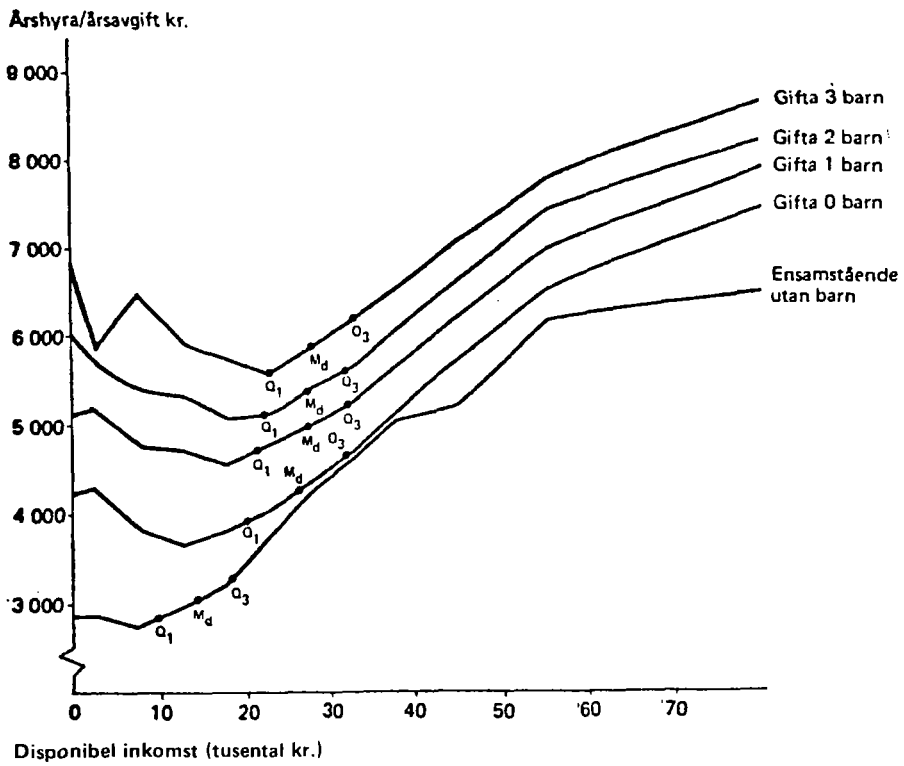
Skillnaderna i inkomst mellan dem som bor i småhus och dem som bor i flerfamiljshus förstärks enligt utredningarna år från år av den ökande olikheten i lägenhetssammansättning i nyproduktionen. Det hushåll som behöver en lägenhet större än tre rum och kök har utomordentligt små möjligheter att skaffa sig den på annat sätt än genom att köpa sig ett småhus. För att kunna göra det tvingas hushållet prestera en kontantinsats som är ganska stor. Denna möjlighet saknar många.

Med en stor bostad följer som tidigare visats normalt en högre bostadsutgift. Detsamma gäller för en modernt utrustad bostad i jämförelse med en som saknar moderna bekvämligheter. Samband som motsvarar dem som föreligger mellan hushållsstorlek och lägenhetsstorlek samt mellan inkomst och utrymme resp. utrustning finner utredningarna därför också vid ett studium av bostadsutgifternas storlek.

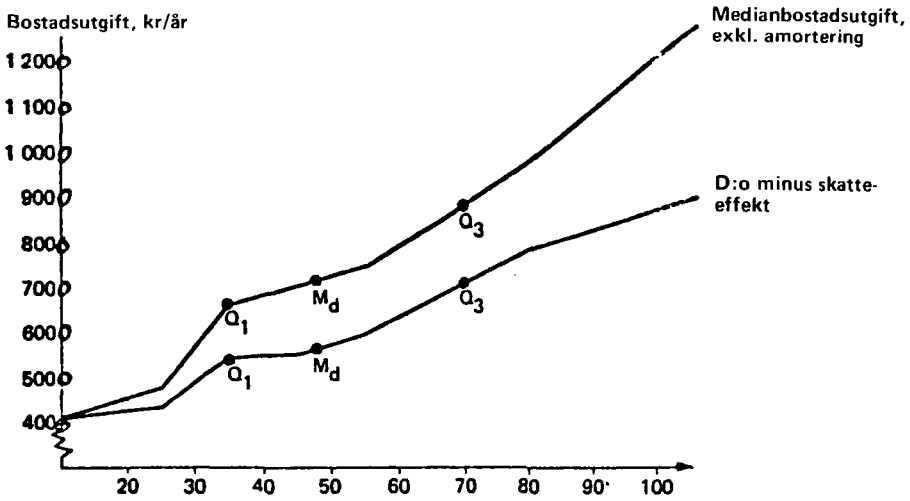
Sambandet mellan inkomst och bostadsutgift framgår av följande två figurer, vilka visar förhållandena i flerfamiljshus och småhus.

Genomsnittlig bostadsutgift (brutto) för olika hushållstyper i olika inkomstlägen (disponibel inkomst). Tätorter 2000–w invånare. Flerfamiljshus med centralvärme. Hushåll med föreståndare under 65 år

Källa: FOB-70



Medianbostadsutgift, exkl. amortering (brutto samt minus skatteeffekt) för hushåll i olika inkomstlägen (sammanraknad inkomst) i enfamiljshus. Hela riket. Hushåll med föreståndare under 65 år



Vid en jämförelse mellan dessa två figurer bör flera fakta hållas i minnet. Här kan exempelvis nämnas olikheterna i lägenhetssammansättningen och därmed hushållsstrukturen mellan småhus och flerfamiljshus, den annorlunda inkomststrukturen för hushåll i småhusbeståndet jämfört med hushållen i flerfamiljshusbeståndet och den stora olikheten i den regionala fördelningen mellan dessa bestånd.

Ur den föregående analysen rörande hushållens inkomster och kostnadsförhållanden har utredningarna dragit följande slutsatser.

1. Hushåll med en och samma inkomst disponerar ett större utrymme och har en högre bostadsutgift ju större hushållet är.
2. Bostadsutrymmet och bostadsutgiften ökar i de högre inkomstlägena med ökande inkomst, men i de inkomstlägen där trångboddhet och låg utrustningsstandard är vanligt förekommande finns inget sådant samband alls eller också är det mycket svagt.
3. Trångboddheten är nästan helt en konsekvens av bristande ekonomiska resurser, beroende antingen på att inkomsterna är låga eller på att försörjningsbördan är stor.
4. Problemet med dåliga lägenheter är likaledes till sin huvudsakliga del ett låginkomstproblem. Det är dessutom begränsat till småhushållen.
5. Ekonomiska spärrar föreligger för hushållens val av hustyp dels därför att kraven på ekonomiska prestationer är olika till följd av de skilda upplåtelseformerna, dels därför att lägenhetssammansättningen är olika.
6. Hushåll med goda inkomster får ut mer bostadsnytta för sina nettoutgifter än vad hushåll med mer pressad ekonomi kan få. Skatteeffekterna ökar när inkomsterna stiger. Bostadstilläggen däremot minskar med ökande

inkomster. Vidare har bostadstilläggen genom inkomstprövningen praktiskt taget försvunnit i de inkomstlägen där skatteeffekterna börjar få större omfattning.

Mot bakgrund av sina iakttagelser vad gäller prisnivå och prisstruktur på bostadsmarknaden samt utvecklingen i övrigt inom bostadsförsörjningsområdet har utredningarna diskuterat och övervägt frågorna om principer och mål för bostadspriser och bostadsstöd.

Utredningarna anför i det sammanhanget att det finns två typer av utjämningsproblem när det gäller bostadsförsörjningen. Det ena avser villkoren för upplåtelse av bostäder. Som ett mål kan uppställas att alla bostäder skall kunna erbjudas till alla hushåll på likvärdiga ekonomiska villkor. Praktiskt är detta, menar utredningarna, en fråga om att åstadkomma lika beskattning, finansieringsvillkor och likvärdiga priser.

Det andra utjämningsproblemet avser olika hushålls möjligheter att efterfråga bostäder. De skillnader som finns därvidlag är en följd av att inkomster och försörjningsbördor är ojämnt fördelade mellan hushållen. Detta fördelningsproblem föreligger oavsett vilken prisnivå eller vilken prisstruktur som råder på bostadsmarknaden.

En grundläggande förutsättning för att uppnå en tillfredsställande prisnivå och prisstruktur är, framhåller utredningarna, att det råder balans mellan ökning i bostadsbehov och bostadsbeståndets tillväxt. Nytillkommande hushåll skall kunna få en godtagbar bostad utan onormala väntetider. Omsättningen och tillväxten i beståndet måste vara tillräcklig för att tillgodose behoven av omflyttning och fortgående förbättring av bostadsstandarden. Såväl nya som etablerade hushåll skall ha möjlighet att välja mellan nyeller ombyggda och tidigare upplåtna lägenheter.

Enligt utredningarna föreligger dock obalans mellan olika delar av beståndet. Möjligheterna att välja mellan nya och äldre lägenheter är mycket begränsade. Det beror till en del på beståndets sammansättning men även på priserna.

En förutsättning för att balansproblemen skall kunna lösas är att priserna bestäms av lägenheternas bostadsvärde.

Kravet på likvärdiga priser kan i första hand sägas innebära att bostäder som för ett hushåll representerar lika bostadsvärde också skall ha lika priser. Detta bör gälla oavsett när lägenheterna är byggda eller i vilken form de upplåts.

Motsatsen till likvärdiga priser – prissplittring – uppkommer om priserna under längre tid binds till de räntor och byggnadskostnader som gällde vid produktionstillfället. Ränteförändringar eller förändringar av penningvärdet medför då att olika årgångar av hus får olika hyror för lägenheter som är likvärdiga från hushållens synpunkt. Vid fortgående inflation kommer varje ny årgång av bostäder att bli dyrare än den föregående, förutsatt att produktiviteten i byggandet inte ökar så snabbt att den kompenserar inflationen.

Förutom genom inflation och kapitalkostnadsförändringar kan hyressplittring uppkomma genom efterfrågeförändringar som inte pareras med prisanpassning. Detta gäller även om det totalt sett råder så god tillgång på lägenheter att någon "bristbetingad" prisstegring inte kan uppstå i nyproduktionen. Det kan t. o. m. finnas överskott av nybyggda lägenheter. Främst är det fråga om att hushållens värdering av bostadens läge i förhållande till andra bostäder förändras med tiden. Med den form av stadsbyggande vi har är huvudriktningen i förändringarna att centralt belägna bostäder är mer attraktiva än bostäder långt ifrån stadskärnan. Likvärdiga priser innebär att stigande hyror i viss grad måste accepteras i de äldre centrala stadsområdena.

Från hushållens synpunkt är det, menar utredningarna, i och för sig likgiltigt om prissplittring har uppkommit som följd av inflation och ränteförändringar eller kan hänföras till värderingen av läget. Hushållen reagerar på samma sätt i båda fallen, dvs. det uppkommer en övereefterfrågan och köbildning till de lägenheter som anses mest attraktiva.

Utredningarna hävdar att från bostadspolitisk synpunkt är det angeläget att försöka hålla isär de faktorer som kan orsaka olika prisutveckling. Åtgärder för att bevara eller återställa paritet utan att detta får icke önskvärda verkningar i andra avseenden blir olika i de olika fallen. Inflation och finansieringsvillkor kan helt eller delvis behärskas via finansieringssystemet. Markvärdestegringen måste däremot mötas med markpolitiska och andra selektiva medel – t. ex. särskilda avgifter – som kan anpassas till olika lokala förhållanden.

Hyressplittring medför en uppdelning av hushållen i gynnade och missgynnade grupper. De som har bostäder i det äldre beståndet får vid inflation och kostnadsbundna hyror en fortgående real hyressänkning och lägre hyror än för likvärdiga bostäder i nyproduktionen. De blir benägna att bo kvar för att utnyttja fördelen av den låga hyran. Hushåll som nybildats, byter bostadsort eller har särskilt trängande bostadsbehov t. ex. på grund av ökat antal barn i familjen måste däremot i allmänhet söka bostad i nyproduktionen med dess högre hyror.

Utredningarna betonar att likvärdighet i prissättningen skall föreligga inte bara mellan olika årgångar av bostäder och mellan hus med olika bostadslägen. Samma krav bör ställas i fråga om olika hustyper och upplåtelseformer.

I det sistnämnda avseendet är det främst fråga om att från samhällets sida ge likvärdiga förutsättningar för prisbildningen på t. ex. hyreslägenheter och egna hem eller flerfamiljshus och småhus. Det ankommer t. ex. i första hand på kommunerna att se till att bostäderna i lika grad belastas med kostnader för exploatering och andel i service, trafikkostnader o. d. som betalas med kommunala medel. Olika villkor från kommunens sida för skilda slag av bostäder leder främst till prissplittring vid den första upplåtelsen.

Från statens sida gäller främst, menar utredningarna, att villkoren för

finansiering och beskattning måste vara lika för olika slags bostäder. Eljest ges inte förutsättning för likvärdiga priser. Verkan av beskattningen framkommer visserligen nu tydligast då man ser till hushållens nettoutgifter för bostaden. Den förmånligare beskattningen vid ägande påverkar dock även förvärvspriserna genom att hushållens priskänslighet minskar.

Om prisparitet skall bibehållas vid inflation, utan ökande subventioner till nyproduktionen, måste hyrorna för befintliga lägenheter vara inflationsberoende. Det utjämningsproblem som inflationen medför kan, hävdar utredningarna, helt eller delvis lösas genom finansieringen.

Med de traditionella formerna för fastighetsfinansiering innebär den nominella ökningen av kapitalavkastningen på grund av inflation inte en värdesäkring av fastighetskapitalet. Detta är ju till största delen upplånat i ett nominellt värde och ränteutgiften ökar inte. Den ökade intäkten tillfaller helt fastighetsägaren och kan betraktas som en ökad förräntning av den ursprungliga insatsen eller som en förmögenhetsökning.

Vad gäller prisnivån i nyproduktionen menar utredningarna att denna skall vara avvägd med hänsyn till å ena sidan betalningsförmågan hos vanliga inkomsttagare, å andra sidan statens möjligheter att överföra medel till denna del av bostadssektorn. Prisnivån bör dock inte vara så låg att den stimulerar till alltför stor konsumtion bland hushåll med goda inkomster i förhållande till bostadsbehov och försörjningsbörda.

Utredningarna anför vidare att priserna i nyproduktion skall vara kostnadsbundna, dvs. genomsnittligt bestämmas av faktiska kapital- och driftkostnader. Att priset är kostnadsbundet och att kapitalkostnaderna är bestämda av bostadspolitiska värderingar medför inte att alla priser i nyproduktionen anpassas till produktionskostnaderna. Det går inte att bortse från efterfrågans och den ojämna inkomstfördelningens inverkan på priserna. För lägenheter som är särskilt attraktiva på grund av sitt läge, utformning eller dylikt går det att ta ut högre priser på grund av att de efterfrågas av hushåll med högre inkomster eller av hushåll som värderar bostaden högre än "genomsnittshushåll" i förhållande till annan konsumtion.

Priserna i nyproduktionen kommer på sikt att styra prisutvecklingen i det äldre bostadsbeståndet. Det går dock enligt utredningarna inte att säga något om den absoluta prisnivån i det äldre beståndet vid en viss prisnivå i nyproduktionen. Ju lägre prisnivån kan bli i nya hus desto lägre kan hela nivån hållas för äldre hus. Prisnivån för nya lägenheter får därför särskild betydelse den närmaste tiden, eftersom det bl. a. är angeläget att utjämna prisskillnader och få en jämnare spridning av lediga lägenheter över hela beståndet.

Utredningarna tar därefter upp vissa aspekter på bostadsstödet till hushållen.

Bostadsstöd till vissa hushållsgrupper kan enligt utredningarna ses dels enbart som ett medel att ge hushåll med svaga egna resurser möjlighet att uppnå en viss minimistandard, dels som ett medel att mera allmänt

minska de skillnader i bostadsstandard som beror av barnantal och inkomst.

Vilka insatser som behövs för att nå det första syftet, alltså att garantera en god grundstandard, är i hög grad beroende av den allmänna prisnivån för bostäder. En låg prisnivå har självfallet väsentlig betydelse för grupper med svag ekonomi. Behovet av bostadsstöd bortfaller inte vid den lägre prisnivån men det kan minska i omfattning.

Ser man bostadsstödet mera allmänt från utjämningssynpunkt blir betraktelsesättet ett annat. Skillnaderna i bostadsstandard beror främst av hushållens barnantal, som medför ökande bostadsbehov och försörjningsbörda, och av inkomstens storlek. Att minska standardskillnaderna är alltså inte bara en fråga om att lyfta upp vissa grupper till en godtagbar grundstandard utan mera allmänt en fråga om fördelningen av inkomster och försörjningsbördor. Detta fördelningsproblem har i och för sig inget direkt samband med prisnivån för bostäder och kan, menar utredningarna, inte lösas med enbart bostadspolitiska medel. Bostadsstödet bör dock ha en utjämnande effekt, som inte är begränsad till att garantera en minimistandard.

Utredningarna har genom sina undersökningar kunnat konstatera att hushållens bostadsstandard och bostadsutgifter inte förändras nämnvärt i ett brett inkomstskikt på den nedre delen av inkomstskalan. För dessa hushåll kan därför en mindre inkomstökning inte antas få någon nämnvärd effekt på deras bostadsefterfrågan. Hushållen har en svag ekonomi och inkomsttillskotten går till annat än bostäder. Först då de passerat en viss inkomstgräns, som ligger på olika nivå beroende på hur många barn hushållet har, ökar bostadsstandarden påtagligt.

Det som sagts om inkomsttillskott kan enligt utredningarna i stort sett antas gälla också om en generell prissänkning. Den lägre prisnivån medför sannolikt att hushåll med svag ekonomi i första hand kommer att öka sin konsumtion av annat än bostäder.

De första mera omfattande bostadspolitiska insatserna avsåg stöd åt barnfamiljer. Det har också skett en genomgripande förbättring av barnfamiljernas bostadsförhållanden. Utredningarna finner dock att utrymmesstandarden inte ökat snabbare för hushåll med barn än för andra grupper. Skillnaden i bostadsutrymme per person är fortfarande stor mellan familjer med flera barn och mindre hushåll. Nästan alla barnfamiljer har emellertid välutrustade lägenheter. Tar man hänsyn även till detta har deras bostadsstandard troligen förbättrats mer än för hushållen i genomsnitt under de senaste 25–30 åren.

Utredningarna tar så upp frågan om v i l k a k r a v som bör ställas på k o n s t r u k t i o n e n a v b o s t a d s s t ö d.

Det grundläggande kravet är, anser utredningarna, att stödet skall ge en reell stimulans att förbättra bostadsstandarden även för hushåll med låg inkomst. Bostadsstödet bör då vara konstruerat så att det i de lägsta inkomstklasserna täcker en stor del av utgiften för en godtagbar bostad. Det bör också vara utformat så att en standardökning blir billig för hushållet.

Stödet bör givetvis öka med antalet barn i familjen.

Utredningarna hävdar att de nuvarande statliga och statskommunala bostadstilläggen inte i tillräcklig grad tillgodoser de angivna kraven på bostadsstöd. Det statliga bostadstillägget till barnfamiljer är ett allmänt konsumtionsstöd, som endast i liten omfattning kan antas påverka bostadskonsumtionen. Det statskommunala bostadstillägget uppfyller kravet att en standardökning skall vara billig för hushållet. Tillägget utgör ju 80 % av bostadsutgiften inom vissa gränser. Att effekten vid låga inkomster ändå inte blir tillräcklig beror på att hushållen inte ens kan betala "grundbeloppet", 325 eller 425 kr./månad, utan att deras ekonomi blir hårt ansträngd.

Utredningarnas överväganden i fråga om priser och hushållsstöd på bostadsområdet innebär i stort följande.

Enligt utredningarna avviker de faktiska prisförhållandena på bostadsmarknaden från de mål man har diskuterat framför allt i följande avseenden.

A) Prisnivån i nyproduktionen är för hög för hushåll med genomsnittliga inkomster.

B) Prisskillnader mellan olika årgångar av hyreslägenheter och mellan lägenheter med olika lägen överensstämmer inte alltid med hushållens värderingar. För lägenheter med lika bostadsvärde är priset högre i senare årgångar av hus än i äldre.

c) Prisskillnaderna mellan olika upplåtelseformer och hustyper uttryckta i kr./m² lägenhetsyta, är i sig inte påfallande stora. Hushållens nettoutgifter blir emellertid högre om de hyr eller har normalt finansierad bostadsrätt än om de äger lägenheterna eller i annan form disponerar dem så att det uppstår en skatteminskning.

D) De utgående hyrorna i senare årgångar av hus understiger genomsnittligt de långsiktiga kostnaderna för fastighetskapital och drift.

De två första konstaterandena menar utredningarna talar för att hyrorna i nyproduktionen bör sänkas. Att ange en bestämd nivå som är "rimlig" i den meningen att hushåll i vanliga inkomstlägen då skulle efterfråga tillräckligt rymliga lägenheter är enligt utredningarna naturligtvis vanskligt.

Utredningarna har vid sin bedömning utgått från ettbarnsfamiljer och studerat den faktiska hyran och utrymmesstandarden år 1970. På grundval därav bedömer de att hyressänkningen för nybyggda trerumslägenheter behöver vara av storleken 10–15 %. Målet är då att minst hälften av ettbarnsfamiljerna kommer att efterfråga lägenheter om minst tre rum och kök utan bostadstillägg.

En sänkning av den nuvarande prisnivån i nyproduktionen innebär en fördel för hushållen också genom att den allmänt bidrar till att hålla nere priserna i hela bostadsbeståndet.

Det pris som bestäms från bostadspolitiska utgångspunkter för nyproduktionen måste enligt utredningarna genomsnittligt täcka fastigheternas kapital- och driftutgifter. Den eftersträvade prisnivån i nyproduktionen ger därigenom en riktpunkt för avvägning av kapitalersättningens storlek i finansieringssystemet.

Ett viktigt krav på prisbildningen är för övrigt enligt utredningarnas uppfattning att denna skall bevara paritet mellan olika årgångar av hus.

Vad gäller frågan om bostadsstöd till vissa hushållsgrupper finner utredningarna att en sänkning av prisnivån inte innebär att behovet av ett dylikt stöd minskar i väsentlig grad. Utredningarna har, som framgår av den tidigare redogörelsen, inte behandlat frågan om hur stödet bör vara utformat annat än från rent principiella synpunkter. Uppenbart är dock att någon form av bostadstillägg som sänker hushållens bostadsutgifter är effektivare med hänsyn till bostadsförsörjningen än inkomsttillskott i form av allmänt konsumtionsstöd.

Utredningen finner att utformningen av ett direkt stöd till hushållens bostadsförsörjning behöver prövas ingående. Boendeutredningen kommer att behandla denna fråga ytterligare i sitt fortsatta arbete.

Utredningarna har även berört frågan om avvägning mellan bostadspolitiska åtgärder som påverkar priserna och direkta subventioner till hushållen.

Det brukar ofta framhållas att direkta bidrag till hushållen lättare kan styras och därför får bättre effekt än generella åtgärder för dem som bäst behöver ett stöd. En generell prissänkning gynnar även, och kanske i högre grad, hushåll med högre inkomster. Frågeställningen är, menar utredningarna, av intresse endast under förutsättning att de generella åtgärderna är subventioner eller tar i anspråk medel, som eljest skulle kunna riktas till vissa hushåll.

Väsentligt i fråga om prissänkning i nyproduktionen är att en sådan även på rätt kort sikt påverkar priserna i hela bostadsbeståndet. Om det allmänna ränteläget, produktionskostnaderna och driftkostnaderna är givna, vilket man måste anta i detta fall, innebär en sådan prissänkning överföring av medel från dem som äger bostäder till dem som inte äger. Dessa överföringar kommer naturligtvis både högre och lägre inkomsttagare till godo.

En väsentlig effekt av att priserna hålls nere när bostäderna är nya är att ökningen av fastighetsvärdena hålls tillbaka. Detta är betydelsefullt inte bara från *rättvisesynpunkt – dvs. i fråga om överföring av förmögenheter* från långivare till ägare – utan också för möjligheterna att åstadkomma förändringar i det befintliga beståndet.

Subventioner till hushållen har inte de här angivna effekterna. Avvägningsproblemet skall därför inte ses bara som en fråga om hur olika hushållsgrupper berörs.

2.1.6 *Bostadsfinansiering*

Utredningarna beskriver inledningsvis förutsättningarna för och utvecklingen av paritetslånesystemet.

Basannuiteten 5,1 % för flerfamiljshus fastställdes när räntan på fastighetslån var ca 6 %. Räntan steg emellertid snabbt till ca 7,5 %. Byggpriserna steg däremot obetydligt t. o. m. år 1970 och paritetstalsökningarna blev därför små t. o. m. år 1972, eftersom den tillämpade paritetstalsmetodiken innebär att en byggprisökning påverkar paritetstalet med en tvåårig eftersläpning. 1973 års paritetstal fastställdes av Kungl. Maj:t på andra grunder än de statistiska principerna för paritetstalsberäkning. Paritetstalen för år 1973 ger sålunda uttryck för endast hälften av den ökning som motiverades av byggprisstegringen. För år 1974 fastställdes sedan samma paritetstal som för år 1973.

Utredningarna konstaterar att besluten om 1973 och 1974 års paritetstal har motiverats med renodlat hyrespolitiska skäl, nämligen att hålla tillbaka de totala fastighetsomkostnaderna i de avseenden det varit möjligt.

Utredningarna konstaterar vidare att den oförutsett stora skillnaden mellan basannuitet och räntenivå och de begränsade paritetstalsökningarna har medfört större skuldökningar på paritetslånen än vad som kunde förutses vid låneformens införande. De uteblivna paritetstalshöjningarna har dessutom medfört att hus färdigställda före år 1973 belastas av relativt sett lägre kapitalutgifter än senare färdigställda hus. De totala låneskulderna för hus med paritetslån synes enligt utredningarna dock inte vara orimliga i förhållande till aktuella produktionspriser.

Vid utgången av år 1973 omfattade räntelånen drygt 500 000 och paritetslånen nära 400 000 lägenheter. Den totala summan av utbetalda räntelån var den 1 januari 1974 3,4 miljarder kr. Vid samma tidpunkt utgjorde den totala skuldökningen på paritetslån 1,4 miljarder kr. Summan av utestående räntelån och skuldökning på paritetslån utgjorde sålunda 4,8 miljarder kr. Summan av utestående statliga lån med nominella villkor och ursprungliga bostadslån, som ingår i omfördelningen inom paritetslånesystemet, uppgick vid utgången av år 1973 till drygt 20 miljarder kr.

Utredningarna erinrar om att vissa frågor rörande främst den bokföringsmässiga redovisningen av paritetslån och räntelån har behandlats av en särskild utredning, paritetslåneutredningen. På grundval av denna utrednings betänkande (SOU 1971:67) Ränteomfördelning och vinstutdelning har en särskild lagstiftning (prop. 1972:76, CU 1972:26, rskr 1972:178, SFS 1972:175) tillkommit.

Utredningarna tar därefter upp den diskussion om paritetslånesystemet som förekommit under senare år. Utredningarna anser att paritetslånesystemet, som är en okonventionell låneform, har betydande bostadspolitiska förtjänster. I olika angränsande frågor – som utredningarna anser vara av underordnad betydelse, exempelvis sättet för bokföring – har

systemet omedvetet jämförts med traditionella lån. Härvid har, anser utredningarna, från bostadsförsörjningssynpunkt mindre viktiga frågor tilldragit sig stort intresse.

Diskussionen om lånesystemet har gällt både de principer och värderingar det bygger på samt de tekniska problem som uppträtt vid systemets tillämpning.

Av de tekniska frågor som främst uppmärksammats nämner utredningarna paritetstalsberäkningen som innebär att en byggprisstegring påverkar paritetstalen först efter två år. Vidare pekar utredningarna på tidpunkten för beslut om nya paritetstal som är för sen för att de nya talen skall kunna beaktas vid sedvanligt kalkyl- och förhandlingsarbete, vilket ofta avser ett kalenderår i taget. En annan fråga som diskuterats men som fått en temporär lösning genom särskild lagstiftning (1972:175) är bokföringsfrågan. Också fördelningen av skuldökning mellan långivare och låntagare med lägre övre lånegräns än 100 % av pantvärdet har diskuterats. Riskerna för att låntagare med en övre lånegräns på 85 % kommer i likviditetssvårigheter i början av paritetslånets löptid har därvid främst uppmärksammats. Slutligen anger utredningarna i sammanhanget frågan om vid vilken tidpunkt avdragsrätt skall föreligga för debiterade räntor som lagts till låneskulden.

De principiella frågor, som har diskuterats, har enligt utredningarna framför allt gällt om det finns något utrymme för att omfördela kapitalkostnader i tiden och – om så är fallet – hur stort detta utrymme är. Låneformen har uppfattats innebära en högre grad av osäkerhet beträffande framtida kapitalutgifter än vad de traditionella låneformerna innebär. När det gäller omfördelningsfrågan har enligt utredningarna starkt förenklat tre uppfattningar kommit till uttryck i diskussionen om paritetslånesystemet.

Den första uppfattningen är att omfördelningen inte är möjlig och/eller önskvärd. Motiven för denna uppfattning är enligt utredningarna huvudsakligen av fastighetsekonomisk art. Underhålls- och driftkostnader anses öka med husens ålder vilket motiverar en sjunkande kapitalkostnad. Traditionella låneformer anses dessutom ge bättre förutsättningar för långfristiga avkastningsbedömningar. I anslutning härtill anför utredningarna att lån av traditionell typ utan subventioner eller omfördelning skulle ge en bostadsprishöjning på 35–40 kr/m² för under senare år nyproducerade hyres- och bostadsrättslägenheter.

Den andra uppfattningen som kommit till uttryck i diskussionerna är att man bör återgå till den ursprungliga avsedda omfördelningen. Denna uppfattning baseras enligt utredningarna på en sammanvägning av fastighetsekonomiska och hyrespolitiska överväganden, där de fastighetsekonomiska övervägandena på visst sätt anses ge restriktioner för hyrespolitiska mål.

Den tredje uppfattningen är att en större omfördelning än den ursprungligt avsedda är möjlig och/eller önskvärd. Denna uppfattning baseras enligt utredningarna också på en sammanvägning av fastighetsekonomiska och

hyrespolitiska överväganden. Fastighetsekonomin anses emellertid inte i detta sammanhang ge restriktioner för hyrespolitiska mål.

Mot bakgrund av att företrädare för de båda första uppfattningarna har krävt avskrivning av uppkommen skuldökning eller delar därav tar utredningarna upp frågan om eftergift av uppkommen låneskuld. Utredningarna redovisar konsekvenserna av eftergift av fordringar på räntelån och skuldökning föranledda av paritetslånesystemet och konstaterar att sådana eftergifter inte ger någon omedelbar sänkning av kapitalutgifterna. Vid en avskrivning av skuldökningen för hus färdigställda år 1968, som nu uppgår till inemot 140 kr./m², skulle statens förräntningsanspråk på den ursprungliga skulden, 300 kr./m² behöva understiga 2,66 % för att kapitalutgiften skall kunna sänkas. En avskrivning av den totala låneskulden för paritetsbelånade fastigheter skulle sänka kapitalutgifterna med ca 8 kr./m² i hus färdigställda år 1968 men inte ge någon effekt i hus färdigställda efter år 1971. En sådan avskrivning förutsätter eftergift av fordringsrätten till ca 8,8 miljarder kr. i ursprunliga lån och skuldökning på dessa.

Det skulle medföra en väsentlig splittring beträffande skuldbelastning för olika årgångar av hus. Härutöver skulle, understryker utredningarna, en sådan eftergift också innebära att staten överlåter rätt till framtida avkastning på fastigheterna till fastighetsägarna utan att någon väsentlig omedelbar sänkning av kapitalutgifterna blir följden.

Utredningarna diskuterar därefter vilka krav på bostadsfinansieringen som bör ställas och anför inledningsvis att bostadsfinansieringen är en av de väsentligaste delarna i ett bostadspolitiskt system som syftar till att bereda hela befolkningen goda bostäder till rimligt pris. Bostadsfinansieringens utformning är därför avhängig av detta övergripande mål, givna yttre faktorer som påverkar bostadsfrågan, t. ex. inkomster, byggpriser, räntor m. m. samt avvägningen mellan olika medel inom bostadspolitikens ram.

Utredningarna hävdar att verklighetsbedömningen således är av utomordentligt stor betydelse för bostadsfinansieringens utformning. Stora krav ställs på det långsiktiga perspektivet eftersom en bostadsfastighet är unik som produkt på grund av sin livslängd. Inkomstutveckling, byggprisutveckling, ränteförändringar etc. kan följas bakåt i tiden. Det finns därför enligt utredningarna ett relativt tillfredsställande historiskt långsiktsperspektiv på bostadsfinansieringen. Detta innebär dock inte att det finns något fullständigt underlag för framtidsbedömningar som sträcks ut till exempelvis en bostadsfastighets troliga eller möjliga brukningstid. Prognoser på längre sikt för enskilda delar av samhällsekonomin förefaller meningslösa, hävdar utredningarna. Däremot är möjligheterna större att göra rimliga antaganden om olika faktorers framtida samvariation.

Det drag i utvecklingen sedan andra världskriget, som får den mest uppenbara följden för hur kraven på bostadsfinansieringen bör formuleras, är byggprisstegringen. Om enhetliga traditionella kapitalkostnadsvillkor hade till-

lämpats under perioden 1950–1973, skulle hus färdigställda år 1950 ha haft en kapitalkostnad år 1973 på ca 33 kr./m² och hus färdigställda år 1973 en kapitalkostnad samma år på 117 kr./m². Om kapitalkostnaderna hade utvecklats på detta sätt, är enligt utredningarna två slutsatser sannolika. Nyproduktionens omfattning skulle för det första ha varit väsentligt lägre än den faktiskt har varit under efterkrigstiden. För det andra skulle i det äldre bostadsbeståndet omfattande förmögenhetsomfördelning från nyttjare till ägare i dag vara ett faktum, förutsatt att hyrorna inte hade varit reglerade.

Om man anser att en fortsatt inflatorisk utveckling är trolig – även om en sådan inte är önskvärd av många skäl – bör enligt utredningarna de nämnda förhållandena rimligen beaktas vid bostadsfinansieringens utformning.

Utredningarna övergår därefter till att diskutera kravet att bostadsfinansieringen skall ge förutsättningar för rimliga priser i nyproduktionen och på bostadsmarknaden. Utredningarna konstaterar att de hyror, som kalkylmässigt skulle vara erforderliga i nyproduktionen vid traditionella kapitalkostnadsvillkor utan subventionerande inslag från statens sida, skulle vida överstiga betalningsförmågan hos flertalet hushåll. Ett väsentligt krav på bostadsfinansieringen är således sedan åtskillig tid att den skall ge förutsättningar för ett rimligt pris i nyproduktionen.

Produktionsprisutvecklingen medför vid traditionella kapitalkostnadsvillkor att stora skillnader i kapitalkostnader uppkommer för bostäder producerade vid olika tidpunkter som inte motiveras av skillnader i standard etc. Detta förhållande upplevs som orättvist av bostadskonsumenterna. Om hyrorna å andra sidan bestäms av kapitalkostnaderna för de senast producerade bostäderna inträffar en från kostnadssynpunkt omotiverad hyresstegring i det äldre bostadsbeståndet och därmed en förmögenhetsomfördelning från hyresgäster till fastighetsägare. Ett annat väsentligt krav på bostadsfinansieringen är således enligt utredningarna att den skall ge förutsättningar för likvärdiga priser på bostadsmarknaden utan förmögenhetsomfördelning från nyttjare till ägare.

Utredningarna anför vidare att det har varit ett genomgående drag i efterkrigstidens bostadspolitik att så långt som möjligt söka avskärma bostadsproduktionen från kraftiga ränteförändringar och att hindra att variationer i räntenivå får direkt inverkan på bostadspriserna. Härigenom har man försökt skapa bättre förutsättningar för en rationell bostadsproduktion samt göra det möjligt att lättare överblicka kostnadsutvecklingen inom bostadsförvaltningen.

Frågan om tröghet mot förändringar av produktionspriserna har enligt utredningarna däremot inte tidigare varit lika uppmärksammad i bostadsfinansieringssammanhang. Språngartade stegringar av produktionspriserna möttes i början av 1950-talet med tillfälliga kapitalsubventioner. Paritetslånesystemet bygger på en anpassning till förändrade produktionspriser genom att hyresnivån i beståndet i princip lyfts upp i paritet med nypro-

duktionens priser.

Erfarenheter från paritetslånesystemets tillämpning talar enligt utredningarna för att en viss tröghet i bostadsfinansieringssystemet också mot produktionsprisförändringar är önskvärd. Ett väsentligt krav på bostadsfinansieringen är således att den skall utjämna kraftiga förändringar av räntor och produktionspriser.

Utredningarna övergår därefter till att behandla möjligheterna till utjämning av kostnadsskillnader mellan olika upplåtelseformer (hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt) med hjälp av finansieringssystemet. Utredningarna anser att, om dessa skillnader mellan upplåtelseformerna inte går att eliminera eller minska väsentligt genom ändrade skatteregler, det är tänkbart att nå detta syfte genom att avsevärt sänka låneräntan. För att uppnå neutralitet krävs enligt utredningarnas beräkningar en genomsnittlig låneränta för samtliga bostadsfastigheter på 1,6 %. Denna beräkning baseras på antagandet att 90 % av fastighetskapitalet lånefinansieras i nyare hus. Om hänsyn dessutom tas till det extra avdraget på 500 kr./år. för villaägare, blir den räntesats som ger neutralitet något lägre.

Utredningarna finner det emellertid inte vara realistiskt att ställa anspråken på förräntning av investerat bostadskapital så lågt och anser sig därmed inte behöva ytterligare gå in på de statsfinansiella konsekvenserna eller effekterna på bostadspriser och bostadskonsumtion av en sådan räntesättning. Utredningarna har därför i sina fortsatta resonemang förutsatt att skattemässig neutralitet råder mellan upplåtelseformerna. Vissa beräkningar görs dock för att belysa de skattemässiga konsekvenserna av utredningarnas förslag och för att undersöka om beskattningseffekterna kan kompenseras genom bostadsfinansieringens utformning.

Utredningarna konstaterar avslutningsvis att det finns vissa begränsningar för vilka krav som kan ställas på bostadsfinansieringen. Det är sålunda givet att yttre faktorer, t. ex. kapitalmarknad och institutionella förhållanden, innebär sådana begränsningar. Utredningarna anser dock att det i detta sammanhang i första hand är av vikt att behandla bostadsfinansieringen från bostadsförsörjningssynpunkt. Eftersom samhällets engagemang i bostadsfinansieringen ytterst motiveras av bostadens grundläggande betydelse, har bostadspolitiken kommit att medverka till en styrning av vissa andra sektorer i samhället, t. ex. kreditpolitiken. Utredningarna utgår ifrån att bostadsfinansieringen även framdeles i första hand skall utformas efter bostadsförsörjningens krav.

Utredningarna övergår därefter till att diskutera bostadsfinansieringens utformning vid nybyggnad och anger inledningsvis olika paritetsproblem. Dessa är paritet mellan beståndet i stort och den vid varje tidpunkt tillkommande nyproduktionen, paritet inom beståndet mellan bostäder som producerats vid olika tidpunkter, paritet inom beståndet mellan bostäder med olika läges- och miljökvaliteter samt slutligen paritet mellan olika upplåtelseformer.

Endast det först angivna paritetsproblemet bör enligt utredningarna angripas med bostadsfinansieringen som medel. De övriga paritetsproblemen anser utredningarna ligga helt eller delvis utanför bostadsfinansieringens räckvidd som bostadspolitiskt medel.

Utredningarna konstaterar beträffande frågan om subventioner inom finansieringssystemet att staten från början av 1940-talet t. o. m. år 1967 har påverkat kapitalkostnaderna inom bostadssektorn med subventioner av olika utformning under olika tidsperioder.

Utredningarna anser det vara uppenbart att de bostadspolitiska ambitionerna förutsätter en subventionering av nyproduktionen. Utredningarna anser vidare att de historiska erfarenheterna bekräftar det rimliga i att subventioner till bostadssektorn skall vara villkorliga, dvs. att de skall kunna återkrävas på sikt när kostnadsläget tillåter det. Därigenom förhindras också en långsiktig förmögenhetsomfördelning till förmån för fastighetsägaren.

Mot bakgrund av de tidigare nämnda grundläggande kraven på bostadsfinansieringen belyser utredningarna alternativa metoder för bostadsfinansieringen.

Utredningarna framhåller att andra intressenter, t. ex. fastighetsägare och långivare, kan ställa krav som kommer i konflikt med de boendes krav. Utredningarna anser dock det vara en naturlig uppgift för dem att förutsättningslöst söka finna en finansieringsform som i första hand tillfredsställer de boendes krav – en bostadssocial finansieringsform. Om denna låter sig förena med konventionella krav på företagsekonomisk redovisning eller kan anpassas till krav från kapitalmarknaden, anser utredningarna vara en annan och i sammanhanget underordnad fråga.

Utredningarna anser att u t j ä m n i n g s l å n – en finansieringsform som medger en omfördelning i tiden med syftet att utgifterna skall hållas lägst i början av lånets löptid – kan innebära en praktisk lösning av bostadsfinansieringen som ger möjlighet att tillfredsställa relativt långtgående bostadssociala ambitioner, samtidigt som det finns möjligheter att anknyta till rådande institutionella former. Att de lägre kapitalutgifterna i början av lånets löptid måste förknippas med någon form av villkorlighet är enligt utredningarna naturligt, eftersom det vore i hög grad oförnuftigt att låta fastighetsägarsidan åtnjuta fördel av marknadsmässigt låga kapitalutgifter utan att dessa förknippas med återbetalningsplikt eller framtida kompensation i andra former. Utredningarna erinrar om att paritetslånen med det använda betraktelsesättet är att betrakta som en form av utjämningslån.

Vid sin beskrivning av utjämningslån använder utredningarna en ny terminologi. För att ange det första årets kapitalutgift i ett utjämningslånesystem användes den från det norska systemet hämtade benämningen b e t a l n i n g s p r o c e n t. Bedömningen av vad som är rimligt pris i nyproduktionen bestämmer enligt utredningarna betalningsprocentens storlek. Utrymmet för kapitalutgifter är vad som återstår av det rimliga priset sedan man gjort avdrag för kalkylerade kostnader för drift, underhåll och bränsle.

Bestäms betalningsprocenten på detta sätt tillfredsställs enligt utredningarna inte bara kravet på rimligt pris i nyproduktionen utan också kravet på utjämning av kraftiga räntevariationer och produktionsprisstegringar.

Om betalningsprocenten multipliceras med ett finansieringsunderlag, som skall motsvara ett skäligt produktionspris, erhålls det första årets kapitalutgift.

Den nödvändiga löpande anpassningen av priserna i bostadsbeståndet till priserna i nyproduktionen sker med hjälp av en utjämningsfaktor. Härmed avses det tal med vilket det första årets kapitalutgift årligen skall multipliceras för att kapitalutgifterna skall öka i tiden med hänsyn till priserna för nyproducerade bostäder – vilket också skall ge långivaren kompensation för uppoffringar i ett tidigare skede. Vid bestämningen av utjämningsfaktorn behöver man enligt utredningarna inte ta hänsyn till de boendes betalningsförmåga. Det har redan skett när man fastställer betalningsprocenten för de nyproducerade bostäderna. Utjämningsfaktorn skall endast ge uttryck för hur priserna i beståndet bör förändras med hänsyn till priset i nyproduktionen och de äldre bostädernas lägre värde till följd av allmänt åldrande och slitage.

Effekterna för de boende av det skisserade utjämningslånesystemet är enligt utredningarna att bostadsproduktionen kommer att styras av sociala mål. Prisförutsättningarna blir sålunda goda i bostadsbeståndet. Fastighetsägarna kan inte räkna med att tillgodogöra sig inflationsvinster genom fastighetsinnehavet. Lånesystemet påverkar emellertid inte fastighetsägarnas möjligheter att dra nytta av duglighet i förvaltningen eller av lägesbetingade värdeökningar.

Utredningarna övergår därefter till att pröva möjligheterna till förändringar inom paritetslånesystemets ram.

Överväganden beträffande möjligheterna att behålla paritetslånesystemet bör enligt utredningarna grundas antingen på att systemet kan fungera under nu gällande förutsättningar beträffande amorteringstid för statslån, räntor etc. eller på ändrade förutsättningar i dessa avseenden.

Utredningarna redovisar att vid gällande förutsättningar för paritetslånesystemet en basannuitet om 5,1 % är för låg för att statslånen skall kunna amorteras på ca 30 år. För att systemet skall fungera skulle basannuiteten för nybyggda hus behöva ökas till 5,7 %. En sådan ökning skulle medföra en höjning av kapitalutgifterna med drygt 10 %. Första årets kapitalutgift skulle således öka från ca 66 kr./m² till 73 kr./m² i ett hus producerat under år 1972.

För vissa äldre årgångar av hus skulle basannuiteten kunna sättas lägre vid en förutsatt amorteringstid på statslånen om 30 år beroende på att annuiteten på bottenlån för dessa årgångar är lägre än för senare färdigställda årgångar.

Kravet på en amorteringstid om 30 år för de äldre årgångarna av hus skulle, förutom behovet av att höja basannuiteten, även medföra behov

av en omedelbar uppjustering av paritetstalen i nivå med statistiska centralbyråns förslag. Detta skulle ytterligare öka kapitalutgiften. Ökningen av kapitalutgifterna för t. ex. 1968 års hus kan av den anledningen beräknas till ca 6 kr./m².

Beräkningarna visar enligt utredningarna att det är mer eller mindre omöjligt att hålla fast vid de redovisade utgångspunkterna i fråga om amorteringstid och räntor. Kapitalutgifterna skulle behöva ökas kraftigt och eftersom hyresnivån redan är hög skulle en sådan utveckling helt strida mot kravet på rimliga hyror.

Utredningarna framhåller vidare att kravet på en bestämd amorteringstid skulle medföra att basannuiteten måste varieras för olika årgångar av hus, om räntorna på bottenlånen ändras i mer väsentlig utsträckning. Därigenom skulle förutsättningarna för likvärdiga kapitalutgifter rubbas.

Svårigheterna att få paritetslånesystemet att fungera enligt de ursprungliga intentionerna gör det enligt utredningarna motiverat att studera vilka ändringar av förutsättningarna som måste göras för att få paritetslånesystemet att fungera. Utredningarna konstaterar härvid att det behövs subventioner i någon form eller förlängda amorteringstider för att man skall kunna uppfylla kraven på en acceptabel kapitalkostnadsnivå.

Utredningarna anför att eftersom amorteringstiden för statslånen vid gällande förutsättningar kan beräknas till ca 45 år, den ursprungliga avsedda amorteringstiden måste förlängas. För att en sänkning av basannuiteten till 4 % skall vara möjlig och statslånen kunna återbetalas inom ca 60 år krävs, vid en bottenlåneannuitet på 7,3 % och årliga paritetstalshöjningar om 3 %, att statslåneräntan sänks till mellan 5 och 6 %. Staten måste enligt utredningarna subventionera denna sänkning. Subventionsbehovet blir emellertid mindre ju längre amorteringstid som tillåts. Om bottenlåneannuiteten ökar krävs ökade statliga subventioner, exempelvis genom ytterligare sänkning av statslåneräntan. Vid en 30-årig amorteringstid och en basannuitet på 4 % måste statslåneräntan sänkas till 2 %.

Utredningarna redovisar därefter ett system med dubbla basannuiteter, vilket gör det möjligt att bevara paritetslånesystemet samtidigt som man får från hyrespolitisk synpunkt acceptabla kapitalutgifter. Enligt denna metod anpassas en basannuitet till den nivå som krävs för att statslånet skall återbetalas inom 30 år. Statsmakterna fastställer dessutom en annan basannuitet som hyrespolitiskt kan godtas. Den senare debiteras låntagaren. Mellanskillnaden mellan dessa båda basannuiteter subventioneras direkt av staten.

Utredningarnas slutsats i fråga om möjligheterna att förändra paritetslånesystemet är att, om man i vissa avseenden kan göra avkall på de förutsättningar som gällde vid paritetslånesystemets införande och dessutom kompletterar systemet med direkta statliga subventioner, det finns möjligheter att få ett fungerande system. Utredningarna anser dock att det krävs stora förändringar, om paritetslånesystemet skall bringas att fungera enligt

de av utredningarna formulerade kraven på finansiering.

Utredningarna har också studerat hur traditionella lån i förening med subventioner skulle kunna tillämpas och hur ett sådant finansieringssystem behöver utformas för att tillgodose de uppställda kraven på finansieringssystemet. Utredningarnas utgångspunkt har härvid varit det i direktiven för bostadsfinansieringsutredningen antydda systemet med nominella lånevillkor i förening med direkta bidrag, vilkas storlek klart framgår och som successivt trappas ner i takt med husens stigande ålder.

Med traditionella lån avser utredningarna lån med rak amortering eller fast annuitet till kapitalmarknadens räntor.

Utredningarna behandlar främst frågan om traditionella lån i förening med subventioner tillgodoser kraven på förutsättningar för rimligt pris i nyproduktionen och likvärdiga priser i bostadsbeståndet. Utredningarna konstaterar att av olika traditionella lånesystem är nominella lån i förening med villkorslösa, avtrappade subventioner det lånesystem som bäst tillgodoser förutsättningarna för likvärdiga priser. Vid en snabb avveckling av subventionerna under exempelvis 10 år blir det emellertid dåliga förutsättningar för likvärdiga priser. Vid en mera långsam subventionsavveckling, under exempelvis 20 år, påverkas paritetsförutsättningarna i gynnsam riktning för det bestånd som subventionsavvecklingen avser. När emellertid subventionerna är avvecklade blir kapitalutgifterna i det äldre beståndet oförändrade medan de fortsätter att öka i nyproduktionen. Efterhand uppkommer sålunda skillnader som inte ger förutsättningar för likvärdiga priser.

Utredningarnas främsta invändning mot ett system med traditionella lån i den form som utredningarna har studerat är emellertid att subventionerna är villkorslösa. De kan alltså inte krävas tillbaka även om utvecklingen skulle göra ett återkrav möjligt sett i ett längre tidsperspektiv. Detta innebär att långivaren, som från början gör stora uppoffringar, överlåter de framtida avkastningsmöjligheterna till fastighetsägarledet.

Efter en sammanfattande jämförelse mellan traditionella lån i förening med subventioner och utjämningslån konstaterar utredningarna att de bostadspolitiska fördelar, som en bostadsmarknad kännetecknad av likvärdiga priser för likvärdiga bostäder, kan åstadkommas med förhållandevis enkla metoder och till relativt låga statsfinansiella uppoffringar med utjämningslåneformen. För staten som långivare och för de boende som konsumenter blir resultatet av denna låneform både på kort och lång sikt att så länge varje bostad belastas med en kapitalutgift som konstruerats enligt prisparitetsmålet – med hjälp av utjämningslån – det också finns förutsättningar för kostnadstäckning i reala termer. Det innebär att det inte blir någon förskjutning av förpliktelser till framtiden eller till kommande generation. Men det innebär också att det inte heller betalas för mycket för viss del av beståndet eller för litet för andra delar av beståndet, något som enligt utredningarna obönhörligen blir följden av en bostadsfinansiering som accepterar icke-pariteter.

Utredningarna anför vidare att ett bostadsfinansieringssystem som är uppbyggt under utjämningslånens förutsättningar med villkorliga subventioner också ger möjlighet till förändringar av bostadssektorns betalningsansvar, något som i framtiden kan bli aktuellt om man vill höja avkastningsanspråken på bostadssektorn. Då behövs enligt utredningarna den goda bostadsprisstrukturen som grund för att eventuellt ökade bördor skall komma att bäras lika.

En väsentlig fråga vid förändringar i lånesystemet för nybyggnad anser utredningarna vara att få lämplig anslutning till finansieringen av befintlig bebyggelse. Det gäller i första hand att få en anknytning mellan kapitalkostnadsvillkoren för nyproducerade lägenheter och villkoren för de under senare tid byggda lägenheterna. Några större skillnader i kapitalutgifter mellan i stort sett likvärdiga lägenheter bör inte accepteras.

När det gäller den låtetekniska utformningen är det framför allt praktiska skäl som enligt utredningarna talar för en eventuell konvertering av gamla lån för redan byggda bostäder till nya. En fråga av likartat slag är hur finansieringen av *modernisering* av fastigheter skall vara utformad. När utredningarna har formulerat sina krav på bostadsfinansieringen har de också betonat att principiell överensstämmelse bör råda mellan finansieringsbetingelserna för å ena sidan nyproduktion och å andra sidan modernisering.

Efter att ha konstaterat att endast utjämningslån kan uppfylla de krav på *förutsättningar för likvärdiga priser utan förmögenhetsomfördelning*, som enligt utredningarna måste ställas på bostadsfinansieringen, övergår utredningarna till att närmare beskriva förslag till nytt system för statens utlåning till bostadsproduktionen, utjämningslånesystemet. Vid denna beskrivning gör utredningarna en uppdelning i dels frågor av principiell karaktär, dels frågor av mer praktiskt slag.

Utredningarna sammanfattar de principiella frågorna i tolv punkter.

1. Framtida bostadsfinansiering och lånesystem skall ge förutsättningar för att uppfylla de grundläggande krav som formulerats för bostadsfinansieringen.
2. Statens lån för nybyggnad av bostäder utgår fr. o. m. viss tidpunkt i form av utjämningslån. Dessa skall erbjudas för alla upplåtelseformer och alla hustyper. Under förutsättning av riksdagsbehandling under hösten 1974 kan enligt utredningarna det nya lånesystemet tillämpas fr. o. m. den 1 januari 1975.
3. Underliggande kredit, upp till viss gräns, kan som tidigare lämnas av stadshypoteksväsendet, kreditaktiebolagen m. fl. Annuitetslån av under senare tid förekommande slag förutsätts.
4. Vid introduktionstillfället fastställs en kapitalsättning för det årets nyproduktion. Kapitalersättningens storlek bestäms efter hyres- och bostadspolitiska överväganden och med beaktande av de statsfinansiella konsekvenserna i ett längre och kortare perspektiv.

5. Kapitalersättningen under det första året, benämnd bostadsränta, skall beräknas som en procentandel av ett särskilt fastställt finansieringsunderlag.
6. Kapitalersättningen uppräknas därefter årligen med hjälp av en utjämningsfaktor. Avsikten härmed är att staten med tiden skall ersättas för gjorda uppoffringar och att uppräkningar skall ge förutsättning för prisparitet.
7. Bostadsräntan för varje kommande årgång bostäder fastställs på sådant sätt att priserna i likvärdiga bostäder kan hållas på samma nivå.
8. Egen kapitalinsats placeras i förmånsrättsläge närmast över bottenlånets övre gräns.
9. Det statliga lånet, utjämningslånet, placeras närmast över egen kapitalinsats (resp. bottenlån för allmännyttigt bostadsföretag). Lånet läggs upp på ett visst antal år.
10. Av den årliga kapitalersättningen skall först bottenlångivaren få betalning enligt låneavtalet samt därefter fastighetsägaren för eget kapital. Räcker inte kapitalersättningen till detta övergår betalningsansvaret till utjämningslångivaren, staten.
11. Av den årliga kapitalersättningen skall av den del som sedan återstår amortering göras på statslånet med ett belopp som svarar mot den fastställda amorteringstiden. Avbetalning på statslånet görs med raka amorteringar. Om utrymme för amortering inte finns under viss tid, skall lånet vara stående till dess amortering kan ske. Amorteringens storlek skall därefter bestämmas så att lånet är återbetalt inom den fastställda lånetiden.
12. Låntagarens skuld minskar i takt med gjorda amorteringar på lån. Önskar låntagaren lösa sitt utjämningslån skall detta kunna ske, förutsatt att staten får ersättning för låg bostadsränta i förhållande till normal ränta för långfristiga lån och för återstående skuld. Omräkning görs till avlösningstidpunkten.

Utredningarna anser att den ursprungliga låneskulden inte skall behöva öka med tiden. I stället skall förutsättningar ges för en successiv avbetalning av lånen. Vid uppsägning av lån skall dock staten i efterhand få ersättning för gjorda uppoffringar. Utredningarna förordar en sådan ordning framför alternativet att göra lånen ouppsägbara.

Förslaget till utjämningslånesystem innebär att det blir de framtida besluten om utjämningsfaktorns storlek och eventuella ändringar av bostadsräntan som avgör i vilken takt och i vilken utsträckning de statliga lånen återbetalas till staten. Om det hyrespolitiska utrymmet framdeles inte medger full betalning, något som är starkt beroende av det framtida räntelägget, blir resultatet att staten måste avstå från full betalning också i det längre perspektivet.

Eftersom de nuvarande paritetslånen representerar en teknisk utformning

av utjämningslån i stort, finns det enligt utredningarna anledning att jämföra dessa med det av utredningarna formulerade förslaget till utjämningslån.

Utredningarna anför att det redan i formuleringen av kraven på lånesystem ligger väsentliga skillnader. För utredningarnas förslag om utjämningslån spelar kravet på rimlig hyra en stor roll. När paritetslånet konstruerades var kravet på subventionsfrihet starkt accentuerat. Själva övergången till paritetslån skulle dock göras på sådant sätt att några prisförändringar inte utlöstes därigenom. Utredningarna har vidare fäst stor vikt vid att lånesystemet skall fånga upp snabba byggprisökningar och inte bara de räntefluktuationer som spelat stor roll i det statliga finansieringsstödet sedan slutet av 1940-talet.

Dessa olikheter leder direkt till skillnader i lånesystemens konstruktion. Skillnaderna avspeglas i de funktioner som bostadsräntan resp. basannuiteten samt utjämningsfaktorn resp. paritetstalen har i de båda systemen.

Bostadsräntan inom det föreslagna utjämningslånesystemet förutsätts kunna vara konstant från färdigställandet av varje bostadshus. Den kan dock vara olika för olika årgångar. Basannuiteten inom paritetslånesystemet förutsätts däremot vara lika för alla årgångar men kan förändras genom särskilda beslut. Utjämningsfaktorn inom det föreslagna utjämningslånesystemet förutsätts kunna vara konstant under en viss period. Paritetstalen inom paritetslånesystemet fastställs däremot årligen.

För de föreslagna utjämningslånen har utredningarna som en utgångspunkt vidare kravet på rimlig hyra i nyproduktionen. Betraktelsesättet innebär att kapitalutgiften kan bestämmas som en differens mellan den rimliga hyran och driftkostnaderna beräknade på lämpligt sätt. Därmed blir också bostadsräntans storlek bestämd. När bostadsräntan för den nybyggda lägenheten väl bestämts i systemets introduktion bör den enligt utredningarna i princip kunna följa byggnaden under dess fortsatta bruk. För de årgångar bostäder som därefter produceras kan det emellertid mycket väl hända att bostadsräntan blir en annan än i de först producerade bostäderna. Bostadsräntans storlek kan enligt utredningarna lätt bestämmas med hjälp av olika uppgifter om priser och bakomliggande utveckling som föreligger vid produktionstillfället. Utjämningslånesystemet ger därmed, anser utredningarna, påtagliga fördelar vid en språngvis förändring av byggpriserna.

En snabb byggprisökning bör således inte få ett motsvarande snabbt genomslag i hyrorna, vare sig för de nyproducerade lägenheterna eller för de tidigare byggda. Med utjämningslånen kommer en sådan snabb förändring att fångas upp av att bostadsräntan för den aktuella årgången blir lägre än för den närmast föregående. Någon särskild insats av extraordinärt slag från statens sida i form av investeringsbidrag, tilläggslån, direkt avskrivning av lån e. d. erfordras således inte med utjämningslån. Om man befinner sig alldeles i början av byggnadens brukningstid ter sig sådana specialåtgärder inte särskilt förnuftiga. De förefaller enligt utredningarna ännu mindre moti-

verade på lite längre sikt, även om de kan framstå som nödvändiga i en kritisk situation.

Basannuiteten i paritetslånesystemet är i princip densamma för alla årgångar. Ändringar måste bli föremål för riksdagsbeslut därest hyrespolitiska eller andra överväganden skulle tala för det. Möjligheten att i paritetslånesystemet fånga upp snabba byggprisökningar föreligger teoretiskt men är inte förutsedd. Om den utnyttjades skulle det med den använda tekniken kunna uppstå avsevärda komplikationer i låntekniskt avseende med bl. a. stor skuldökning som följd.

I paritetslånesystemet förutsätts att paritetstalet i varje situation skall vara det riktiga uttrycket för historiska förändringar av byggpriserna. Hänsyn skall också ha tagits till en s. k. åldringsfaktor.

I det föreslagna utjämningslånesystemet baseras ställningstaganden till utjämningsfaktorns storlek också på historiska uppgifter. Dessa erfarenheter används dock på ett helt annat sätt än i partitetslånesystemet. Utjämningsfaktorn kan med erfarenhetsunderlaget som grund fastläggas och användas med samma siffervärde under ett antal år framöver. Detta bör ge goda kalkyleringsmöjligheter för såväl låntagare som de boende samt staten.

I paritetslånesystemet skall däremot beslut om paritetstal fattas årligen. Beslut som avviker från de statistiskt matematiska uträkningarna riskerar att rubba paritetsförutsättningarna. I utjämningslånesystemet gäller som nämnts utjämningsfaktorn med räckvidd under ett antal år. Revisionstidpunkter uppstår därmed regelmässigt. Därvid ges bl. a. möjlighet att kontrollera att hygglig paritet uppnåtts.

Utredningarna erinrar om att paritetslånesystemet, för att det skall kunna fungera, förutsätter att hela det paritetsbelånade beståndets priser anpassas till priset i nyproduktionen. Detta är i sin tur helt beroende av byggprisutvecklingen. Sedan paritetslånesystemet infördes år 1968 låg paritetstalet i stort sett stilla under några år. Detta oroade enligt utredningarna både långivare och låntagare eftersom skuldökningen föreföll stor och i varje fall blev större än förutsett. Vid beräkningarna av paritetstal för åren 1972 och 1973 framkom nya paritetstal som skulle ha medfört förhållandevis kraftiga kapitalkostnadshöjningar i hela det ränte- och paritetsbelånade beståndet.

Inom utjämningslånesystemet fångas i stället byggprisförändringen upp och föranleder inga dramatiska höjningar vare sig av hyrorna i det årets produktion eller av hyrorna i tidigare färdigställda årgångar bostadshus. Skulle det därefter visa sig att den språngartade höjningen mer eller mindre är en engångsföreteelse har denna höjning helt kunnat fångas in inom finansieringssystemets ram. Visar det sig att den snabba höjningen är inledningen till en period av helt annan och snabbare ökning av byggnadspriserna får dessa iakttagelser bilda grund för nytt ställningstagande till utjämningsfaktorns storlek för de därefter kommande åren.

Utredningarna understryker att man i framtiden kan komma att nödgas

konstatera att byggpriserna hamnat på en permanent högre nivå än tidigare och att detta bör föranleda att större anspråk på kapitalersättning ställs på bostadssektorn. Det är då viktigt att dessa anspråk inte framför allt inriktas på nyproduktionen utan på hela det utnyttjade bostadsbeståndet.

I det föreslagna utjämningslånesystemet kan en förändring ske genom att bostadsräntan för samtliga årgångar justeras eller genom att utjämningsfaktorn förändras. I paritetslånesystemet är man enligt utredningarna begränsad till justeringar av basannuiteten.

Utredningarna påpekar att utrymmet för och takten av omfördelning av kapitalutgifter över tiden helt och hållet bör ges av ambitionerna att hålla rimliga kapitalutgifter under längre tid. Denna fråga kräver ett politiskt ställningstagande alldeles oavsett hur själva lånetekniken utformas.

Vill man således åstadkomma en viss hyra blir också konsekvenserna i form av uppoffring för staten på kort sikt densamma vilken låne- eller redovisningsteknik som används. I det längre perspektivet ter sig emellertid ovillkorliga subventioner som den enda rimliga lösningen understryker utredningarna.

Utredningarna anser som tidigare nämnts att det statliga lånet inom utjämningslånesystemet skall kunna avbetalas med raka amorteringar under viss tid. Om den kapitalersättning som tas ut inte är tillräcklig för detta ändamål, sedan bottenlåneannuiteterna och eventuell ersättning för egen kapitalinsats har betalats, skall lånen vara stående till dess amortering kan ske. Därmed minskar låntagarens skuld även räknat i löpande priser. Den kan möjligen under en viss inledningsperiod vara i det närmaste konstant, eftersom amorteringarna på bottenlånen i början är mycket små.

Beträffande redovisningen av skuldökning i paritetslånesystemet och av räntelån erinrar utredningarna om att den i början av lånens löptid uppkomna skuldökningen för fastighetsägaren kan balanseras i bokföringen. Med förslaget om utjämningslån blir åtgärder av detta slag onödiga anser utredningarna. Låntagaren måste dock i sin låneförbindelse åta sig att vid uppsägning av lån ersätta staten för dess tidigare gjorda uppoffring med omräkning fram till avlösningstidpunkten. En sådan förbindelse är till sin karaktär av ungefär samma slag som en garantiutfästelse, ett borgensåtagande e. d.

Utredningarnas överväganden har som tidigare nämnts lett fram till uppfattningen att prisnivån i nyproduktionen är för hög för hushåll med genomsnittliga inkomster. En prissänkning i de nyproducerade hyres- och bostadsrättslägenheterna på 10–15 % är därför både nödvändig och rimlig. För att uppnå den prissänkningen torde det enligt utredningarna krävas en sänkning av kapitalkostnaderna på 20–30 %, något som skall ses mot bakgrund av att det föreligger så stora skillnader mellan utgiftsnivå och uttagna bostadspriser (hyror).

Utredningarna erinrar vidare om boendeutredningens i betänkandet Bostäder 1974–76 lämnade förslag till kortsiktiga åtgärder som var avsedda

att användas i avvaktan på effekterna av mer långsiktiga åtgärder. En prissänkning av i storleksordningen 20 kr./m² i nyproduktionen skulle enligt detta förslag åstadkommas med bostadsrabatter direkt knutna till upplåtna hyres- och bostadsrättslägenheter.

Förslagets karaktär av övergångslösning var enligt utredningarna skäl nog för att påtagliga skönhetsfläckar skulle kunna accepteras. Bostadsrabatterna var avsedda att bli en avdragspost på hyran sedan hyresförhandlingar förts i vanlig ordning. Utredningarna säger sig vara fullt medvetna om att en lösning av detta slag inte är hållbar på sikt, såvida man inte indirekt skulle införa åtgärder av hyreskontrollkaraktär. Sådana åtgärder är utredningarna dock bestämda motståndare till. Bostadsrabatterna, som avsågs vara direkt årgångsbundna, skulle således på sikt kunna störa möjligheterna att erhålla en lämplig hyresstruktur.

Av det förda resonemanget drar utredningarna slutsatsen att en förändring av kapitalutgifterna i nyproduktionen måste följas av förändringar av villkoren för likartade delar av bostadsbeståndet.

Beträffande förutsättningarna för rimliga bostadsprisrelationer konstaterar utredningarna att de framtida pris- och inkomstförhållandena nu inte är kända. Därför är ett val av rimlig hyra som grundar sig på så osäkra förutsättningar inte meningsfullt. Kan man däremot genomföra en analys och träffa ett avgörande på grundval av kända förhållanden blir det enligt utredningarna en tämligen enkel procedur att senare skjuta fram tidsperspektivet.

Eftersom pris- och inkomstförhållandena under år 1972 är väl kända har förhållandena detta år också varit utgångspunkten för utredningarnas olika beräkningar i sammanhanget.

Utredningarna har studerat paritetsförutsättningarna i det äldre bostadsbeståndet och funnit att dessa inte är särskilt goda. Kapitalutgifterna för årgångarna 1965 och 1966 ligger sålunda högt i förhållande till tidigare årgångar av hus och även i jämförelse med senare under 1960-talet färdigställda årgångar av hus. Fr. o. m. år 1972 kan en ny uppgång av kapitalutgiftsnivån skönjas, som avsevärt överstiger tidigare årgångars kapitalutgifter.

Utredningarna understryker emellertid att skillnaderna i kapitalutgifter också kan bero på att olika årgångar har olika standard. Några exakta beräkningar av standardskillnader för den studerade tidsperioden finns inte. Standardskillnaderna mellan två på varandra följande årgångar uppskattar emellertid utredningarna till 1–2 % för perioden 1961–1971. När det sedan gäller frågan om vilken vikt som bör läggas vid bostäders olika ålder med bortseende från standardskillnader finns paritetstalsnämndens bedömningar att skillnaden i kapitalkostnader mellan två närliggande årgångar av i övrigt likvärdiga lägenheter bör uppgå till 0,75 %.

Det förefaller utredningarna vara rimligt att ange åldersberoendet till 1,5–2 % av aktuellt produktionspris per årgång.

Med utgångspunkt i resonemangen om rimligt bostadspris och de år-

gångsbetingade skillnaderna har utredningarna utarbetat två alternativ för att bestämma en rimlig kapitalutgiftsnivå. I det första alternativet har utredningarna utgått från en kapitalutgiftsnivå om 45 kr./m² ly år 1963 och från 54 kr./m² år 1972. Det innebär att kapitalutgiften stiger med 2 % för varje ny årgång jämfört med närmast föregående årgång. I ett andra alternativ har utredningarna i stället utgått från 40 kr./m² ly i 1958 års produktion. Skillnaderna i kapitalutgiftsökning mellan årgångarna är i detta alternativ något lägre.

De båda alternativens kalkylerade kapitalutgifter jämförda med nuvarande kalkylerade kapitalutgifter anges i följande tablå.

Alternativa kapitalutgifter i 1972 års priser (kr./m² ly)

Årgång	Nuvarande kalkylerade kapitalutgifter	Kalkylerade kapitalutgifter enligt alt. 1	Kalkylerade kapitalutgifter enligt alt. 2
1958	42	–	40
1959	43	–	41
1960	42	–	41
1961	43	–	42
1962	44	–	43
1963	45	45	44
1964	48	46	44
1965	55	47	45
1966	59	48	46
1967	57	49	46
1968	58	50	47
1969	58	51	48
1970	61	52	48
1971	61	53	49
1972	66	54	50

Utredningarna har också översiktligt beräknat de statsfinansiella kostnaderna för de båda alternativen. I förhållande till de nuvarande ränte- och paritetslånen ökar kostnaderna under det första året med 350 milj. kr. för alternativ 1 och med 500 milj. kr. för alternativ 2.

Genom det val av prisnivå som utredningarna gjort och utjämningslånets konstruktion minskar statens uppoffring i fasta priser för det här åsyftade beståndet år för år. Hur minskningstakten kommer att utvecklas i jämförelse med vad som gäller för ränte- och paritetslånen avgörs helt av den framtida utvecklingen. Möjligheterna att för en längre tid göra en prognos beträffande de i båda systemen rörliga faktorerna, utjämningsfaktorn resp. paritetstalen, är dock begränsade framhåller utredningarna.

Mot bakgrund av den lämnade redovisningen föreslår utredningarna att alternativ 2 används för att ange de rimliga kapitalutgifterna för lägenheter som färdigställts under åren 1958–1972. Avgörande för utredningarnas ställningstaganden är framför allt angelägenheten att få påtagligt prispåverkande effekt för nyproduktionen. Med förslaget ges enligt utredningarna en praktisk

möjlighet för låntagare med ränte- och paritetslån att utbyta dessa mot utjämningslån.

Utredningarna utvecklar därefter hur den egna kapitalinsatsen bör placeras i förmånsrättsläge.

Den egna insatsen förutsätts i paritetslånesystemet hypotetiskt förräntas efter samma nominella räntesats och med samma fördelning i tiden som statslånet. Det belopp som återstår sedan kostnaderna för bottenlånen räknats av från baskostnaden fördelas nämligen proportionellt på egen insats och statslån.

Utredningarna påpekar att om hyresnivån i nyproduktionen är lika med eller understiger summan av driftkostnader och kapitalkostnader vid 100 % belåning innebär detta att företag med en lägre övre lånegräns till en början får en negativ förräntning av eget kapital. För enskilda fastighetsägare med 85 % belåning har den tekniska konstruktionen av kapitalkostnadsomfördelningen i några fall medfört krav på betydande tillskott av likvida medel. Den i paritetslånesystemet använda omfördelningstekniken är därför förenad med vissa problem även om det föreligger förutsättningar för en mycket stor förräntning av eget kapital när en positiv amortering av paritetslånen påbörjas.

Den för utjämningslånesystemet föreslagna tekniken innebär att samtliga låntagarkategorier ges en övre lånegräns vid 100 %. Den egna insatsen placeras säkerhetsmässigt mellan bottenlånets övre gräns och det statliga lånet. Förslaget innebär vidare att låntagaren garanteras en förräntning av den egna insatsen motsvarande normalt förekommande räntesats för långa lån. Detta kan under vissa omständigheter medföra att staten i början av lånets löptid gör utbetalningar till fastighetsägaren som ersättning för dennes kapitalinsats.

Utredningarna övergår därefter till att diskutera vissa praktiska frågor.

Förslaget att kapitalutgiften skall vara 50 kr./m² ly i 1972 års bostadsproduktion innebär, med hänsyn tagen till vissa kalkylerade överkostnader, att bostadsräntan blir 3,8 eller 3,9 % beroende på om låneunderlaget eller pantvärdet betraktas som finansieringsunderlag, hävdar utredningarna.

På grundval av tidigare redovisade ställningstaganden blir enligt utredningarna de rimliga kapitalugifterna för 1973 och 1974 års nyproduktion 51 resp. 52 kr./m². Vid en antagen skälig produktionskostnad om 1 400 kr./m² under år 1974 och under förutsättning att hela denna kostnad ryms inom finansieringsunderlaget blir bostadsräntan för denna årgång 3,7 %.

Utredningarna förutsätter, därest förslaget om utjämningslån skulle komma att behandlas av riksdagen, att riksdagen också fattar beslut om bostadsräntan vid introduktionstillfället. För den nyproduktion som kommer att färdigställas under nästföljande år anser utredningarna det vara mest ändamålsenligt att regeringen före årets utgång beslutar om bostadsräntan. Underlag för sådana beslut torde enligt utredningarna utarbetas av bo-

stadsstyrelsen. Goda möjligheter bör föreligga att under hösten kunna överblicka kostnaderna för det följande årets färdigställande. Något behov av exakta uppgifter föreligger knappast för de överväganden som här kommer i fråga anser utredningarna. Eventuella önskemål om precision i detaljer måste nämligen vägas mot det enkla faktum att bostadsföretagen för sina kalkyler och också de boende någon tid i förväg måste veta kostnadsförutsättningarna för bostadspriserna i de nybyggda lägenheterna.

Avgörande för ställningstagandena bör enligt utredningarna vara att förutsättningarna för likvärdiga priser skall upprätthållas inför varje ny årgång bostäder som produceras.

Utredningarna påpekar avslutningsvis i fråga om bostadsräntan att, om byggprisstegringen håller ungefär samma takt som övriga prisförändringar, bostadsräntan därmed kommer att bli ungefär densamma för olika årgångar.

Utjämningsfaktorn skall, anför utredningarna, med tanke på normala prisförändringar ge förutsättningar för likvärdiga priser under tider av normala kostnadsförändringar. Utredningarna erinrar i sammanhanget om att det är bostadsräntan som får fånga upp de snabba förändringarna av kostnaderna.

Utjämningsfaktorn kommer vidare att bestämma takten i återbetalningen av det tillskott som staten bidrar med under början av bostadens brukningstid. Utredningarna har som tidigare nämnts föreslagit att utjämningsfaktorn skall fastställas i förväg för en viss tidsperiod. En tid på 3–5 år anser utredningarna vara lämplig. Ett system med fasta revisionstidpunkter som innebär att utjämningsfaktorerna för samtliga årgångar fastställs vid ett och samma tillfälle har enligt utredningarna stora fördelar. Alternativet är en ordning som innebär att den första perioden för utjämningsfaktorn görs lika lång för samtliga årgångar. Detta får emellertid till följd att man årligen får ta ställning till utjämningsfaktorns storlek för ett antal årgångar.

Utredningarna förutsätter att beslut om utjämningsfaktorn fattas av regeringen och att underlag för ställningstagande presenteras av bostadsstyrelsen eftersom styrelsen torde vara den myndighet som har bästa överblicken över de förhållanden som bör beaktas i sammanhanget.

Vid kontrolltidpunkten bör enligt utredningarna paritetssynpunkterna tilldelas stor men inte avgörande vikt vid bedömningen. Om förändringar, som inte har kunnat förutses, har inträffat inom andra sektorer, exempelvis i fråga om prisutveckling för tjänster eller varor eller löneutveckling, träder ett annat av de grundläggande kraven för bostadsfinansieringen, nämligen rimlig hyra i nyproduktionen, i förgrunden. Det kan således också bli nödvändigt med andra överväganden än paritetsaspekterna, men några bestämda förutsägelser i detta avseende kan enligt utredningarna knappast göras nu. Så länge man inte kan göra det sannolikt att utvecklingen under ett antal framförliggande år väsentligt skulle komma att avvika från de senaste årens utveckling, bör vunna erfarenheter och historiska uppgifter vara tillräckligt underlag för beräkning av utjämningsfaktorn.

Vad avser möjligheterna att använda andra grunder för beslut beträffande utjämningsfaktorn än prisparitet mellan olika årgångar av hus anger utredningarna bl. a. allmän löneförändring och ändring av basbeloppen i ATP-systemet. Även om dessa grunder inte teoretiskt kan motiveras i ett utjämningslån, kan de likväl ha praktiska förtjänster hävdar utredningarna.

På grundval av vissa överväganden som paritetstalsnämnden gjort beträffande den s. k. åldersfaktorn drar utredningarna slutsatsen att denna faktor kan vara olika vid olika tidpunkter. Också för utjämningslånen gäller på sikt sannolikt att utjämningsfaktorn inte är densamma under en byggnads hela brukningstid och att faktorn bör kunna förändras i olika grad för ett nytt och ett äldre hus under samma tidsperiod.

Utredningarna understryker att utjämningsfaktorns storlek kan ligga inom ett visst intervall för att fylla funktionerna att ge förutsättningar både för likvärdiga priser och en omfördelning av kapitalutgifterna över tiden. I åtskilliga av utredningarnas beräkningar har en utjämningsfaktor som stiger med 3,0 eller 3,5 % årligen använts. Dessa tal anser utredningarna vara realistiska att använda just nu.

Beträffande kapitalersättningen anför utredningarna, att det med tanke på att staten som givare av lån och subventioner har de flesta transaktionerna med fastighetsägaren, kan diskuteras om inte kapitalersättningen skall inbetalas till bostadsmyndigheten. Från myndigheten skulle sedan utbetalning ske till bottenlångivaren.

I fråga om statslånets storlek och därmed bottenlånets övre gräns anför utredningarna att det finns skäl som talar för att bottenlånet bör vara så beräknat att bostadsräntan, det första årets kapitalutgift, ger möjlighet att åtminstone betala bottenlåneannuiteten. Några principiella invändningar mot en ordning som innebär att staten, om kapitalersättningen ej medger det, under viss tid betalar en del av bottenlåneannuiteten torde dock inte finnas anser utredningarna.

En annan aspekt när det gäller att bestämma storleken av bostadslånet är dock väsentligare. Utredningarna pekar på att det under relativt lång tid har förelegat svårigheter att tillräckligt snabbt få fram erforderligt kapital till bottenlångivningen. Detta kan ses som ett tecken på en knapphet på kapital vid gällande priser, dvs. upplåningsräntor. Det är därför troligt anser utredningarna att man bör sänka anspråken på den traditionella kapitalmarknaden och därav dra slutsatsen att bottenlånens omfattning kan minska. Detta ställer motsvarande krav på ökad utlåning från staten. Med en åtgärd av detta slag bör det ligga inom möjlighetens gräns att minska väntetiden för slutliga lån. Detta innebär i sin tur att omloppstiden för byggnadskreditiven minskar, något som underlättar kreditförsörjningen till själva byggandet.

Vid bedömningen av frågan om ändrad fördelning mellan bottenlån och statliga lån, har utredningarna framför allt uppmärksammat nyss nämnda synpunkter. Utredningarna anser det därför vara realistiskt att räkna med

mindre bottenlån och ökade statliga lån. I flera exempel har utredningarna också använt bottenlån som omfattar mindre del av finansieringsunderlaget än vad som nu är vanligen förekommande. Utredningarna föreslår att bottenlånen normalt skall omfatta 50 i stället för 70 % av finansieringsunderlaget. Eventuell egen insats placeras som redan nämnts ovanför bottenlånen med bättre förmånsrätt än det statliga lånet.

Utredningarna anser att redan det förhållandet att det statliga lånet enligt utredningarnas förslag skall täcka större del av finansieringsbehovet än nu utgör argument för en ökning av lånets löptid. Utredningarna påminner i sammanhanget om att primärlån tidigare har varit stående och att det avgörande argumentet för att börja kräva amorteringar på dessa lån var önskemålet om snabbare omlopp på kapitalet och inte att de stående lånen innebar en felaktig värdebedömning.

Också en bedömning av bostadsprissituationen talar enligt utredningarna för att löptiden för de statliga lånen bör vara förhållandevis lång. Utredningarna erinrar även om att saneringsutredningen i fråga om totalsaneringsobjekt utgick från ett antagande om en omloppstid på de statliga lånen på upp till 60 år. Detta resonemang har logiskt sett även tillämpning för annan nybyggnad anser utredningarna.

Mot denna bakgrund föreslår utredningarna att de statliga lånen läggs upp på 60 år. Om lånen under början av löptiden är stående under viss tid skall amorteringarnas storlek bestämmas med hänsyn härtill så att den totala löptiden inte överstiger 60 år.

Beträffande låntagarens ansvar är detta inom utjämningslånesystemet till sin principiella karaktär av samma slag som för ett konventionellt lån. Vid en eventuell uppsägning av det statliga lånet skall enligt utredningarna sådana regler gälla att staten ersätts för gjorda uppoffringar. Under vissa betingelser räcker inte den med tiden höjda kapitalersättningen till för att kompensera staten för tillskottet till låntagaren under början av löptiden. Består en sådan situation under längre tid bör särskilda åtgärder övervägas med tanke på låntagarens situation. Vad som därvid enligt utredningarna kan aktualiseras är en särskild villkorslös subvention av den statliga räntan ned till den nivå som erfordras för att omfördelning skall kunna ske.

Någon ytterligare belysning av frågan eller några särskilda föreskrifter anser utredningarna inte vara erforderliga. Utredningarna anför vidare att ett eventuellt framtida beslut om sådan särskild subvention torde kunna utlösas utan större svårigheter, eftersom beslutet inte innebär några extra statsfinansiella belastningar. Föreligger det en bristande förutsättning för omfördelning under längre tid är nämligen innebörden den att återbetalning inte kan ske. Villkorligheten i en del av subventioneringen saknar därmed reell mening anser utredningarna.

Redan vid utredningarnas principiella överväganden har de förutsatt att finansieringsunderlag bör omfatta en skälig produktionskostnad.

Hur detta underlag skall fastställas är emellertid en fråga som utredningarna återkommer till vid en senare tidpunkt. De nu tillämpade schablonreglerna för fastställande av låneunderlag och pantvärde torde enligt utredningarna dock ge möjlighet till att avgöra hur finansieringsunderlaget i utjämningslånesystemet skall fastställas till dess eventuellt nya regler föreligger.

Också till frågan om författningstext har utredningarna för avsikt att återkomma i särskild promemoria.

Utredningarna övergår därefter till att närmare beskriva de statsfinansiella konsekvenserna av det föreslagna lånesystemet och erinrar inledningsvis om att det i vissa fall kan behöva förenas med en subvention. Subventionsbehovet kan emellertid inte bedömas generellt eller på lång sikt. Till dess sådant behov föreligger bör statsmakterna förutsätta att statens fordran kommer att återbetalas.

Någon principiell förändring av anspråken på totalbudgeten uppstår inte på grund av utjämningslånesystemet. I vilken utsträckning och på vilket sätt den budgettekniska redovisningen påverkas har utredningarna inte ansett sig ha anledning att ta ställning till.

Utredningarna anger därefter förutsättningarna för att inte lånesystemet skall leda till en evigt ökande statsfinansiell uppoffring för befintliga årgångar av hus. På lång sikt skall således bostadsräntan vara större eller lika med skillnaden mellan kapitalmarknadens räntor och utjämningsfaktorn, allt i procent. Detta kan också uttryckas så att utjämningsfaktorn skall vara större eller lika med skillnaden mellan kapitalmarknadens räntor och bostadsräntan. Uppfylls inte dessa förutsättningar får staten inte någon ersättning för gjorda uppoffringar på längre sikt.

Som tidigare nämnts har utredningarna i sina överväganden funnit att kapitalutgifterna bör sänkas i varierande omfattning i hela det ränte- och paritetsbelånade bostadsbeståndet. Kostnaderna för denna sänkning av kapitalutgifterna beräknas till ca 500 milj. kr. för ett budgetår. Detta belopp bör alltså läggas till nuvarande statsfinansiella uppoffring för omfördelning inom ränte- och paritetslånesystemen, som under år 1972 uppgick till ca 1 miljard kr. Kostnaderna för sänkta kapitalutgifter i hus med hyres- och bostadsrätt färdigställda år 1973 beräknas till ca 50 milj. kr.

Som grund för beräkningarna av statsfinansiella konsekvenser för det tillkommande beståndet har utredningarna angett en statligt belånad årlig bostadsproduktion om 5 650 000 m² motsvarande 25 000 lägenheter i flerfamiljshus och 35 000 lägenheter i småhus med aktuella genomsnittsytor för resp. hustyp. I motsats till beräkningarna beträffande det befintliga beståndet inkluderas även lägenheter med äganderätt i beräkningarna för det kommande bostadsbeståndet. Produktionspriset per kvadratmeter förutsätts det första året vara 1 400 kr. och därefter stiga med 4,5 % per år, vilket motsvarar ett ungefärligt genomsnitt under den senaste 15-årsperioden. Utjämningsfaktorn är 1,0 det första året och stiger därefter årligen med 3,5 %.

Resultatet av utredningarnas beräkningar är att i dagens ränteläge varje tillkommande årgång medför en omfördelning av nära 300 milj. kr.

Utredningarnas förslag att utöka statslånets storlek medför också att statens nyutlåning ökar. De statsfinansiella aspekterna kan i detta avseende enligt utredningarna underordnas de samhällsekonomiska. Upplåningsbehov överförs endast från hypoteksinstitut etc. till staten, vilket i nuvarande avlyftssituation med hänsyn tagen till den större flexibiliteten i statens obligationsvillkor torde underlätta finansieringen med fastighetslån. Vid den förutsatta produktionsvolym som utredningarna tidigare angett innebär den föreslagna vidgningen av statslånets storlek enligt utredningarna en årlig nyutlåning på ca 3,5 miljarder kr. i dagens priser.

Utjämningslånesystemets allmänna uppläggning gör enligt utredningarna systemet väl lämpat för en tillämpning även i saneringssammanhang. Utredningarna har redovisat överväganden och förslag i dessa avseenden i betänkandet Följdfrågor (p. 2.2.1).

Beträffande vissa övergångsfrågor föreslår utredningarna att låneunderlaget för bostäder tills vidare används som finansieringsunderlag i utjämningslånesystemet. Begreppen låneunderlag och pantvärde bör dock enligt utredningarna komma att ytterligare prövas i samband med införande av utjämningslån.

Utredningarna föreslår vidare att alla fastighetsägare med bostadslån för vilka omfördelning tillämpas enligt bostadslåne- och räntelånekungörelserna skall erbjudas utjämningslån. I samband med att lånehandlingarna omskrivs vill utredningarna aktualisera möjligheten till en refinansiering av fastigheterna i vissa fall. Detta skulle t. ex. kunna möjliggöra viss återbetalning av mycket stora ursprungliga kapitalinsatser för bostadsrättshavare eller nya investeringar i miljöförbättrande syfte. Även till denna fråga återkommer utredningarna i betänkandet Följdfrågor (p. 2.2.2 och 2.2.5).

De låneskuldbelopp, som överförs i nytt låneavtal och som således kommer att bilda underlag för beräkning av amorteringarnas storlek, bör – bortsett från eventuella förändringar i samband med finansieringen av nyss antytt slag – överensstämma med skuld på bostadslån och räntelån resp. skuld på paritetslån. Bostadsräntan för varje årgång kan enligt utredningarna bestämmas med utgångspunkt från genomsnittliga värden för produktionskostnad, pantvärde, låneunderlag och låneskuld resp. år samt från de av utredningarna föreslagna genomsnittliga kapitalutgifterna för lägenheter av olika årgång.

Utredningarna anser att man inte med säkerhet kan förutsätta att samtliga fastighetsägare vill utnyttja möjligheterna att transformera sina bostadslån till utjämningslån. En tvångsvis överföring eller uppsägning anser utredningarna vara utesluten. För kvarvarande ränte- och paritetslån föreslår utredningarna att paritetstalet förändras på samma sätt som utjämningsfaktorn. Skyldigheten för SCB att årligen lämna förslag till regeringen angående nästföljande års paritetstal kan därmed upphöra.

Frågan om utjämningslån skall kunna lämnas till befintliga fastigheter utan statliga lån behandlas också i betänkandet Följdfrågor (p. 2.2.5).

Utredningarna övergår därefter till att behandla möjligheterna att med hjälp av bostadsfinansieringen erhålla neutralitet mellan upplåtelseformerna. Utredningarna understryker att deras överväganden i denna del närmast skall uppfattas som en teknisk redovisning och att utredningarnas tidigare nämnda överväganden och förslag helt och hållet varit baserade på förutsättningen att skattemässig neutralitet råder mellan upplåtelseformerna.

Efter att ha beskrivit skattesystemets effekter på boendekostnaderna för lägenheter med äganderätt och jämfört dessa med kostnaderna för lägenheter upplåtna med bostadsrätt och hyresrätt övergår utredningarna till att diskutera olika möjligheter till anpassning av lånesystemet för att neutralisera beskattningseffekterna.

Den kostnadsnivå som utredningarna utgår ifrån är den bostadsränta som uträknats för år 1972, nämligen 3,9 %. Kapitalutgiften för en lägenhet utan skattereduktion bestäms av bostadsräntan. Den bör således överensstämma med kapitalutgiften beräknad på annat sätt för en liknande lägenhet minus skattereduktionen för denna.

Utredningarna anför att, om neutralitet mellan olika upplåtelseformer nås via beskattningen, uppgiften i bostadsfinansieringssammanhang är utomordentligt enkel. Den nyss angivna bostadsräntan inom utjämningslånesystemet skulle då kunna tillämpas på samtliga hustyper och upplåtelseformer. I de fall traditionella lån kommer till användning, något som framför allt kan bli aktuellt för de ägda småhusen, leder detta i så fall till inledningsvis väsentligt högre utgifter för den boende. Utredningarna konstaterar dock att småhusägaren själv har det slutliga avgörandet beträffande vilken lånetyp han skall välja.

När det sedan gäller bostadsfinansieringssystemets utformning om skatteneutralitet inte råder erinrar utredningarna om att kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformerna kan nås vid en extremt låg ränta. Den räntenivå, som ger kostnadsneutralitet i fråga om olika upplåtelseformer, anger utredningarna till 1,6 %. Möjligheten att med hjälp av så kraftigt subventionerad ränta uppnå kostnadsneutralitet avvisar emellertid utredningarna främst med hänsyn till de stora anspråk på statsmedel som skulle bli följden. Utredningarna övergår därför till att behandla förutsättningarna för neutralitet inom utjämningslånesystemets ram.

För den fortsatta framställningen använder utredningarna som utgångspunkt ett tänkt småhus om 95 kvadratmeter producerat år 1972.

Ett hus av denna storlek får med lån av traditionellt slag, dvs. nominella villkor, en kapitalutgift på 5 493 kr. eller 57:80 kr./m² det första året sedan hänsyn tagits också till skatteeffekten. Denna kapitalutgift visar god överensstämmelse med vad utredningarna tidigare angett som rimlig kapitalutgift för en genomsnittslägenhet i 1972 års nyproduktion. Det förhållandet

att kapitalutgiften är närmare 8 kr./m² högre står väl i överensstämmelse med de högre produktionskostnaderna för hustypen i fråga, anför utredningarna.

Med en bostadsränta om 3,9 % blir det första årets kapitalutgift inom utjämningslånesystemet för det studerade småhuset om det upplåts med hyresrätt 5 545 kr. Det visar sig således att utjämningslånen ger en bostadsutgift för lägenheter i hyresrättsform som blir nära nog exakt densamma som för samma bostad i äganderättsform med traditionella lån och nuvarande beskattningsregler.

Utredningarna har också beräknat vilken bostadsränta som vid nuvarande skatteregler bör tillämpas för det ägda småhuset för att neutralitet skall nås i förhållande till samma småhus upplåtet med hyresrätt. Utredningarna konstaterar härvid att neutralitet nås med en bostadsränta om 6,7 % för det ägda småhuset.

Utredningarnas slutsats är att man genom differentierade bostadsräntor kan åstadkomma neutralitet mellan upplåtelseformerna, åtminstone under det första brukningsåret. Med de angivna förutsättningarna skulle således kostnaderna för hushållen bli likvärdiga för ett ägt småhus med traditionella lån enligt 1972 års finansieringsförutsättningar, för ett ägt småhus med utjämningslån och en bostadsränta på 6,7 % och slutligen för ett småhus med hyresrätt med en bostadsränta på 3,9 %.

Utredningarna understryker emellertid att neutralitetsförutsättningarna förändras på längre sikt. För att studera dessa förändringar har utredningarna gjort vissa antaganden som innebär att utjämningsfaktorn antas bli uppjusterad med 3 % årligen, att taxeringsvärdena successivt höjs i relation till allmän prisutveckling motsvarande 3 % per år samt att räntor och skatteskalor hålls konstanta i tiden. Resultatet av beräkningarna avseende nyss nämnda småhus med olika finanserings- och upplåtelsevillkor framgår av följande tablå.

Årlig kapitalutgift för småhus med olika finansierings- och upplåtelsevillkor år 1972 (kr.)

År	Traditionella lån, äganderätt	Utjämningslån, bostadsränta 3,9%, hyresrätt	Utjämningslån, bostadsränta 6,7%, äganderätt
0	5 500	5 500	5 400
4	5 570	6 100	6 000
9	5 700	6 850	6 800
14	5 950	7 800	7 750
19	6 200	8 700	8 750

Utredningarna konstaterar att man med hjälp av utjämningslånen kan behålla kostnadsneutralitet även under en längre tid.

Utredningarna påminner i sammanhanget om skillnaden mellan den subventionering som äger rum inom utjämningslånesystemets ram och skat-

tesubventioner. En skattereduktion är således till sin karaktär villkorslös och omedelbar, dvs. den kan inte återkrävas på sikt. Den bostadsprissänkande effekten genom utjämningslånesystemet är likaså omedelbar. Subventionen är emellertid villkorlig och kan således återkrävas på sikt. Utredningarna understryker också att traditionella lån medför en situation som för hushållens del med tiden ter sig allt gynnsammare jämfört med utjämningslån.

Utredningarnas slutsats är att, om lösningen av neutralitetsproblemet genomförs via finansieringssystemet, ökande subventioner i löpande penningvärde sannolikt måste tillkomma. Utredningarna har emellertid inte bedömt om detta leder till ökande subventioner också i reala termer eller om det är möjligt att under vissa förutsättningar ligga kvar på ungefär oförändrad subventionsnivå.

I enlighet med direktiven för bostadsfinansieringsutredningen har utredningarna behandlat även frågan om totalfinansiering. I direktiven sägs beträffande denna fråga att utredningens prövning bör grundas på ingående kartläggningar och överväganden av konsekvenserna i olika hänseenden av en totalfinansiering. Härvid bör bl. a. skillnaderna mellan en totalfinansiering som omfattar endast fastighetslånen och en ordning som inbegriper även byggnadskrediterna i totalfinansieringen belysas.

Utredningarna har i denna del av utredningsarbetet koncentrerat sig på de mer principiella aspekterna på totalfinansieringen, speciellt den del som berörs av valet av finansieringssystem.

Efter att ha erinrat om olika pågående och avslutade utredningar som också behandlat frågan om totalfinansiering definierar utredningarna vissa använda termer. När det gäller frågan om att ersätta olika existerande, slutliga lån med ett enda lån använder utredningarna termen fullständig finansiering. I sammanhanget konstaterar utredningarna också att de tekniska och praktiska frågorna i samband med det föreslagna utjämningslånesystemet skulle kunna ges en enklare utformning om det fanns ett enda lån från botten till toppen.

Termen integrerad finansiering använder utredningarna för en låneform som inte gör någon åtskillnad mellan lån under byggnadstiden och slutliga lån.

Utredningarna tar också upp hur bostadsfinansieringen är fördelad på olika låneformer och finansieringsinstitut. Utredningarna använder termen bostadsbank för att ange en samordning av institutionella former och slutliga långivare.

Utredningarna konstaterar att vid fullständig finansiering staten torde behöva täcka behovet av pengar genom egen upplåning – utöver vad som redan nu sker för den statliga bostadslångivningens räkning. Genom att bostadsfinansieringsbehovet endast är en del av den totala statliga upplåningen kan det täckas av lån med olika löptider. Därmed öppnas enligt utredningarna en möjlighet att lättare än nu omvandla s. k. korta pengar till långa. Samtidigt

kan man undvara den absoluta kopplingen av bottenlånevillkor med obligationsvillkor som nu tillämpas.

Utredningarna understryker att en fullständig finansiering i och för sig inte förutsätter en särskild statlig bostadsbank. För hanteringen av en upplåning till bostadssektorn kan man nämligen bygga vidare på nuvarande institut. Vilken lösning som skall väljas kan enligt utredningarna prövas från olika utgångspunkter. Det förefaller utredningarna nu naturligast att pröva frågan om en fullständig finansiering mot bakgrund av vad de anfört om bostadsfinansieringens uppgifter och sina överväganden om lånesystem.

Utredningarna anser att en utjämning över tiden av kapitalutgifterna underlättas rent praktiskt om bostadshuset är finansierat med i princip ett enda långfristigt lån. En utjämning går dock att förena, både i teori och praktik, med traditionella enhetslån som omfattar större delen av finansieringsunderlaget och med räntor och annuiteter som är olika vid olika tidpunkter och för olika årgångar av hus. Skulle det likväl under den fortsatta behandlingen – eller i praktisk tillämpning – visa sig att problem uppstår i detta avseende, kommer en lösning som innebär fullständig finansiering att te sig både önskvärd och nödvändig anser utredningarna.

Det förhåller sig enligt utredningarna i själva verket så att varierande kapitalkostnadsvillkor, något som kan vara motiverat av kapitalmarknadsskäl, ytterligare understryker behovet av möjlighet till omfördelning över tiden. Uppgiften att fylla detta behov kan endast utövas av staten. Dess avgörande insats blir under alla omständigheter – om en rimlig hyra skall kunna erhållas och förutsättningar för likvärdiga kapitalutgifter bibehållas över tiden – att tillhandahålla lån i högt förmånsrättsläge och svara för bostadsprissänkande åtgärder med subventioner av olika utformning. Staten svarar för risktagandet i samband med långivningen och påtar sig också direkta utgifter på grund av de höga kapitalkostnader som ges av kapitalmarknaden.

Med de bostadspolitiska aspekter som utredningarna har anledning att anlägga på frågan förefaller det dem naturligast med en fullständig finansiering, dvs. en totalfinansiering med ett lån från botten till toppen. Utredningarna är medvetna om att denna synpunkt måste läggas samman med andra, framför allt kreditmarknadsmässiga synpunkter. Utredningarna säger sig dock inte vara främmande för att en totalfinansiering av här angivet slag kan verka underlättande för en utveckling mot friare former för övriga delar av kapitalmarknaden – något som kan ge effekter av annat slag än utredningarna har anledning att bedöma.

Även på frågan om en integrerad finansiering, dvs. en långivare och ett lån för både byggnadslån och fastighetslån, kan man lägga såväl bostadspolitiska som kreditmarknadspolitiska synpunkter, anför utredningarna. Från bostadspolitisk synpunkt är det viktigt att lån under byggnadstiden till rimlig ränta finns till beslutat byggande, att slutlig belåning kan ordnas smidigt när huset är klart och att hanteringen av lånecärendena sker på ett

administrativt enkelt sätt.

Utredningarna anser att erfarenheterna från de gångna åren visar att det kan vara svårt att klara bostadsfinansieringen med nuvarande system. En integrerad finansiering skulle ha stora förtjänster. Den nuvarande uppdelningen synes utredningarna också delvis vara historiskt betingad, dvs. anpassad till en gången tids förhållanden på bostads- och byggnadsmarknaderna.

Utredningarna understryker att kreditförsörjningen under byggnadsperioden måste vara tryggad så att några störningar ej uppkommer vare sig när det gäller igångsättningstidpunkten eller under arbetsskedet. Beslut om statlig finansieringsmedverkan till ett bostadsbyggnadsprojekt bör successivt vara kopplat till en direkt anvisning om kreditgivning, eftersom bostadsbyggnadsplaneringen bygger på en på överordnad nivå verkställd avvägning och prioritering av vilka reala och finansiella resurser som får användas till bostadsinvesteringar.

I sammanhanget fäster utredningarna uppmärksamheten på den metod som delegationen för bostadsfinansiering anvisat beträffande beräkning av bostadsbyggnadsprogram i ekonomiska termer. Denna metod ger enligt utredningarna en klar indikation till vidare utveckling. Om nämligen bostadsbyggnadsprojekt regelmässigt redovisas i ekonomiska termer kan också enligt utredningarna kreditförsörjningsåtgärder lätt kopplas till byggandet.

Utredningarna understryker vidare att kapitalförsörjningen under byggnadsperioden bör ske på sådana kapitalkostnadsvillkor att de inte ger stora skillnader i belastning på den slutliga produktionskostnaden på bostadsfastigheter som färdigställts vid olika tidpunkter. Denna aspekt väger enligt utredningarna dock inte särdeles tungt därest vad utredningarna anfört om nytt lånesystem vinner beaktande. I praktiken kommer då nämligen under överskådlig tid inte några märkbara skillnader i de årliga kapitalutgifterna att uppstå.

Enligt utredningarna bör försörjningen av byggnadslån och slutliga lån vara så organiserad att skarvproblem av administrativ och/eller kostnadsmässig art inte uppkommer.

Utredningarna framhåller att de endast velat redovisa några synpunkter i fråga om integrerad finansiering och att några direkta förslag inte lämnas. Ytterligare överväganden torde få ske med beaktande av långivningens institutionella former. Härför erfordras emellertid ytterligare utredningsarbete anser utredningarna.

Beträffande långivningens institutionella former är det från bostadspolitisk synpunkt effekterna av långivningen till bostadssektorn som är det väsentliga. De administrativa formerna blir med detta synsätt underordnade de grundläggande krav som ställs på bostadsfinansieringen. Rimliga kapitalkostnadsvillkor är ett exempel på ett av de viktigaste syften som bör nås. Om de bostadspolitiska styrmedlen är tillräckligt väl utformade, kan de avsedda effekterna nås med utnyttjande av skilda institutionella former.

Utredningarna framhåller att de avgörande besluten om bostadsbyggandets omfattning och inriktning samt ianspråktagande av reala och finansiella resurser för bostadsinvesteringarna fattas genom regelrätta samhällsbeslut. Det förhållandet att en avgörande del av de för boende utnyttjade resurserna betalas i form av hyra och inte via skattsedeln blir enligt utredningarna således inte ett vägande argument för en i någon mening marknadsmässig försörjning av krediter till bostadsinvesteringarna. Kreditgivningen varken kan eller bör verka styrande på bostadsbyggandets omfattning eller inriktning eller på dess regionala eller lokala fördelning.

Utredningarna erinrar om att det i olika sammanhang har gjorts uttalanden och förslag i fråga om totalfinansiering. Riksdagen har t. ex. vid flera tillfällen uttalat sig för totalfinansiering av bostadsbyggandet. Utredningarna anser med hänvisning till vissa uttalanden som delegationen för bostadsfinansiering gjort i frågan år 1968 (SOU 1968:30) att det sannolikt är svårt att genomföra sådana finansieringsformer utan stora förändringar av de institutionella formerna.

Utredningarna anser sammanfattningsvis att de institutionella formerna är viktiga och att skäl föreligger för en omprövning av nuvarande former. De anförda synpunkterna ger dock enligt utredningarna inte något entydigt utslag i frågan om en särskild bostadsbank skulle behöva skapas. En eventuell förändring i denna riktning bör också enligt utredningarna föregås av en mer genomgripande analys än vad utredningarna hittills har haft möjlighet att genomföra.

Utredningarna konstaterar till sist att försörjningen av kapital för långivning till bostadssektorn behandlas av den sittande kapitalmarknadsutredningen. Eftersom de institutionella formerna och frågan om en eventuell bostadsbank kan ha samband med detta problemområde bör ytterligare utredningsarbete föregå en slutlig bedömning av dessa frågor.

2.1.7 *Bostadsmiljö*

Utredningarna anknyter inledningsvis till boendeutredningens direktiv där det anges att bostad och närmiljö skall bilda en funktionell enhet. Vidare anför utredningarna att de redovisade uppgifterna om bostadsbeståndet ger vid handen att kunskapen om lägenhetskvalitet, lägenhetsbestånd, utrymmesstandard etc. är god. Däremot har de funnit att det finns mycket liten dokumentation om hur bostadens närmaste omgivning ser ut och om hur de boende upplever och brukar denna.

Utredningarna har låtit göra en undersökning, som lagts upp som en jämförande studie av åtta bostadsområden med en homogen bebyggelse inom sig men med variationer sinsemellan avseende hushöjd, hustyp och upplåtelseform. I undersökningen har försök gjorts att klarlägga sambanden mellan å ena sidan lägenheternas, husens och omgivningens form och ut-

seende och å andra sidan hur de boende utnyttjar och upplever den totala bostadsmiljön.

Utredningarna konstaterar att områdena är olika i fråga om hushållstyper och hushållens inkomster. Höghusområdena innehåller många småläge-nheter, vilket har lett till att andelen barnfamiljer där är endast 50–70 % mot 80–90 % i småhusområdena, där nästan enbart 5 rum och kök har byggts.

Vad beträffar kontaktmönstren inom flerfamiljshusområdena tycks det vara mera husets höjd och mindre områdets täthet som är avgörande för om kontakter skall hindras eller främjas. Beträffande områden med småhus påverkar emellertid själva tätheten och husgrupperingen kontakternas antal.

Vuxnas och barns utevistelse har även studerats. Några förutsättningar för vuxnas uteaktiviteter har inte funnits. De vuxna som observerades ute har i de flesta fall varit på väg till eller från mål utanför området.

Barnen har i första hand lekt på gator, parkeringsplatser och asfalterade ytor, men knappast alls på gräsytor och naturmark. De har sällan utnyttjat de fasta lekredskapen.

Vidare har utredningarna på basis av tidigare utförda undersökningar gjort en analys av hur olika miljöfaktorer påverkar attityder och beteenden. Utredningarna pekar på några iakttagelser som gjorts i dessa undersökningar. Det är lättare att finna orsaker till skillnader i trivsel och flyttningsbenägenhet mellan olika bostadsområden, som är relaterade till lägenhetsutformning eller områdets ålder, än till låga och höga hus eller områdets utformning över huvud taget. Den yttre och inre miljöns betydelse för flyttningsbenägenhet ifrågasätts emellertid och även huruvida sådana jämförelser är meningsfulla.

Utredningarna noterar att det torde vara en allmänt spridd uppfattning att småhusområden är särskilt barnvänliga, samtidigt som kritiska synpunkter på höghusen som miljö för barn framförs i den allmänna debatten. Utredningarna anser emellertid att dessa samband måste belysas ytterligare. De anser dock att mycket tyder på att det finns stora brister i höghusmiljön för barnen.

Utredningarna framhåller att de inte hunnit närmare analysera det refererade materialet. De anser emellertid det klarlagt att miljöns utformning i sig har betydelse för hushållsstrukturen och för hur de boende använder och upplever sin miljö. Utredningarna understryker att erfarenheterna talar för att bristerna i närmiljön i många fall mera gäller verksamheter än den fysiska utformningen, mängden utrustning etc. En mera målmedveten verksamhetsplanering i kommunernas och organisationernas men även i fastighetsägarnas och de boendes egen regi är därför enligt utredningarna nödvändig.

Minimikrav i bostadsmiljön finns i viss utsträckning utvecklade när det gäller själva bostaden och komplement till denna men inte i samma grad för verksamheter. Minimikraven kan vara kopplade till byggnadslag och bygg-

nadsstadga, t. ex. i fråga om friytor för lek och utevistelse, och således avse all bostadsbebyggelse. Vidare kan de utgöra villkor för statliga bostadslån, t. ex. beträffande rumsmått eller funktioner.

Utredningarna anser att minimikrav beträffande miljöns utformning måste tillämpas med försiktighet. De negativa effekterna av införandet av parkeringsnormer för några år sedan är väl kända. Risken för enahanda och likformiga miljöer är stor och lokala förutsättningar för variationer kan lätt bli åsidosatta.

Utredningarna påpekar att endast en liten del av bostäderna årligen tillkommer genom nybyggnad. Bostäder har lång varaktighet men behöver med vissa tidsmellanrum förändras till följd av ändrade krav och behov. Kraven på förändring gäller i lika hög grad de verksamheter och anordningar som tillsammans med bostäderna utgör den totala bostadsmiljön.

Ansvaret för planering och genomförande av bostadsinvesteringarna och huvudmannaskapet för olika slag av verksamheter inom bostadsområdena ligger på kommunerna. Deras förutsättningar är olika, t. ex. med avseende på ekonomi och planeringsresurser. Detta kan enligt utredningarna berättiga till ökade insatser från statens sida. Dessa kan dels utgöras av riktlinjer för olika slag av verksamheter, dels utgå i form av ekonomiskt stöd.

Om det visar sig nödvändigt att formulera minimikrav på miljöns utformning anser utredningarna att det endast bör ske när väl grundade skäl föreligger. Sådana krav bör i största möjliga utsträckning avse all bostadsbebyggelse. Utredningarna betonar att krav i fråga om verksamheter bör tillmätas större betydelse än hittills.

Utredningarna hänvisar i detta sammanhang till förslaget i boendeutredningens betänkande Bostäder 1974–76 angående lån till miljöförbättrande åtgärder i färdigställda bostadsområden. Förslaget byggde på följande viktiga förutsättningar.

Bostadslån skulle utgå för redan statligt belånade bostadsobjekt under perioden 1974–1976 för investeringar som höjer användbarhet och attraktivitet. Ansökan skulle beviljas om den tillstyrktes av kommunen. Lånet skulle beviljas efter den lånesökandes bedömning av behoven medan prövning av kostnaderna skulle göras av lånebeviljande myndighet. Vidare förutsattes de boende och deras organisationer komma att spela en aktiv roll vid utformningen av åtgärder och vid prioriteringen mellan olika alternativ.

Till detta fogar utredningarna följande kompletterande synpunkter.

Finansiering av miljöförbättrande åtgärder skall göras till ett permanent inslag i långivningen. Ett verkligt inflytande för de boende utgör enligt utredningarnas uppfattning en viktig förutsättning för att investeringar i miljöförbättrande åtgärder av det slag som här åsyftas skall ge resultat.

Utredningarnas förslag rörande lån för miljöförbättrande åtgärder återfinns i betänkandet Följdfrågor (p. 2.2.2).

2.1.8 *Boendedemokrati*

Utredningarna konstaterar att möjligheten för individen att själv få påverka sina levnadsvillkor är av grundläggande värde. Samtidigt säger de att vilket inflytande och vilken bestämmanderätt som de boende bör få knappast kan utredas i egentlig mening. Utredningarna redovisar synpunkter i viktiga principfrågor och vill därmed lämna ett bidrag till en allmän diskussion kring inflytandefrågorna. De lämnar inga förslag och avser att senare återkomma med preciseringar.

Utredningarna erinrar om att boendeutredningen genom tilläggsdirektiv (In 1974:13) har fått uppdrag att pröva frågan om hyresgästernas möjligheter att utöva inflytande på den saneringsverksamhet som berör dem. Enligt utredningarnas mening måste dock frågan om inflytande för de boende helt allmänt tecknas vidare än vad som uttryckligen anges i direktiven för utredningarna. Av arbetstekniska skäl fordras emellertid en avgränsning av ämnet.

I en genomgång av olika bostadspolitiska frågor inför 1980-talet anser utredningarna det vara naturligt att behandla medinflytande i boendet som en rättighet som bör tillkomma alla katagoerier av boende. Skillnaderna mellan de olika upplåtelseformerna i fråga om möjligheterna till boendeinflytande är f. n. stora.

Utredningarna erinrar om att vissa medinflytandefrågor behandlas av utredningen om den kommunala demokratin och bygglagutredningen. Dessa utredningar behandlar vad som kan kallas medborgarinflytandet. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas arbete begränsas till att i första hand avse hur de boende skall kunna ges ökat inflytande med utgångspunkt i bostaden, fattad i vid mening, och behandlar en av upplåtelseformerna, hyresrätt. Vidare gör utredningarna en avgränsning till brukarskedet.

Frågan om hur hyresgäster skall kunna hävda sina intressen som sakägare i planfrågor faller delvis inom utredningarnas område men primärt inom bygglagutredningens. Utredningarna tar dock upp frågan om de boendes inflytande på sådant som inte juridiskt är kopplat till boendeformen.

Utredningarna framhåller att den bästa kunskapen om hur ett bostadsområde fungerar finns hos dem som bor där. Detta gäller inte bara tillgången på eller bristen på service o. d., utan även hur området fungerar i socialt hänseende. Vid fysisk planläggning och vid övrig kommunal verksamhetsplanering är det därför viktigt att denna sakkunskap inhämtas.

Oavsett i vilken form medborgarinflytandet kanaliseras – genom individuella synpunkter, politiska partier eller intresseorganisationer – krävs det att de som lämnar resp. får information förstår varandras sätt att uttrycka sig. Informationen uppifrån måste göras förståelig. För att informationen skall kunna fungera, menar utredningarna, fordras det också kunskap hos individen om hur samhället fungerar och vilka företeelser som påverkar hans situation. Ett viktigt komplement till utbildningen inom sko-

lans ram utgör det arbete som läggs ned inom folkrörelserna och de politiska organisationerna i detta hänseende.

Frågan om inflytande kan emellertid enligt utredningarna inte begränsas enbart till frågor som rör informationsutbyte. Ett reellt inflytande för de boende har ett värde i sig, ett värde som framstår som självklart i ett demokratiskt samhälle. Utredningarna utvidgar därför sitt arbete till att omfatta medbestämmande i en eller annan form. Detta kan komma att kräva förändringar både i förvaltningsorganisation och ägarestruktur.

Utredningarna begränsar i sitt arbete frågan om inflytande till att gälla den enskilda lägenheten eller det område som består av huset och marken närmast omkring det. De hävdar emellertid att inflytandet bör omfatta också omgivningarna i övrigt, service och övriga verksamheter.

Utredningarna redovisar härefter erfarenheter från arbetslivet rörande inflytandefrågor och finner att frågeställningarna där i viss mån är likartade med dem inom bostadsmarknaden.

Det föreligger, framhåller utredningarna, stora skillnader för de boende att i de olika upplåtelseformerna utöva inflytande på eller ha medbestämmanderätt i frågor som rör själva boendet. Hyresgästen har mindre möjlighet att utöva inflytande än bostadsrättshavaren eller den som bor i eget hus. Utredningarna anser det därför lämpligt att avgränsa den fortsatta behandlingen av inflytandefrågorna till att gälla hyresrätt, dock med undantag av vissa mer udda former av hyresrättsupplåtelser, t. ex. i tvåfamiljshus.

Utredningarna redovisar vissa erfarenheter beträffande inflytandefrågor från hyresrättssektorn. De lämnar en beskrivning av Hyresgästernas riksförbund och framhåller att organisationen har en parlamentarisk uppbyggnad av en för folkrörelser vanlig typ. Utöver lokala avdelningar och regionala föreningar finns kontaktkommittéer, f. n. ungefär 1 000 st., för utvidgad kontakt mellan medlemmarna i ett naturligt avgränsat bostadsområde och avdelningsstyrelsen. Kommittéerna tillsätts genom val bland de boende.

Organisationen fick i samband med att hyresregleringslagen infördes väsentliga arbetsuppgifter. Då blev dess representanter i hyresnämnderna jämbördiga med fastighetsägarpartens. Det var första gången statsmakterna använde sig av hyresgästorganisationen i hyreslagstiftningen. Detta har sedan vidareutvecklats framför allt de senaste åren.

År 1957 träffades överenskommelse mellan SABO och Hyresgästernas riksförbund om en förhandlingsordning. Denna var inte föreskriven i hyreslagstiftningen. Däremot var det från lagstiftarens sida en klar förutsättning inför upphävandet av hyresregleringslagen vad gällde det allmännyttiga bostadsbeståndet att en sådan överenskommelse skulle träffas. Samtidigt inrättades med förebild från arbetsmarknaden en gemensam Hyresmarknadskommitté.

Det praktiska förhandlingsarbetet kom att omfatta inte endast hyresbeloppens storlek utan även vad som legat till grund för hyran. Båda organisationerna fann det därför naturligt, menar utredningarna, att förhand-

lingsordningen skulle ange att både hyror och boendeförhållanden kunde tas upp till förhandling. Den förhandlingsordning som gäller från år 1971 ger denna möjlighet.

Fråga som inte kunnat lösas vid parternas förhandlingar hänskjuts till Hyresmarknadskommittén, som består av representanter utsedda av riksorganisationerna. Kommittén kan endast ge rekommendation till lösning.

Den förändring i hyresregleringslagen som trädde i kraft den 1 oktober 1972 innebär att hyressättningen inte som tidigare i huvudsak grundas på Kungl. Majits beslut. I stället träffas förhandlingsöverenskommelser om hyreshöjningar mellan organisationerna på hyresmarknaden, dvs. Hyresgästernas riksförbund eller lokal hyresgästförening å ena sidan och Sveriges fastighetsägareförbund eller en enskild fastighetsägare å andra sidan.

Lokala tvister kan hänskjutas till Bostadsmarknadskommittén. Den består på samma sätt som Hyresmarknadskommittén av representanter utsedda av riksorganisationerna och lämnar i likhet med denna endast rekommendation till lösning.

Den enskilde hyresgästen behöver inte vara medlem i organisationen för att överenskommelse som rör hyran för hans lägenhet skall bli giltig. Däremot gäller att fastighetsägareorganisationens behörighet att träffa överenskommelse är begränsad till de fastigheter där ägaren är medlem i organisationen.

Förhandlingsordningar finns även för den kommunala och landstingskommunala sektorn. Till Kommunbostadskommittén hänskjuts lokala tvister.

Om en fastighet vanvårdas, kan bl. a. hyresgästförening ansöka att fastigheten skall ställas under förvaltning enligt lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet.

Utredningarna belyser vidare hur främst de allmännyttiga företagen på olika sätt sökt tillmötesgå kraven på ett ökat inflytande från de boende vid sidan av den institutionaliserade formen härför. I detta sammanhang redovisas en enkätundersökning, som SABO gjorde år 1971 bland sina medlemsföretag om erfarenheter och attityder till hyresgästinflytande. Den ökade saneringsverksamheten har medfört att initiativ har tagits av parterna på hyresmarknaden – Hyresgästernas riksförbund och Sveriges fastighetsägareförbund resp. SABO – för att finna rutiner för hur hyresgästernas lagstadgade eller berättigade krav skall kunna tillgodoses vid sanering.

Mot bakgrund av dessa redogörelser konstaterar utredningarna att boendeinflytandet i åtskilliga frågor ännu är föga utvecklat. Försök pågår att hitta former för information och samråd och vissa initiativ härtill har tagits av hyresmarknadens parter.

Utredningarna menar att en organiserad form för inflytande framstår som nödvändig.

Utredningarna diskuterar några frågeställningar och konfliktpunkter kring ökat boendeinflytande. Hyresrättsbeståndet uppvisar en oenhetlig bild i fråga

om fastighetsägarekategorier, fastighetsägarestorlek samt fastigheternas ålder, standard och läge. I en solidarisk bostadspolitik måste, framhåller utredningarna, former skapas så att hyresgästernas inflytande kan göra sig gällande oavsett sådana olikheter. De reella möjligheterna att finna sådana former skiftar enligt utredningarna med hänsyn till ägareförhållanden m. m. och får utgöra en begränsning endast på kort sikt.

Utredningarna behandlar frågan om hur olika beslutsformer kan vara beskaffade. En individuell bestämmanderätt måste, anser utredningarna, av naturliga skäl begränsas till att omfatta själva lägenheten, i vilken inbegrips även förstuga, trapphus, tvättstuga etc. Inflytande över gemensamma anordningar inom fastigheten förutsätter organisation av intressena från en grupp av boende. Formen för avvägning mellan individens och den större gruppens intresse i detta sammanhang är central.

Inte sällan, menar utredningarna, anförs försämrad effektivitet i fastighetsförvaltningen som ett skäl mot ökat inflytande. De anser sig dock inte övertygade om att argumentet är riktigt, ens i en strikt fastighetsekonomisk mening.

Utredningarna framhåller att de tillmäter inflytandet ett värde i sig. I praktisk tillämpning kan i vissa fall den situationen uppstå att det inte är de mest "rationella" besluten som fattas. Men utredningarnas grundsyn i denna fråga är att det är positiva värden av annat slag som är de väsentliga.

Utredningarna konstaterar att ett ökat inflytande från de boendes sida kan komma att aktualiseras samtidigt som de anställda inom fastighetsförvaltningen väcker krav på att själva öva inflytande över sina arbetsförhållanden. Dessa krav kan enligt utredningarna tillgodoses parallellt och kommer inte i konflikt med varandra.

Utredningarna redovisar härefter vissa frågeställningar och konfliktpunkter från saneringsverksamheten och framhåller att inför en saneringssituation konkretiseras på ett påtagligt sätt det förhållandet att alla berörda inte självklart har sammanfallande intressen. Utredningarna anför att de intressenter som påtagligt berörs av saneringen är kommunen, fastighetsägaren och hyresgästerna. De framhåller att ombyggnad av ett gammalt bostadshus sällan är problemfri, inte ens i praktiska, ekonomiska eller tekniska avseenden. Till detta skall läggas, menar utredningarna, att en bedömning måste göras om saneringsåtgärderna skall anpassas till önskemålen hos de enskilda hyresgästerna i en viss fastighet eller om mer långsiktiga bedömningar är motiverade. Utredningarna anser, i anslutning till vad som anförts i boendeutredningens betänkande Bostäder 1974–76, att den genomsnittliga lägenhetsstorleken i tätorternas halv- och omoderna flerfamiljshus efter en modernisering borde uppgå till 3,5 rumsenheter per lägenhet, en ökning med ca 1 rumsenhet jämfört med år 1970.

Höga marknadsvärden och hyresläget i befintliga smålägenheter kan ofta, enligt utredningarna, utgöra ett hinder mot att ändra beståndet genom sammanslagning av lägenheter. Det kan därför ligga i fastighetsägarens intresse

att begränsa moderniseringen till marginella förändringar inom lägenheternas nuvarande ram, alternativt göra upprustningar inför en försäljnings- eller värderingssituation, t. ex. genom att genomföra fasadrenovering. Hyresgästerna kan å sin sida vara villiga att acceptera sådana inte genomgripande ändringar som ger möjligheter till kvarboende, även om bostadsytorna fortfarande kan vara påtagligt små.

Det råder ofta, menar utredningarna vidare, delade meningar om hur omfattande en upprustning bör göras. De i huset boende kan ha anledning hävda att åtgärderna inte får leda till påtagliga hyreshöjningar. För fastighetsägaren kan en högre standard än den av hyresgästerna förordade vara motiverad av fastighetsekonomiska eller låtetekniska skäl.

Olikheter i fastighetsägarestruktur och förvaltningsform får dessutom till följd att finansieringsbetingelser och skatteregler medverkar till ett oenhetligt synsätt.

Som en kommentar härtill påpekar utredningarna att lägenhetsfördelning och upprustningsgrad är exempel på sådant som i hög grad påverkar kommande boendes valmöjligheter och som skapar förutsättningarna för hushållsammansättningen inom ett bostadsområde. Det ligger i första hand inom kommunens ansvarsområde att bevaka dessa frågor så att långsiktiga mål uppfylls.

Hyresgäströrelsen/hyresgästföreningen skall, fortsätter utredningarna, kanalisera de nuvarande hyresgästernas synpunkter, vara förhandlingspart samt bevaka den enskilde hyresgästens intressen. Uppgiften är svår, eftersom avvägningar måste göras mellan motstridiga intressen. Utredningarna tolkar detta som ett skäl för att den organiserade hyresgäströrelsen och hyresgästföreningens ställning som företrädare för de boende – de nuvarande och de kommande – måste vara stark. Utan en sådan kontinuitet i bedömningarna, som kommunen dessutom av staten är uttryckligt ålagd att göra, försvåras kommunens arbete i avsevärd grad.

Utredningarna anger vissa allmänna synpunkter på vilka riktlinjer som bör ligga till grund för ett fortsatt arbete med inflytandefrågorna.

På sikt bör de boende få bestämmanderätt i frågor som direkt berör dem. Detta kan leda till att olika funktioner i boendet överlämnas till hyresgästerna för beslut. Främst gäller det de boendes rättigheter, dock inte sådana situationer där bostadssaneringslagen resp. tvångsförvaltningslagen kan tillämpas.

Utredningarna anser att bland de grundläggande förutsättningarna är att de boende måste kunna kräva att fastighetsägaren underhåller fastigheten i dess helhet på ett tillfredsställande sätt. Att fastighetsägaren uppfyller sitt ansvar i detta avseende kan kontinuerligt tillses genom att dels den enskilde hyresgästen gör påpekanden etc., dels genom att hyresgästföreningen agerar vid hyresförhandlingar eller begär förhandlingar om lägenheternas skick. Med hyresgästförening avses riksorganisation eller förening, som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde lägenheten är belägen.

Utredningarna anser att en allmän höjning av själva lägenheternas standard – utöver sedvanligt underhåll – skall kunna påyrkas av hyresgästföreningen. I princip skall avses samtliga lägenheter inom en fastighet, alternativt inom ett avgränsat förvaltningsområde. Normalt skall hyresgästföreningen kunna påkalla förhandling i frågan. Fastighetsägaren skall inte kunna vägra att förhandla. Även regelrätta ombyggnader skall kunna komma till stånd på detta sätt. Omvänt skall gälla att fastighetsägaren inte får genomföra åtgärder som exempelvis förändrar lägenheternas standard och påtagligt förändrar hyrans storlek utan föregående förhandling med hyresgästföreningen.

Den enskilde hyresgästen skall, menar utredningarna, ha rätt att vidta individuell ändring av lägenhetens utformning. Han skall på egen hand, på egen bekostnad och med eget ansvar kunna tillfredsställa sin personliga smak i fråga om lägenhetens utrustning, färgsättning och materialval. Vissa inskränkningar bör dock gälla för hyresgästen. Fastighetsägaren skall ha rätt att förhindra att en hyresgäst vidtar en åtgärd i lägenheten, om det finns risk att åtgärden nedsätter säkerheten, påtagligt försvårar rationell fastighetsförvaltning eller om den på annat sätt är till synnerligt men för fastighetsägaren.

Något särskilt tillstånd skall hyresgästen normalt inte behöva inhämta. Det kan dock övervägas att den rätt till individuell ändring av lägenheten, som hyresgästen föreslås få, ej skall avse sådana åtgärder som kräver byggnadslov. Om risken för framtida processer bedöms vara stor, bör införas regler som föreskriver att hyresgästen skall underrätta fastighetsägaren innan en åtgärd vidtas.

Om hyresgästen har genomfört en åtgärd, som enligt fastighetsägarens mening inte kan godtas och rättelse inte görs efter anmodan, bör ägaren få rätt till prövning i frågan i hyresnämnden.

Om hyresnämnden godkänner fastighetsägarens yrkanden, finns flera typer av sanktioner att tillgripa, t. ex. att ålägga hyresgästen att återställa lägenheten i brukbart skick eller att förklara hyresrätten förverkad. Även sanktion i form av skadestånd torde kunna användas. Det får i annat sammanhang, menar utredningarna, övervägas om hyresnämnderna skall ges möjlighet att utdöma skadestånd.

Om fastighetsägaren vid hyresgästens avflyttning finner att dennes åtgärder – utan att de i sak påverkat lägenhetens tekniska utformning och skick – ändå inverkat menligt på dess värde vid en förnyad uthyrning, skall ha ha rätt att väcka talan om skadestånd, om inte hyresgästen själv efter anmodan iordningställt lägenheten på ett sätt som kan godtas. Talan skall i så fall väckas hos hyresnämnd inom en månad efter avflyttningen.

För fastighetsägaren bör, fortsätter utredningarna, gälla att han inte skall ha rätt att tillgodogöra sig värdet av hyresgästens åtgärder vid bestämmande av hyra, så länge denne bor kvar i lägenheten.

Utredningarna framhåller att det finns frågor av praktisk och juridisk

art som inte berörts men förutsätter att dessa belyses i samband med remissbehandlingen och den fortsatta handläggningen.

Utredningarna tar upp frågan om det för samtliga lägenheter inom en fastighet skulle kunna gälla att hyresgästen får rätt att åtaga sig skyldigheten att själv hålla lägenheten i brukbart skick. Vid bristande underhåll skulle fastighetsägaren vid hyresgästens avflyttning ha rätt att kräva skadestånd. Nackdelarna med en sådan ordning överväger dock fördelarna anser utredningarna. Som skäl härför anges bl. a. att fastighetsägaren har en starkare ställning än hyresgästen. Det vore då lätt att skriva över denna skyldighet på hyresgästen. Det kan inte med fog hävdas att denne generellt sett har intresse av eller tillräcklig kunskap att själv genomföra underhåll. Skall dessa tjänster köpas av varje hyresgäst för sig torde kostnaderna bli betydligt högre än i en rationell fastighetsförvaltning.

Fastighetsägaren bör, anser utredningarna vidare, i görlig mån överlåta beslutanderätten över gemensamma anordningar inom- och utomhus till dem som bor i fastigheten eller bostadsområdet. I den mån ekonomiska förhållanden berörs, torde dessa behöva regleras genom särskilt upprättade avtal mellan fastighetsägaren och en avtalskapabel part hos de boende. Förändring av gemensamma anordningar inom- eller utomhus skall kunna påyrkas av hyresgästföreningen. Omvänt skall gälla att fastighetsägaren inte skall kunna genomföra väsentlig förändring utan föregående förhandling med hyresgästföreningen.

De boendes möjlighet att påverka närmiljön berör, framhåller utredningarna, inte endast anordningar inom den egna fastigheten. Ofta är det fråga om anläggningar inom andra fastigheter eller på allmän mark som t. ex. när tomtmark inom flera fastigheter behöver tas i bruk för en lekplats. Om flera fastighetsägare berörs av en önskad förändring, skall hyresgästföreningen kunna få frågan prövad i hyresnämnd.

Utredningarna framhåller att dessa frågor i viss mån behandlas i anläggningslagen, vilket kan komma att utgöra en komplikation i lagtekniskt avseende.

Utredningarna övergår härefter till att behandla frågan om lagfäst förhandlingsrätt. De menar att de förut redovisade synpunkterna helt bygger på förutsättningen att, om initiativ tas av hyresgästföreningen (eller av hyresgästen vad avser den enskilda lägenheten), fastighetsägaren inte skall kunna vägra att förhandla. Om så sker eller resultat inte uppnås, skall det finnas prövnings- och sanktionsmöjligheter. Likaledes skall fastighetsägaren vara skyldig att föra förhandling med hyresgästförening innan åtgärd av väsentlig art genomförs.

Utredningarna har inte närmare behandlat frågan på vilket sätt detta skall komma till uttryck i lagstiftningen. Ett sätt som emellertid enligt utredningarna kan komma i fråga och som tidigare berörts är att endera parten skall äga rätt att få frågan prövad inför hyresnämnden.

Om medling inte kommer till stånd, skall vid frågans avgörande i hyres-

nämnd denna pröva om åtgärderna är till nytta för de boende eller allmänt är ägnade att öka trivseln eller användbarheten av bostäderna. Åtgärderna skall utföras om de inte är till synnerligt men för fastighetsägaren. Skälig ersättning skall utgå till honom. Det sätt på vilket detta sker får dock inte komma i strid med hyreslagens allmänna bestämmelser om hyrans skälighet.

Utredningarna erinrar om att frågan om att införa kollektivavtal på hyresmarknaden har diskuterats inom partsorganisationerna. När det gäller den rättsliga grunden för ett ökat hyresgästinflytande bör enligt utredningarna möjligheten att på hyresmarknaden införa ett kollektivavtalsrättsligt system övervägas. Utredningarna har noterat ett starkt intresse hos hyresmarknadens parter att finna lämpliga förhandlingsformer men anser att det bör finnas ett komplement till detta i lagstiftning. Som skäl härför anförs bl. a. att, även om frivilliga överenskommelser finns, lagstadgade rättigheter för hyresgästparten medför en starkare position för denna vid förhandlingar. En sådan lagstiftning måste för att bli effektiv innehålla sanktionsbestämmelser. Ett annat skäl som sammanhänger med utredningarnas uppfattning om att alla hyresgäster skall behandlas lika och ha samma rättigheter är att det med all sannolikhet kommer att finnas fastigheter som inte omfattas av frivilliga förhandlingsordningar.

I fråga om beslutsformer inom bostadsföretagen konstaterar utredningarna att en från arbetslivet känd form för medinflytande är rätten för arbetstagarna att utse ledamot i företagets styrelse. En utformning av motsvarande innebörd för de boende kan emellertid, menar man, knappast tillämpas inom hyresrättssektorn. Fastighetsägarstrukturen är synnerligen oenhetlig, bl. a. med ett stort antal enskilda fastighetsägare med små fastigheter. För de allmännyttiga bostadsföretagen gäller enligt utredningarna därtill att styrelsen har utsetts genom val i kommunfullmäktige eller kommunstyrelse. Utredningarna menar därför att det torde vara för tidigt att aktualisera några förändringar i dessa avseenden och framhåller att frågan närmast faller inom ramen för utredningen om den kommunala demokratins arbete.

Utredningarna framhåller att möjligheterna för hyresgästerna att utöva insyn hos de enskilda fastighetsägarna är begränsade. Beslutsfattandet är i väsentliga frågor knutet till ägandet. Inte minst av praktiska skäl är det svårt att se att styrelserepresentation skulle vara en väg till lösning av inflytandefrågorna.

Utredningarna finner däremot anledning aktualisera en insynsmöjlighet av annat slag, nämligen en rätt för hyresgästerna att utse särskilt ombud med rätt att granska fastighetsägarens redovisningshandlingar av olika slag. En ordning med motsvarande syfte har, påpekar utredningarna, nyligen föreslagits i departementspromemorian (Ds I 1973:6) Arbetstagarkonsult – försöksverksamhet i vissa företag. Företagets styrelse och den som har hand om förvaltningen av företaget skall enligt förslaget ge arbetstagarkonsulten tillgång till företagets böcker, räkenskaper och andra handlingar

samt lämna honom de upplysningar och den hjälp som han begär. De överväganden av praktisk och principiell art som är nödvändiga för att ange en lämplig teknisk lösning, säger utredninarna, har det av tidsskäl inte varit möjligt att lägga fram i detta sammanhang.

Beträffande verksamheten inom bostadsföretagens nuvarande ramar anför utredningarna att de allmännyttiga bostadsföretagen har tillkommit efter övergripande samhällsbeslut i avsikt att tillförsäkra de boende goda bostäder till priser som bestäms enligt självkostnadsprincipen. Genom det sätt på vilket styrelsen i företaget väljs har kommunens invånare genom den representativa demokratins former inflytande och ansvar för företaget i fråga.

Utredningarna konstaterar, att en utveckling mot ökat medinflytande är påbörjad men att det finns skäl att aktualisera ändringar av gällande lagstiftning av förut angivet slag för att öka möjligheterna för hyresgästerna att delta i beslut om boendet.

Utredningarna framhåller att förutsättningarna för bostadsföretagens verksamhet med tiden blir annorlunda, bl. a. genom hushållsförändringar och ändrade värderingar. Det ligger i sakens natur, fortsätter de, att även företagsformer och organisation bör ändras med i tiden växlande krav. De allmännyttiga bostadsföretagen, som står under kommunens direkta ledning, kan förändras genom beslut av icke övergripande karaktär.

Även det enskilda fastighetsägandet kan med tiden komma att undergå förändringar. Detta torde dock fordra åtgärder av relativt genomgripande slag, något som utredningarna bedömer ligger utom ramen för deras uppdrag att behandla.

Bostadskooperationen har funnit sina former. Den bygger på upplåtelseformen bostadsrätt. Den innebär bl. a. en knytning mellan hushåll och lägenheter med ett direkt ägande.

Ägandefrågorna får inte samma aktualitet i de kommunägda bostadsföretagen. En fördelning av ansvar och nyttjande i kooperativa former skulle, menar utredningarna, kunna övervägas för sådana hyreslägenheter.

Utredningarna anser att en av de väsentliga grunderna för bostadsförsörjningen – solidaritet mellan de boende nu och i framtiden – måste behållas. Villkoren för bostädernas kapitalutgift ges allmänt av övergripande beslut av regering och riksdag. På samma sätt ges förutsättningar och kostnader för teknisk försörjning, vatten och avlopp, gator, elektricitet m. m. genom beslut huvudsakligen på kommunal nivå. Hyresnivån och hyrornas fördelning på lägenheter av olika storlek, standard, läge m. m. blir följden av förhandlingar som förs mellan hyresmarknadens parter.

De kostnader som direkt hänger samman med bostadens brukande skulle enligt utredningarna kunna fördelas genom beslut bland de boende – ytterst när det gäller den enskilda lägenheten av den boende själv.

Ett överförande av beslut om bostadsområdenas skötsel och förvaltning till de boende, menar utredningarna, bör ske i sådana former att det är förenligt med de demokratiska traditionerna.

Utredningarna förklarar avslutningsvis att de avser att i det fortsatta arbetet överväga förutsättningar och former för ett ökat boendeinflytande.

2.1.9 *Prövning av köpeskilling för småhus i vissa fall*

Utredningarna erinrar om att i motionen 1973:234 förslag väcktes om åtgärder för att motverka oskäliga kapitalvinster vid försäljning av statsbelånade småhus. Riksdagens beslut (CU 1973:19, rskr 1973:208) innebar att Kungl. Maj:t borde låta undersöka möjligheten och lämpligheten av temporära åtgärder som kan förenas med nu gällande kontroll av priset vid första överlåtelse av vissa småhus.

Kungl. Maj:t uppdrog med anledning härav åt boendeutredningen att under utredningsarbetet överväga frågan om möjligheten och lämpligheten av åtgärder i det av civilutskottet angivna syftet.

Fram t. o. m. år 1967 fanns bestämmelser enligt vilka ett beviljat statslån för bostadsbyggande fick övertas vid försäljning av fastigheten endast om köpeskillingen godkänts av lånemyndigheten. Dessa bestämmelser var vid överlåtelse av småhus betingade främst av syftet att säljaren inte skulle kunna tillgodogöra sig det kapitaliserade värdet av direkta subventioner – i form av t. ex. räntebidrag och underränta på statslån.

Bostadspolitiska kommittén ansåg i betänkandet (SOU 1966:44, s. 201) Bostadspolitiskt kreditstöd att motivet för en fortsatt kontroll av köpeskillingen vid överlåtelse av egna hem skulle bortfalla om de egentliga räntesubventionerna avvecklades. Kommittén föreslog därför att kontrollen av köpeskillingen vid andrahandsförsäljning av statligt belånade hus skulle upphöra. Kommittén föreslog även att den detaljerade priskontroll som utövades vid förstagångsförsäljning av gruppbyggda småhus skulle upphöra.

Enligt statsmakternas beslut (prop. 1967:100, SU 1967:100, rskr 1967:265) avskaffades den särskilda köpeskillingskontrollen för statligt belånade hus från den 1 januari 1968. Däremot kvarstår en kontroll vid förstagångsöverlåtelse av gruppbyggda småhus – en kontroll inom ramen för det allmänna villkoret att lån inte får beviljas om produktionskostnaden är oskäligt hög.

Vidare erinrar utredningarna om att som villkor för att länsbostadsnämnd skall kunna medge att ett beviljat och utbetalat bostadslån övertas av ny ägare till ett småhus gäller bl. a. att kommunen skall ha åtagit sig borgensansvar för viss del av den nya ägarens lån. Om kommun inte åtar sig sådant ansvar och medgivande att överta lånet sålunda vägras av länsbostadsnämnden, skall nämnden säga upp lånet om det inte finns särskilda skäl däremot.

Utredningarna redogör därefter för vissa undersökningar om prisutvecklingen på småhus.

I en undersökning av fyra småhusgrupper utan statliga lån i Uppsala län år 1972 dras slutsatsen att försäljningspriserna utan prisprövning är avsevärt högre än vid statlig belåning, i genomsnitt 30 000–35 000 kr. per hus.

I en inom bostadsstyrelsen upprättad promemoria (1973-02-05) redovisas

skillnaden mellan försäljningspriserna för privatfinansierade gruppbyggda småhus och uppskattat godtagbart försäljningspris till ca 40 000 kr. per hus.

Av en undersökning (1973-01-10) från Uppsala län, vilken avser gruppbyggda småhus med statliga lån, framgår att, även om det i viss mindre omfattning förekommer överlåtelser i rent spekulationssyfte, den främsta orsaken till försäljning torde ha varit t. ex. nytt arbete eller ändrade personliga förhållanden. Den genomsnittliga tiden mellan tillträde och försäljning var 29 månader. Prisstegringen var i genomsnitt 7 600 kr., om avdrag görs för prisstegringar och standardförbättringar under innehavstiden. Det framhålls i undersökningen som en slutsats att talet om enorma överpriser vid överlåtelser av gruppbyggda småhus saknar grund åtminstone i Uppsala län.

Boendeutredningen har inhämtat uppgifter beträffande småhusöverlåtelser från 9 kommuner, belägna huvudsakligen i expansiva regioner, eftersom höga överlåtelsepriser torde vara vanligast förekommande i dessa. Kommunerna har ombetts lämna prisuppgift för statligt belånade småhus, i de flesta fall gruppbyggda, dels vid färdigställandet, dels vid överlåtelse på ny köpare inom 2–3 år. De priser som angavs skulle vara uttryck för en någorlunda etablerad prisnivå. Färdigställandet skedde åren 1970–1973 och andrahandsförsäljning ägde rum åren 1971–1973.

Utredningarna betonar den begränsning som vidlåder materialet i och med att det inte tagits fram på statistisk väg men gör dock följande konstateranden.

Överlåtelsepriset för statligt belånade småhus som färdigställts resp. överlåtits under perioden 1970–1973 ligger mellan 40–60 000 kr. högre än den ursprungliga köpeskillingen för 6 av de 9 kommunerna. Det motsvarar en ökning på drygt 30 %. De största skillnaderna redovisas från vissa kommuner i Stockholm samt Göteborg (max. 100 000 kr.) och den minsta skillnaden från Söderhamn (35 000 kr.). Detta torde, enligt utredningarna, kunna tolkas som en indikation på hur uppgången i överlåtelsepriser varierar mellan olika typer av regioner.

I fråga om lämpligheten av och möjligheten till åtgärder för att dämpa prisutvecklingen vid försäljning i andra hand av statsbelånade småhus har utredningarna kommit till följande bedömningar.

Det konstateras att efterfrågan på småhus inom vissa områden varit så stark i förhållande till aktuellt utbud att marknadsprisnivån legat avsevärt högre än den som blir ett resultat av bostadsmyndigheternas kostnadsprövning. De faktorer som konstituerar utbud och efterfrågan är delvis generella för hela landet, delvis lokalt och tidsmässigt begränsade, menar utredningarna.

Utredningsuppdraget utgår från att eventuella åtgärder skall kunna förenas med nu gällande bestämmelser för prövning av priset vid första överlåtelse av gruppbyggda småhus. De redovisade undersökningarna visar enligt utredningarnas mening att skillnaderna mellan å ena sidan den kostnadsprövade prisnivån och å andra sidan den marknadsprisnivå, som kommer till uttryck inom den privatfinansierade nyproduktionen och vid andrahands-

försäljning, är påtagliga. Utredningarna finner det styrkt att gällande prisprövning är effektiv och bör bibehållas från konsumentsynpunkt. Det torde inte ligga i statens eller kommunernas intressen att underlätta stora prishöjningar vid försäljning som sker kort tid efter tillträdet.

Vid bedömningen av prisstegringarna vid sådan snar andrahandsförsäljning får dessa, menar utredningarna, självfallet vägas mot säljarens berättigade intressen. En allmän värdering av om prisökningen är skälig eller inte blir i detta sammanhang knappast meningsfull.

Utredningarna framhåller att tomtpriset för bebyggelse med småhus vid kommunal försäljning av mark ofta innefattar en kraftig subvention. Det gäller även kommunala engångsavgifter. Syftet med subventioner av detta slag är uppenbart att nedbringa hushållets löpande bostadsutgifter. Avsikten är däremot inte att den förste ägaren bör få tillgodogöra sig dessa kommunala uppoffringar vid försäljning.

Bland synpunkter som åberopats för prisdämpande åtgärder vid andrahandsförsäljning nämner utredningarna också risken för att kommunerna får ett minskat intresse att påverka småhusens produktionskostnad. Vidare påpekas att möjligheterna att med hjälp av kommunal marktilldelning göra snabba försäljningsvinster kan leda till uppfattningen att det kommunala fördelningssystemet tjänar andra än bostadssociala syften.

Höga överlåtelsepriser har noterats i framför allt starkt expanderande kommuner. Enligt vad utredningarna erfarit från dessa av prisstegringar berörda kommuner finns en stark opinion för en prispåverkan vid andrahandsförsäljningar. Denna opinion har också tagit sig konkreta uttryck i kommunala beslut, avtalsklausuler och andra åtgärder.

Det anförda har givit utredningen uppfattningen att åtgärder för att i dämpande riktning påverka priset vid snar andrahandsförsäljning av småhus är lämpliga och nödvändiga. Det grundläggande bostadspolitiska syftet, att tillhandahålla även dessa bostäder till ett rimligt pris, bör vara den klara inriktningen för åtgärdernas utformning. Åtgärderna bör kunna begränsas lokalt och vara administrativt enkla. En riktpunkt bör vidare vara att även säljarens intressen skall beaktas och att värderingar av subjektiva syften bör undvikas.

Utredningarna finner det ligga närmast till hands att utgå från de beslutsformer som hittills använts: bostadsmyndigheternas administrativa kontroll och avtalsklausuler i samband med kommunal markförsäljning eller eljest.

Med de ståndpunkter som har redovisats menar utredningarna att ett generellt återinförande av priskontroll vid andrahandsförsäljning av statligt belånade småhus kan avvisas.

Utredningarna har stannat för att förorda en regel av följande innehåll, som skall gälla för sådana hus, för vilka länsbostadsnämnd godkänt produktionskostnaden vid den första försäljningen, dvs. de gruppbyggda småhusen.

Kommunen äger besluta huruvida en prövning av köpeskillingen i samband med snar överlåtelse av statligt belånade småhus skall ske för hus belägna i kommunen. Det grundläggande avgörandet ligger således hos kommunen. Bostadsmyndigheten prövar om den uppgivna köpeskillingen kan godtas. Av statsmakterna givna allmänna föreskrifter ger ramen för prisbedömningen.

Utredningarna finner det inte lämpligt att det vid sidan av detta föreslagna förfarande skall finnas en möjlighet för kommunen att genom borgensvägran förhindra övertagande av lån på grund av för hög köpeskilling. Om ändock kommunen vägrar borgen av angivet skäl, bör bostadsmyndigheten kunna avstå från kravet på kommunal borgen, därest säkerheten för lånen eljest kan anses vara tryggad.

Enligt utredningarna borde de föreslagna föreskrifterna i princip innebära att ett försäljningspris inte är godtagbart om det ger skattepliktig realisationsvinst. Innan riksskatteverkets omräkningstal för ett löpande år är tillgängliga får det senast publicerade talet användas. De faktorer i övrigt som behövs för en sådan beräkning är regelmässigt tillgängliga vid ansökan om övertagande. Ett klart villkor bör infogas i detta sammanhang med innebörden att statslånet förfaller till omedelbar betalning, om oriktig uppgift sedermera konstateras.

Vid överväganden om en försäljningsvinst skall anses godtagbar eller inte har i vissa fall kommit in värderingar av försäljningssyftet. Enligt utredningarna bör sådana bedömningar inte ingå i prövningen.

Utsträckningen av den tid under vilken prisprövningen skulle kunna ske torde enligt utredningarna kunna avgöras med administrativa bedömningar som grund. En skälig avvägning har bedömts vara att låta den särskilda övertaganderegeln löpa fr. o. m. tillträdesdagen, vilken ur ägarens synpunkt torde uppfattas som avgörande. Prövningsperiodens längd får närmare bedömas mot bakgrund av de administrativa rutiner som tillämpas vid beslut och utbetalning av de statliga bostadslånen men bör i vart fall inte överstiga tre år.

Redan beviljade lån torde enligt utredningarnas mening inte ha konstituerat något avtal, som ger låntagaren en rätt gentemot långivaren att överföra statslånet på en köpare oberoende av överlåtelsepriset. Med hänsyn därtill bör regeln enligt utredningarna kunna tillämpas även på beviljade och utbetalda lån.

Utredningarna anser att de framlagda förslagen skall kunna genomföras snabbt.

Utredningarna menar att åtgärderna i ett längre perspektiv kan te sig temporära, då en förhoppningsvis ändrad bostadsutbudssituation kan komma att utlösa få kommunala åtgärder av föreslagen karaktär. Detta förhållande utgör dock enligt utredningarna inte skäl till att nu avstå från att angripa prisrörelser av icke godtagbart slag.

Utredningarna framhåller att kommunernas möjligheter att vid försäljning

av mark till avtalet knyta särskilda skadestånds- eller vitesklausuler inte påverkas av den föreslagna ordningen.

Utredningarna framhåller vidare att byggherre/byggherreombud för gruppbyggda småhus i visst fall har avkrävt köparen s. k. boendeförsäkran i samband med kontraktstecknande och påpekar samtidigt att det torde ligga i byggnadsföretagens eget intresse att inte medverka till transaktioner av renodlad spekulativ karaktär. Klausuler av den innebörden, att kontraktet inte är överlåtelsebart inom viss tid och att köparen avser att fullfölja köpet och bruka fastigheten som bostad för familjen e. d., torde verka i rätt riktning, anser utredningarna.

Härutöver påpekar utredningarna att kreditgivare som lämnar topplån inom eller över bostadslånets förmånsrättsläge – och oavsett om statliga bostadslån utgår eller inte – kan medverka till en sanering av höga överlåtelsepriser genom att vägra att överföra lån till nya köpare eller vägra lämna nya lån när omständigheterna talar för att priset ligger för högt i förhållande till det allmänna läge som ges av den tidigare beskrivningen av prisbedömningsfrågorna. Kreditinstituten torde i så fall inte behöva anlägga säkerhetsaspekter i första hand utan torde kunna markera en vilja att i sin verksamhet allmänt bidra till rimliga bostadspriser.

Utredningarna framhåller att det från konsumentsynpunkt kan finnas starka skäl att också ta upp skyddsfrågor beträffande avtalsutformning, garantiåtaganden, indexklausuler m. m. – allt i den mån det inte kommer att ligga inom konsumenttjänstutredningens pågående överväganden. Dessa frågor är emellertid enligt utredningarna av så komplex natur att bedömningar inte har kunnat göras i detta sammanhang. Utredningarna menar emellertid att frågan om utredning på detta område ytterligare bör prövas av Kungl. Maj:t.

Avslutningsvis anför utredningarna att förhållandena vid snar försäljning av bostadsrätter i vissa fall kan likna de här åsyftade med statligt belånade småhus och att det finns skäl att med uppmärksamhet följa denna fråga.

2.1.10 *Reservationer m. m.*

Reservationer har avgetts av dels ledamöterna Andersson, Mattsson och Ullsten gemensamt, dels ledamöterna Källenius (mot delar som berör boendeutredningen) och Näverfelt (mot delar som berör bostadsfinansieringsutredningen), dels ledamoten Turesson. Särskilt yttrande har lämnats av ledamoten Svensson.

Ledamöterna *Andersson*, *Mattsson* och *Ullsten* anför att den bostadsbrist som präglat större delen av efterkrigstiden i hög grad skapat en "säljarens marknad". Konsumenternas möjligheter att påverka produktionens inriktning har varit näst intill obefintliga. Den framtida bostadspolitiken, menar reservanterna, måste inriktas på att rätta till dessa brister. Konsumenternas ställning måste därvid stärkas.

Reservanterna finner vidare att de nuvarande segregationstendenserna

mellan olika områden när det gäller de boendes åldrar, yrken och inkomster måste brytas. Konsumenternas valfrihet kräver att bostadsbyggandet hålls på en tillräckligt hög nivå. En viss lägenhetsreserv måste också finnas, menar reservanterna. Annars skapas inte den rörlighet på bostadsmarknaden som är en förutsättning för egentlig valfrihet. Våra kunskaper om människornas önskningar motiverar enligt reservanterna ett ökat byggande av småhus och andra s. k. markbostäder. Kraven på valfrihet och minskad social skiktning nödvändiggör vidare åtgärder som ger låginkomstgrupperna en starkare ställning på småhusmarknaden.

Ett annat steg i riktning mot ökad valfrihet och mindre social skiktning vore enligt reservanterna att ge dem som bor med bostadsrätt och hyresrätt en fördel motsvarande den som småhusägarna har genom sin rätt att göra skatteavdrag för sina ränteomkostnader. Reservanterna framhåller att åtgärder som syftar till en utjämning av prisstrukturen mellan olika upplåtelseformer inte får leda till någon förändring för dem som bor i ägda småhus.

Vad gäller frågan om demokrati i boendet hävdar reservanterna att den boendes inflytande över sin egen miljö i dag är mycket bristfällig. Det är därför nödvändigt att hyresvärdarna i samarbete med de boende och deras organisationer försöker finna former som ökar hyresgästernas ansvar och inflytande över den egna bostaden. Den lagstadgade förhandlingsrätt som utredningen föreslår anser reservanterna motiverad när det gäller åtgärder med ekonomiska konsekvenser.

Reservanterna anser att man i det fortsatta utredningsarbetet i denna fråga bör överväga bl. a. hur man skall göra det möjligt för flera att äga sina lägenheter.

I frågan om finansieringssystemet menar reservanterna, att det av utredningen förordade utjämningslånet, som innebär att kostnaden i nyproduktionen hålls nere och prisparitet skapas mellan olika årgångar, är en principiellt sett riktig lösning. Reservanterna finner dock att det varit önskvärt att de statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna av de skuldåtaganden som staten måste göra med detta system hade belysts mer utförligt. Vid det slutliga ställningstagandet till finansieringssystemet bör enligt reservanterna övervägas möjligheterna att kombinera lånesystemet med en statslåneränta som understiger dagens marknadsränta för den långfristiga upplåningen.

Reservanterna finner utredningens behandling av frågan om totalfinansiering och inrättandet av en statlig bostadsbank anmärkningsvärd. För egen del vill reservanterna inte avvisa tanken på ett enhetligt bostadslån men menar att detta problem kräver noggranna överväganden innan något slutligt ställningstagande görs. Reservanterna säger sig vidare inte kunna förorda att en statlig bank ges monopol på utlåning till bostadsbyggandet.

Utredningens förslag om att priskontroll införs vid försäljning i andra hand av statligt belånade hus torde enligt reservanterna knappast lösa pro-

blemen med att söka hålla nere dessa priser. Risken är stor, menar reservanterna, att en priskontroll endast medför uppkomsten av en svart marknad vid andrahandsförsäljningen. Överpriser motverkas effektivast genom att åstadkomma bättre balans mellan tillgång och efterfrågan.

Reservanterna *Källenius* och *Näverfelt* anser att det förhållandet att mer än 30 000 lägenheter står tomma i dag delvis kan ses som en följd av att bostadsproduktionen inte varit tillräckligt anpassad till konsumenternas krav och önskemål. Köpmotståndet mot de nya lägenheterna beror således i stor utsträckning på denna bristande anpassning och dåliga bostadsmiljöer och är enligt reservanterna inte enbart en fråga om priser. På kort sikt torde dock övervägandena om möjliga stimulansmedel böra inriktas på boendekostnaden. Reservanterna finner det därför motiverat med ett vidgat statligt finansiellt stöd. Detta bör kompletteras med hushållsanknutna skatteförmåner som medger erforderlig sänkning av boendekostnaden för att öka bostadsefterfrågan.

Reservanterna motsätter sig förslaget att kommun skall besluta om priskontroll vid andrahandsupplåtelse av statligt belånade småhus. Behovet av kontrollåtgärder undanröjs av en fortsatt hög småhusproduktion.

I fråga om utredningens förslag om lagfäst förhandlingsrätt för hyresgästerna rörande fastigheternas förvaltning m. m. anser reservanterna att det i första hand ankommer på hyresmarknadens parter att söka lösningar på de boendedemokratiska problemen. I avvaktan härpå bör någon lagstiftning inte genomföras.

Reservanterna finner att det föreslagna finansieringssystemet har sådana brister att det inte kan tillämpas utan betydande justeringar. Systemet har t. ex. inte erforderlig klarhet i sin uppbyggnad vad gäller de ekonomiska konsekvenserna för låntagaren och bostadslångivaren (staten). Det saknas vidare erforderliga analyser och bedömningar beträffande de statsfinansiella konsekvenserna. Enligt reservanterna måste därför den föreslagna låneformen klargöras och kompletteras i vissa punkter för att nå någorlunda nöjaktig realism och kunna komma till praktisk tillämpning.

Reservanterna redovisar vissa egna förslag beträffande principer och utformning av lånesystemet, bl. a. avseende amorteringstidens längd, storleken av de årliga amorteringarna av bostadslånet, betalningsprocentens storlek samt bostadslånets storlek.

Reservanten *Turesson* anför att bl. a. olika statliga och kommunala ingripanden och regleringar inom bostadsområdet har lett till minskad konkurrens i byggandet och därmed stigande produktionskostnader. Kapitalkostnaderna för bostäderna i nyproduktionen har blivit så höga att de sedan år 1968 har måst döljas för konsumenterna, vilket skett genom paritetslånesystemet. Det är enligt reservanten angeläget att nu söka finna sådana förutsättningar för bostadsproduktionen och sådana former för dess finansiering att en fri konkurrens på lika villkor med prispress som följd uppnås samt att bostadens verkliga kostnader inte döljs för konsumenterna genom dolda subventioner.

Reservanten anser att det av utredningens majoritet föreslagna finansieringssystemet – utjämningslån – emellertid har samma inbyggda svagheter som paritetslånesystemet. Skillnaden ligger bara i vissa olika termer. Med den föreslagna storleken på bostadsräntan – 3,7 % – för 1974 års produktion och en årlig uppräkningsfaktor om 3–3,5 % blir förutsättningarna för att de statliga lånen och de oguldna räntebeloppen skall kunna återbetalas små eller obefintliga. Systemet kommer därför enligt reservanten att förr eller senare leda till en lika ohållbar situation som paritetslånen gjort. Den statsfinansiella belastningen av utjämningslånen gör vidare att förslaget inte kan accepteras.

Reservanten menar dock att en viss omfördelning över tiden av kapitalkostnaderna kan tillåtas för att dels dämpa hyrorna i nyproduktionen, dels medverka till hyresparitet mellan likvärdiga bostäder av olika årgångar. Därvid skall räntekostnaderna helt och fullt täckas av hyran redan från början. Kapitalkostnadernas amorteringsdel däremot är enligt reservantens mening möjlig att förskjuta över lånens löptid. Reservanten utvecklar vidare vissa principer för ett finansieringssystem, vilket inte skulle dölja de verkliga kostnaderna för bostäderna eller leda till några statsfinansiella bekymmer.

Om de hyror som uppkommer till följd av detta finansieringssystem bedöms för höga för flertalet inkomsttagare, erfordras ytterligare åtgärder. Detta bör enligt reservanten ske inte genom att bidragssystemet ytterligare byggs ut utan genom en sänkning av den direkta skatten. Härigenom skapas ett sådant utrymme i den enskilde hyresgästens budget att han får råd att själv betala sin hyra. Detta kan ske genom ett förhöjt grundavdrag vid beskattningen; frågan härom bör övervägas anser reservanten. Man måste dock under alla förhållanden räkna med behov av bostadsbidrag i någon form till familjer och enskilda med små inkomster.

I frågan om totalfinansiering och s. k. integrerad finansiering finner reservanten utredningens förslag leda till en orimligt tungrodd byråkratisk ordning.

Förekommande väsentliga skillnader i bostadskostnaderna mellan äganderätt och hyresrätt kan enligt reservantens mening behöva utjämnas, dock inte på sådant sätt att villkoren för t. ex. småhusägarna försämras.

Reservanten motsätter sig vidare förslaget om priskontroll vid andrahandsupplåtelse av statligt belånade småhus. En fortsatt hög småhusproduktion undanröjer behovet av kontroll, anser reservanten.

Ledamoten *Svensson* anför att från låneteknisk synpunkt framstår en totalfinansiering i form av ett enda fastighetslån överlägset förslaget om två skilda lån. En dylik fullständig finansiering hindrar inte en sådan teknik att en förräntning av den egna insatsen, vilken blir placerad över fastighetslånets övre gräns, kan åstadkommas. Den medför vidare en mera "naturlig" avskrivning av fastighetslånen, nämligen från toppen och nedåt.

2.2 Betänkandet Följdfrågor

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna framlägger i betänkandet med följdfrågor visst kompletterande material rörande de av utredningarna föreslagna utjämningslånen, delvis redovisat i form av ett förslag till ny författning om den statliga långivningen. Utredningarna föreslår vidare att statens lånestöd vid ombyggnad och genomförande av miljöförbättrande åtgärder skall, liksom vid nybyggnad, lämnas som utjämningslån.

2.2.1 *Lån för ombyggnad*

Utredningarna konstaterar att den principiella metoden med utjämningslån är tillämpbar också för bostadsinvesteringar med varaktighet, som är påtagligt kortare än nybyggnadens. Det är emellertid uppenbart att bostadsräntan för utjämningslån med kort löptid måste ligga högre än om löptiden är längre. Utredningarna illustrerar detta med några räkneexempel, varvid en av utgångspunkterna är att utjämningsfaktorn ökar med 3,5 % per år. Med ledning av dessa exempel anger utredningarna följande bostadsräntor för olika löptider.

Bostadsränta (procent)		Löptid (antal år)
B =	bostadsräntan för nyproduktionen	60
B +	1,0	40
B +	1,5	30
B +	2,0	25
B +	3,0	20
B +	8,0	10

Utredningarna understryker att de redovisade procentsatserna inte är uttryck för en exakt matematisk beräkning.

Utredningarna anger som sin allmänna uppfattning att utjämningslån skall kunna utgå för all ombyggnad som uppfyller vissa standardkrav. Den lägsta standarden som bör berättiga till utjämningslån för ombyggnad bör enligt utredningarna bestämmas med ledning av föreskrifterna i kungörelsen (1973:532) om lägsta godtagbara standard för bostadslägenhet i vissa fall.

Vid ombyggnader av bostäder till standard och utformning som är likvärdig med nybyggda bostäders och som kan beräknas få en lika lång brukningstid som dessa bör bostadsräntan vara densamma som i nybyggnadsfallet. Är varaktigheten kortare skall enligt utredningarna bostadsräntan vara högre.

Eftersom många ombyggnader i dag finansieras med traditionella annuitetslån, vilka ger högre kapitalkostnader än utjämningslån, skulle en allmän övergång till utjämningslånesystemet för ombyggnader medföra större kapitalkostnadssänkningar för ombyggnader än för nybyggnader. Detta förhållande kan enligt utredningarna motivera en viss uppjustering av de av

utredningarna angivna bostadsräntorna för lån med kortare löptid än 60 år.

För de fall där ombyggnad av småhus får ske utan iakttagande av standardkrav föreslår utredningarna att statliga annuitetslån skall kunna utgå.

Beträffande metoden för fastställande av låneunderlag och pantvärde vid ombyggnad har utredningarna inte ansett sig ha anledning att nu föreslå någon ändring.

2.2.2 *Utjämningslån för miljöförbättrande åtgärder*

Utredningarna föreslår, att utjämningslån skall kunna utgå även för miljöförbättrande åtgärder avseende befintliga hus och bostadsmiljöer. Dylika lån skall enligt utredningarna kunna användas för en snabb och enkel hantering och för situationer där lån till ny- och ombyggnad inte kommer i fråga. Hela den godkända kostnaden (som fastställs med vissa minimi- och maximigränser) skall enligt förslaget finansieras med statsmedel. Underliggande kredit eller egen kapitalinsats skall således ej krävas.

Någon bestämd gräns mellan vad som skall rubriceras som miljöförbättrande åtgärder resp. ombyggnad anser utredningarna inte kunna dras. Förhållandena i det enskilda fallet blir utslagsgivande för bedömningen. Några av utgångspunkterna för en sådan bedömning är följande.

För att lån till ombyggnad skall utgå, skall den lånebeviljande myndigheten bedöma behovet av åtgärden. Detta krävs inte för lån till miljöförbättrande åtgärder. Utredningarnas förslag bygger på att lånesökanden skall bedöma behovet tillsammans med de boende. Vidare krävs inte vid ombyggnad att berörda bostäder har statliga lån, vilket emellertid föreslås bli fallet för att lån till miljöförbättring skall utgå. Av naturliga skäl kommer standardkrav inte att ställas vid lån till miljöförbättrande åtgärder, som kommer att kunna vara av vitt skilda slag. Vid ombyggnad finns däremot generella standardkrav bland de förutsättningar som skall infrias för att lån skall utgå.

Utredningarnas förslag innebär i sina huvuddrag att utjämningslån kan utgå för att finansiera åtgärder som ökar användbarhet och attraktivitet av redan byggda hus och bostadsområden. De åtgärder som kan komma i fråga för lån kan avse såväl den yttre miljön som ändringar av själva huset. Utredningarna har avstått från exemplifieringar av möjliga åtgärder. De betonar dock att också omdisponering eller förändring av bostadslägenheter och lokaler kan komma att genomföras med stöd av dessa lån.

Behovet av miljöförbättring och utformning av åtgärder tillkommer det primärt lånesökanden att bedöma. Utredningarna har dock fäst den allra största betydelse vid att de boende själva skall kunna ta aktiv del av utformningen. För hus med hyreslägenheter innebär detta att berörd hyresgästförening skall ha blivit tillfrågad. I likhet med vad som gäller för övriga låneärenden skall också kommunen ha lämnat yttrande.

Länsbostadsnämndens prövning av lånen skall, menar utredningarna, i

första hand avse frågan om kostnaderna för de åtgärder som omfattas av låneansökan är skäliga med hänsyn till arten och omfattningen av åtgärderna.

Utjämningslån till miljöförbättrande åtgärder skall enligt utredningarna för alla låntagarkategorier normalt kunna utgå till hela kostnaden, om den överstiger en av administrativa skäl satt undre gräns, upp till en övre gräns av 50 kr/m² ly. Den godkända kostnaden motsvarar således låneunderlag och utjämningsunderlag, vilket medför att underliggande kredit eller egen kapitalinsats inte erfordras.

Varaktigheten av de åtgärder som kan komma i fråga kan variera kraftigt från fall till fall. Utredningarna anser att det därför bör ankomma på länsbostadsnämnden att fastställa lånets löptid med hänsyn till omständigheterna. Hinder bör inte föreligga för att löptiden skall kunna uppgå till 60 år, dvs. samma som för utjämningslån som avser nybyggnad.

Långivningen är till sin karaktär sådan, att det kan vara svårt att erhålla "bankmässigt" tillräckliga säkerheter för lånen. Utredningarna föreslår därför att, även om huvudregeln skall vara att säkerhet lämnas i form av panträtt i fastigheten eller tomträtten, även annan säkerhet skall kunna godtagas. Lämnas inteckningssäkerhet skall den vara belägen på sådant sätt som kan godtagas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall.

2.2.3 *Finansieringsunderlag*

Utredningarna anger att de i sitt fortsatta arbete kommer att ta upp frågan om reglerna för bestämning av låneunderlag och pantvärde. Någon principiell förändring av dessa regler föreslås därför inte nu. Utredningarnas förslag i övrigt medför dock behov av vissa förändringar av praktisk karaktär.

Bostadslån enligt bostadslånekungörelsen är enligt utredningarna egentligen i normala fall två olika lån. Den del av lånet som avser bostäder är ett paritetslån och den del som avser lokaler är ett lån med rak amortering. Utredningarna anför att utjämningslån inte kan uppdelas på detta sätt och föreslår att åtgärder som berättigar till utjämningslån skall anges i ett utjämningsunderlag. Detta underlag skall vara en del av låneunderlaget. Utredningarna föreslår i sammanhanget att vissa lokaler, huvudsakligen inte kommersiella sådana och som i dag inte omfattas av paritetslånesystemet, skall föras över till utjämningsunderlaget och sålunda komma i åtnjutande av de gynnsamma kapitalkostnadsvillkor som utjämningslånesystemet skulle medföra.

För den del av låneunderlaget som inte ingår i utjämningsunderlaget bör enligt utredningarna utgå annuitetslån.

2.2.4 *Övertagande och uppsägning av lån*

Utredningarna redogör för gällande bestämmelser om övertagande och uppsägning av bostadslån. Bestämmelserna innebär i sammandrag följande.

Länsbostadsnämnden kan i vissa angivna fall säga upp bostadslån till

betalning helt eller delvis. Låntagaren har rättighet att när som helst säga upp hela lånet. En köpare som vill överta bostadslånet skall ansöka om detta hos länsbostadsnämnden inom viss bestämd tid. Om så inte sker eller nämnden inte lämnar medgivande att överta lånet, skall nämnden som regel säga upp detta. Om den nya ägaren tillhör en låntagarkategori med lägre lånegränser än säljaren skall köparen betala mellanskillnaden.

Bostadslån kan utgå även för förvärv av hus. Endast kommun eller allmännyttigt bostadsföretag kan få sådant lån. Lånen är att betrakta som ett specialfall av övertagande.

Bland de förslag i utredningarnas huvudbetänkande, som aktualiseras i samband med frågorna om övertagande och uppsägning av lån, ingår frågan om uppsägning av utjämningslån. I denna del anför utredningarna följande.

Den normala situationen är eller bör vara att låntagaren behåller sitt utjämningslån under lånets löptid. Om fastigheten byter ägare bör utjämningslånet kunna överföras på ny ägare i enlighet med de regler som nu gäller för bostadslån. Enligt utredningarna bör några särskilda problem därvid inte uppstå.

I det fall låntagaren önskar lösa sitt lån skall han ersätta staten för vad staten inte tidigare erhållit som följd av låg bostadsränta i förhållande till normal ränta för långfristiga lån och för återstående skuld.

När ett lån skall lösas är det, anför utredningarna, framför allt följande två aspekter som är viktiga. Låntagaren skall ha en reell möjlighet till att lösa ut sig, dvs. hans möjligheter att lösa lånet skall inte vara mindre än när det upptogs. Som princip skall därvid gälla att statens fordran inte kan överstiga ett med hänsyn till husets ålder reducerat pantvärde för ett motsvarande nybyggt hus minskat med underliggande kredit och låntagarens kapitalinsats. Vidare skall låntagare som säger upp sitt utjämningslån – eller vars lån uppsägs – inte vara gynnad i förhållande till andra fastighetsägare vars lån kvarligger eller till andra som tar upp nya lån. Den förra aspekten syftar närmast på en situation då den med tiden höjda kapitalersättningen inte räcker till för att kompensera staten för tillskotten till låntagaren under början av löptiden.

Utredningarna föreslår vidare att länsbostadsnämnden skall kunna besluta om kortare löptid och därmed högre bostadsränta för utjämningslån, om bostäder eller lokaler används för annat ändamål än avsett. En motsvarighet finns i dag genom att amorteringstiden för de konventionella lånen kan förkortas.

Förslaget att staten vid uppsägning av lån skall ersättas för gjorda uppoffringar innebär att säkerhet måste ställas på sådant sätt att låntagaren inte kan undandra sig sitt betalningsansvar. Alla låntagare måste kunna ställa erforderliga säkerheter som skydd mot missbruk. Säkerhet i form av panträtt föreslås motsvara 50 % av utjämningsunderlaget, som regel placerad inom 150 % av pantvärdet.

2.2.5 *Utjämningslån för redan byggda hus*

Utredningarna framhöll redan i huvudbetänkandet att om förutsättningar för paritet skall behållas även framdeles, vilket är en väsentlig utgångspunkt i utjämningslånesystemet som sådant, är det önskvärt att utjämningslån också om möjligt kan omfatta ett antal årgångar i beståndet. I detta betänkande behandlades främst frågan om utjämningslån till fastighetsägare med bostadslån, för vilka omfördelning tillämpas enligt bostads- och räntelånekungörelserna.

Efter att ha beskrivit det bestånd av lägenheter som omfattas av ränte- och paritetslån behandlar utredningarna nu även det bestånd av lägenheter som uppförts under senare år med stöd av bostadslån med nominella villkor eller utan stöd av statliga lån.

Utredningarna konstaterar att av de låntagare som har valfrihet mellan paritetslån och lån med nominella villkor, dvs. låntagare som har fått lån till småhus som skall bebos av låntagarna själva, väljer drygt 30 % lån med nominella villkor. I hur hög grad dessa låntagare med nominella lån skulle välja att byta ut dessa mot utjämningslån anser sig utredningarna inte kunna bedöma förrän en samlad lösning av finansierings- och beskattningsfrågorna föreligger.

Beträffande lägenheter som uppförts utan statliga lån konstaterar utredningarna att ca 95 % av antalet lägenheter i flerfamiljshus är finansierade med statliga lån, medan de statligt belånade småhusens andel varit sjunkande under senare år och f. n. understiger 70 % i nyproduktionen.

Utredningarna anser sig kunna konstatera att det i varje fall för hyres- och bostadsrättshus bör framstå som fördelaktigt med statliga utjämningslån om sådana erbjuds.

Utredningarna föreslår generellt att ägare till hus som har uppförts efter år 1957 eller som har ombyggts med stöd av bostadslån enligt 1967 års bostadslånekungörelse, skall erbjudas utjämningslån.

Det innebär att låntagare som har ränte- och paritetslån skall kunna byta ut dessa mot utjämningslån. Utjämningslånets storlek skall därvid vara lika med den skuld till staten som belastar huset vid ingångstidpunkten varvid även skuld för sådana lokaler som skall kunna inräknas i utjämningslåneunderlaget beaktas. Beräkning av bostadsräntan för olika årgångar kan enligt utredningarna grundas på de överväganden som redovisas i huvudbetänkandet. Lånens löptid bör beräknas så att det antal år, som förflutit mellan den tidpunkt då husen uppförts och den tidpunkt då utjämningslån utgår, avdras från 60 år.

Bostäder med statliga lån och nominella villkor bör enligt utredningarna erbjudas utjämningslån om de färdigställts fr. o. m. år 1958. Bestämmning av utjämningsunderlaget bör ske i analogi med vad som förordats för ränte- och paritetsbelånade hus. Bostadsräntan bör bestämmas så att kapitalkravet för bostäderna blir detsamma som för bostäder vilka får sina ränte- och paritetslån utbytta mot utjämningslån.

Också lägenheter utan statliga lån som färdigställts fr. o. m. år 1958 bör enligt utredningarnas förslag kunna få utjämningslån. Bostadsränta, låneunderlag m. m. får bestämmas i analogi med vad som utredningarna anfört i fråga om statligt belånade bostäder. Lånets storlek får fastställas på schablonmässiga grunder men inte överstiga lånet för ett likvärdigt ursprungligen statsbelånat hus med likvärdiga förutsättningar i övrigt.

I frågan om ombyggnader begränsar utredningarna sina förslag till sådan ombyggnad som har finansierats med stöd av bostadslån enligt 1967 års bostadslånekungörelse. Lånens löptid, storlek, utjämningsunderlag, bostadsränta m. m. bör enligt utredningarna bestämmas i huvudsak i analogi med vad som föreskrivits gälla för övriga bostäder som erbjuds utjämningslån.

Utredningarna understryker att ställningstagandet i frågan om att erbjuda utjämningslån för redan byggda bostadshus är grundat på förutsättningen att en övergång till utjämningslån skall medföra sänkta bostadskostnader.

Utredningarna framhåller att det finns små möjligheter att utforma föreskrifter för övergång till ny låneform på ett sådant sätt att en fullständig exakthet erhålls men förutsätter att sådana föreskrifter kan utformas efter vissa schabloner och på de grunder som utredningarna har anfört.

Slutligen föreslår utredningarna i detta sammanhang att bostadsrättsförening som önskar övergå till utjämningslån i samband därmed skall kunna genomföra sådan refinansiering av bostadsfastigheten att utjämningslånets storlek bestäms enligt de grunder som gäller för nyproduktionen.

2.2.6 *Kompletterande låneformer*

Utredningarna tar även upp frågan om kompletterande låneformer. De anser att det, även om den huvudsakliga finansieringsformen vid ny- och ombyggnad skall vara utjämningslån, likväl fortsättningsvis finns anledning för staten att lämna lån av annat slag.

Utredningarna föreslår därför att staten skall lämna annuitetslån för att i vissa fall täcka behovet av krediter till bostadsförsörjningen. Detta möjliggör en lägre kapitalkostnad under början av lånets löptid än konventionella lån med rak amortering. Vad som kan komma i fråga kan uppdelas i tre principiellt olika fall.

1. Fördjupning av lån.
2. Lån inom låneunderlaget, som ej omfattas av utjämningsunderlag.
3. Begränsad ombyggnad av småhus.

De ändamål för vilka annuitetslån skall kunna utgå har direkt motsvarighet i nu gällande förhållanden.

Utredningarna föreslår vissa förändringar i fråga om beräkningen av annuitetens storlek. Denna bör således beräknas med utgångspunkt i en ränta som hålles bunden i 5-årsperioder. De anser vidare det vara befogat att tillämpa en och samma räntesats för de annuitetslån som kan komma i fråga, oavsett löptid eller behandling i säkerhetsavseende.

Utredningarna föreslår också att löptiden skall vara densamma för utjämningslån och annuitetslån, när dessa avser samma nybyggnads- eller ombyggnadsprojekt. Detta är närmast att se som en konsekvens av förslaget om att löptiden för utjämningslån vid nybyggnad skall vara 60 år och de konventionella bottenkrediterna, enhetslånen, har en löptid av motsvarande utsträckning. Eftersom grunden för kortare löptid än 60 år skall vara en bedömning av åtgärdens varaktighet eller återstående brukningstid, bör resultatet enligt utredningarna bli lika löptider för de båda statliga lånetyperna, om dessa användes parallellt för att finansiera samma bostäder eller lokaler.

2.2.7 *Övriga förslag*

Som förut nämnts har utredningarna lämnat förslag till ny författning om den statliga långivningen. Av författningsförslaget framgår att utredningarna frångått sitt i huvudbetänkandet framlagda förslag om att den egna kapitalinsatsen säkerhetsmässigt skulle placeras mellan bottenlånet och statslånet. I stället föreslås nu att den egna insatsen i detta avseende skall behandlas på samma sätt som f. n. och alltså placeras efter statslånet.

2.2.8 *Reservationer*

Reservationer har avgetts av ledamöterna Andersson och Mattsson gemensamt, ledamöterna Källenius och Näverfelt också de gemensamt, ledamoten Svensson, ledamoten Turesson samt av ledamoten Ullsten.

Ledamöterna *Andersson* och *Mattsson* hänvisar till sin reservation till huvudbetänkandet och understryker att de sedan dess alltmera styrkts i sin uppfattning att det föreslagna finansieringssystemet måste omarbetas, om det skall kunna genomföras.

Reservanterna anför att utjämningslånet enligt majoritetens förslag skulle komma att ställa enorma statsfinansiella anspråk lång tid framöver och pekar på att några samhällsekonomiska konsekvenser av den av majoriteten föreslagna bostadsräntan om 3,7 % inte har redovisats. Kostnadsnivån i nyproduktionen gör emellertid en utjämning av kostnaderna över tiden nödvändig och reservanterna kan även tänka sig direkta subventioner utöver det riktade bostadsstödet.

Beträffande de övre lånegränserna föreslår reservanterna en höjning till 95 % för enskilt ägda småhus och till 90 % för enskilt ägda hyresfastigheter.

När det gäller placering i säkerhetsläge av den egna insatsen förordar reservanterna en lösning av frågan i enlighet med huvudbetänkandets förslag. Härigenom, menar reservanterna, skapas mer likvärdiga finansieringsvillkor mellan olika företagsformer men även bättre förutsättningar för människor med små ekonomiska resurser att finansiera köp av småhus.

Också reservanterna *Källenius* och *Näverfelt* hänvisar till sin reservation till huvudbetänkandet och finner att det fortsatta arbetet i utredningarna ytterligare har bestyrkt deras tidigare framförda principinställning till det föreslagna finansieringssystemet.

Majoritetsförslaget bygger enligt reservanterna på orealistiska antaganden om förutsättningarna för betalning av lånen. För att belysa detta har reservanterna utarbetat en bilaga till reservationen, som visar utvecklingen av statens lånefordran och hyresbehoven under den 60-årsperiod som utjämningslånet avses omfatta. Dessa beräkningar visar, menar reservanterna, att det föreslagna utjämningslånet inte kommer att ge möjlighet att återvinna de av staten gjorda uppoffringarna inom lånetiden 60 år.

Reservanterna menar vidare att beräkningarna visar att lånesystemet medför en ständigt ökande latent skuld till staten för de boende. Detta innebär, hävdar reservanterna, att de boende som själv äger eller ansvarar för sina statligt belånade bostäder mister praktiskt taget all ekonomisk handlingsfrihet över sina hem.

Majoritetens förslag, att staten tar hand om allt inteckningsutrymme från hypotekslånens övre gräns upp till 150 % av pantvärdet med undantag för det utrymme, som fastighetsägaren från början kan få disponera för finansiering av egen insats, innebär enligt reservanterna att inteckningsväsendet i praktiken avskaffas i dess hittillsvarande mening. Reservanterna framhåller vidare att det i praktiken kommer att vara omöjligt att lösa utjämningslånet, eftersom man får utgå ifrån att staten alltid kommer att kunna återkräva ett maximibelopp som svarar mot pantvärdet vid lösningstidpunkten med vissa avdrag.

Reservanterna menar att majoritetens förslag är ogenomförbart men framhåller att, om ett system för utjämningslån ändock genomförs, detta måste utformas enligt den av dem angivna reservationen till huvudbetänkandet.

Reservanterna utvecklar härefter vissa allmänna utgångspunkter för en bostadspolitisk lösning, som enligt deras uppfattning bemästrar nuvarande akuta problem samtidigt som den uppfyller rimliga fördelningspolitiska krav och upprätthåller en socialt önskvärd bostadsefterfrågan. De föreslår en kombination av följande åtgärder. Staten bör med lämpligt avvägda räntesubventioner övergångsvis begränsa räntekostnaden, så att hyresnivån i nyproduktionen är möjlig att bära för flertalet hyresgäster. Räntesubventionen bör avtrappas och räntan successivt kunna höjas i äldre årgångar så att verklig ränta betalas efter ett antal år.

Systemet kan vidare innehålla en viss årlig minskning av subventionsinslaget i nyproduktionen så att subventionssystemet på sikt kan avvecklas. För betalningssvaga grupper måste individuella bostadssubventioner finnas kvar. En allmän avdragsrätt bör kunna övervägas för att öka hushållens konsumtionsförmåga för bostadsändamål.

Reservanterna hävdar att en anpassning av bostadsmarknaden till de boendes värderingar förutsätter att de får ökade valmöjligheter och genom sitt val kan påverka produktutformning, utrustningsstandard och pris. Den bästa garantin för konsumenttrygghet och valfrihet är förekomsten av flera olika förvaltningsföretag. Det är till de boendes nackdel om enskilt byggherreskap, enskild förvaltning och enskilt ägande med olika medel ytterligare

inskränks. Därför föreslår reservanterna att lånegränsen skall ligga vid 95 % av pantvärdet för alla låntagare utom för bostadsrättsföreningar, som även fortsättningsvis bör få behålla 98 %-gränsen.

Reservanterna föreslår också att sådana ändringar i skattelagstiftningen vidtas att enskilda fastighetsförvaltningar ges möjlighet till skattefri avsättning till reparationskostnader enligt mönster från reglerna för avsättning till skogskonto.

Ledamoten *Svensson* anser sig inte kunna biträda utredningsmajoritetens förslag att möjligheter skall beredas vissa ägare av icke statsbelånade fastigheter att erhålla omfördelningslån. Den härigenom uppkommande sänkningen av kapitalkostnaden skulle, framhåller reservanten, inte medföra en motsvarande hyressänkning.

Ledamoten *Turesson* erinrar om sin reservation till huvudbetänkandet, i vilken han motsatt sig det av majoriteten föreslagna lånesystemet.

Reservanten redovisar vissa beräkningar som visar att statens sammanlagda utestående fordringar på de bostadshus som byggs varje år efter 60 år kommer att uppgå till drygt 100 miljarder kr. Reservantens slutsats är att majoritetens förslag till nytt lånesystem inte kan accepteras.

Reservanten framhåller att majoritetens förslag innebär att staten som säkerhet för lån och skuldökning skall disponera inteckningar och ägarhypotek i sådan omfattning, att fastighetsägarens ekonomiska handlingsfrihet blir praktiskt taget obefintlig. Reservanten menar, att detta blir särskilt kännbart för en egnahemsägare, som behöver likvida medel för att modernisera eller renovera sitt hus. Det kommer också att försvåra för andra än kapitalstarka köpare att förvärva egnahemsfastigheter.

Ledamoten *Ullsten* framhåller att det nu föreliggande förslaget innebär att det egna kapitalet skall placeras i förmånsläge efter det statliga lånet. Enligt reservanten motverkar detta en strävan att göra småhusmarknaden tillgänglig även för låginkomstgrupperna. Utredningarnas tidigare förslag, menar reservanten, skulle tjäna en sådan strävan och även göra bostadsrätterna mer attraktiva för låginkomstgrupperna. Reservanten håller av dessa skäl fast vid utredningarnas tidigare förslag.

Den föreslagna nivån för bostadsränta och utjämningsfaktor innebär enligt reservanten att statens skuldåtaganden sannolikt blir betydande. Det är därför anmärkningsvärt att utredningarna inte gjort någon beräkning av hur stora dessa åtaganden blir. Reservanten har valt att se förslaget som ett uttryck för vad som i och för sig vore bostadspolitiskt önskvärt och finner att nivån på bostadsränta och utjämningsfaktor måste bedömas i ett vidare ekonomiskt sammanhang.

Reservanten har inte funnit anledning att binda sig för regler beträffande statens krav på säkerhet för de statliga lånen och framhåller att kommitténs förslag i detta hänseende kan betyda stora svårigheter, när det gäller att utnyttja statligt belånade fastigheter som säkerhet för annan finansiering.

3 Remissyttrandena

3.1 Huvudbetänkandet

3.1.1 *Allmänna synpunkter*

Flera remissorgan, däribland några *länsstyrelser* och *kommuner*, *LO*, *SACO*, *LRF*, *SBEF*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet* och *Hyresgästernas riksförbund*, hävdar att bostadspolitiken måste bli föremål för en genomgripande och samlad översyn om dagens problem på bygg- och bostadsmarknaden skall kunna bemästras.

Mot den bakgrunden riktas från en del håll, bl. a. från *åtskilliga kommuner*, kritik mot resultaten av såväl boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas som bostadsskattekommitténs arbete, som inte anses ge de rätta möjligheterna härtill. *Järfälla kommun*, t. ex., hävdar att utredningarnas betänkanden präglas av ett starkt forcerat och i väsentliga avseenden ofullbordat arbete, som ofta mera har karaktären av skäligen lösliga inlägg i en bostadspolitisk debatt än klart utformade förslag till åtgärder. *SACO* anser att det inte kommit till stånd någon riktig samordning av utredningarnas arbete och förslag och att det fortfarande saknas förslag till lösningar av många brännbara problem på bostadsmarknaden. *LRF* säger att den splittrade bild, som nu presenterade utredningar företer, har begränsat möjligheterna att göra en totalbedömning av förslagens innehåll. Dessutom är frågorna om bostadsmiljö, boendedemokrati och olika former av bostadsstöd inte slutbehandlade.

Länsstyrelsen i Södermanlands län framhåller att en helt ny bostadspolitik framstår som nödvändig och att utredningarnas förslag som bygger på det hittillsvarande systemet inte bör läggas till grund för den framtida bostadspolitiken. Länsstyrelsen anser att inga av dagens stora bostadspolitiska problem fått en tillfredsställande lösning i de nu framlagda utredningarna och ser det som nödvändigt att det kommer till stånd radikala förändringar i förhållande till nuläget.

Länsstyrelsen i Värmlands län menar att bedömningen av bostadspolitiken måste innefatta även andra frågor än bostadsfinansiering, boendemiljö, boendedemokrati, principer rörande bostadsstandard etc. Frågor om insyn och medbestämmanderätt i markpolitiken, bostadsproduktionen och byggmaterielproduktionen bör också inkluderas. Även om en så övergripande bedömning inte låter sig göra i ett enskilt betänkande, hade en principdiskussion rörande dessa frågor, enligt länsstyrelsens uppfattning, varit naturlig mot bakgrunden av de målformuleringar som utredningarna gör.

Ensamstående intresseorganisation kritiserar utredningarna för att de, enligt organisationens uppfattning, helt har förbigått det bostadsproblem som drabbat storstädernas ensamstående, som ej har vårdnaden om minderåriga barn. Organisationen förmodar att det är det svåraste bostadsproblemet av alla i landet.

Att åtskilliga frågor inte blivit tillräckligt belysta betonas också av bl. a.

statens institut för byggnadsforskning, länsstyrelserna i Kristianstads och *Skaraborgs län* samt *vissa kommuner.*

Den bristande samordningen mellan de olika kommittéerna inom det bostadspolitiska fältet påtalas förutom av SACO också av *RSV*, som haft att yttra sig endast om bostadsskattekommitténs betänkande, *länsstyrelserna i Kristianstads, Hallands* och *Västerbottens län, flera kommuner* och *Svenska kommunförbundet. Svenska Riksbyggen* nämner vid sidan om boende- och bostadsfinansieringsutredningarna samt bostadsskattekommittén också kapitalmarknadsutredningen och bygglagutredningen. Bristen på samordning har enligt Svenska riksbyggens mening fått till resultat att effekten av utredningarnas förslag knappast blir den avsedda.

Många remissinstanser har uttalat uppfattningen att remisstiden har varit alltför kort för att möjliggöra ett så ingående studium av betänkandena som hade varit önskvärt. *Länsstyrelserna i Jönköpings, Värmlands* och *Gävleborgs län* har särskilt understrukit den korta tid som kunnat tilldelas kommunerna för deras arbete. *Många kommuner* har också själva beklagat att den tid de haft till sitt förfogande har varit alltför kort. Åtskilliga kommuner har helt avstått från att yttra sig med hänvisning härtill.

SACO, som likaledes påpekat att remisstiden har varit mycket kort och inte medgett några djupgående analyser av effekterna av utredningarnas förslag, säger sig inte ännu definitivt ha tagit ställning i bostadspolitiska frågor, utan menar att dess synpunkter får betraktas som inlägg i den bostadspolitiska debatten. SACO anser att inte heller utredningarnas förslag kan betraktas på annat sätt.

Vikten av att bostadspolitiken betraktas som en integrerad del av samhällspolitiken i stort och av andra enskilda grenar inom den betonas av åtskilliga remissinstanser.

Den nära samhörigheten mellan bostadspolitiken och socialpolitiken understryks av bl. a. *socialstyrelsen, länsstyrelserna i Skaraborgs, Värmlands* och *Kopparbergs län, vissa kommuner, landstingsförbundet, LO, TCO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för.* och *SAR*. De betonar i likhet med utredningarna bostadens grundläggande betydelse för människornas levnadsvillkor. *Socialstyrelsen, länsstyrelserna i Skaraborgs* och *Värmlands län, TCO, Hyresgästernas riksförbund m. fl.* hävdar liksom utredningarna att en god boendemiljö bör vara en rättighet för alla människor. *Svenska riksbyggen* anser att bostadspolitiken är ett av de viktigaste instrumenten för den sociala reformpolitiken.

Länsstyrelsen i Värmlands län menar att bostadspolitiken är ett viktigt instrument för att utjämna de sociala klyftorna i samhället.

Med utgångspunkt i denna grundsyn diskuterar *socialstyrelsen* i sitt yttrande boendeproblemen främst utifrån intresset för de grupper som har svårast att göra sina krav på en god boendemiljö gällande, dvs. låginkomst-

tagarna och de grupper som har speciella bostadsbehov av sociala eller medicinska skäl. *Landstingsförbundet* hävdar att en god boendemiljö är en grundförutsättning för ett gott hälsotillstånd i vid mening för medborgarna. *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* anser att boendet är lika avgörande för människornas sociala situation som arbetsliv och sociala villkor i övrigt. Strävandena till förmån för social utjämning i samhället blir resultatlösa om bostadsförsörjningen är kommersiellt styrd, säger dessa två organisationer.

Att bostadspolitiken måste utformas efter sociala kriterier betonas också av bl. a. *konjunkturinstitutet, länsstyrelsen i Malmöhus län, många kommuner, kapitalmarknadsutredningen, fullmäktige i riksbanken* och *Svenska kommunförbundet.*

Bostadspolitikens betydelse från arbetsmarknadssynpunkt framhålls av bl. a. *AMS, länsstyrelserna i Jönköpings* och *Skaraborgs län* och *några länsarbetsnämnder. AMS* påpekar att arbetskraftens geografiska rörlighet är beroende av såväl den allmänna tillgången på bostäder som bostadsmarknadens struktur och villkor. Verket betonar angelägenheten av att de bostadspolitiska frågorna snarast får en långsiktig lösning. Att så sker är enligt verkets bedömande av väsentlig betydelse för den fortsatta planeringen av bostadsbyggandet och den därav beroende sysselsättningen i byggnadsverksamheten. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* hävdar att utvecklingen inom bostadsbyggandet har kommit in i ett sådant skede att det är nödvändigt med omedelbara åtgärder som har snabb genomslagseffekt. Behovet av snabba åtgärder framhålls också av *Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för.* Även *TCO, SBEF, Svenska riksbyggen* och *HSB* berör de sysselsättningspolitiska aspekterna på bostadsbyggandet. *TCO* stryker under att alla förändringar av bostadsbyggandets omfattning måste företas planmässigt, så att en jämn sysselsättning kan tryggas. Speciella stimulansåtgärder för att upprätthålla en jämn sysselsättning året runt bör sättas in också i fortsättningen, menar TCO.

Sambandet mellan de bostadspolitiska instrumenten och kreditpolitiken tas upp av bl. a. *konjunkturinstitutet, kapitalmarknadsutredningen, fullmäktige i riksbanken, LO, Svenska bankföreningen* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet.* Kapitalmarknadsutredningen ifrågasätter vilket ansvar som bör läggas på kreditpolitiken för att de bostadspolitiska målen skall nås. Under efterkrigstiden har dessa mål spelat en dominerande roll för valet av kreditpolitiska åtgärder, vilket haft implikationer för hela kreditmarknadens funktionssätt, menar utredningen. De kreditpolitiska aspekterna kan, enligt kapitalmarknadsutredningens uppfattning, därför inte förbigås när man skall ta ställning till formerna för det statliga kreditstödet till bostadssektorn.

Allmänna samhällsekonomiska och statsfinansiella

aspekter berörs av bl. a. *RRV, konjunkturinstitutet, statens institut för byggnadsforskning, flera länsstyrelser* och *kommuner, kapitalmarknadsutredningen, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, LO, Svenska bankföreningen, SBEF, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen, Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för., SABO* och *NBD*. En av många remissinstanser uttalad uppfattning är att utredningarna har ägnat alltför liten uppmärksamhet åt dessa frågor. Sådana synpunkter anförs framför allt i anslutning till diskussionen om formerna för finansiering av bostadsbyggandet och för statens engagemang i denna.

Med hänsyn till bostadspolitikens centrala roll för många aktiviteter i samhället framhåller *Landstingsförbundet* behovet av en samordnad regional planering, i vilken bostadspolitiken utformas i ett växelspel med övrig planering och verksamhet på riks- och länsnivå. Syftet med en sådan sägs vara att säkerställa en helhetssyn på frågor om befolkningens storlek och sammansättning, utbud och efterfrågan på arbetskraft, boendestruktur och miljö, produktionstillväxt och kommunikationer. Förbundet framhåller att landstingens verksamhet i hög grad är en funktion av utvecklingen inom samhället i övrigt. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* ser en förstärkt regionalpolitik som en möjlighet att åstadkomma en bättre sysselsättningsbalans mellan olika regioner i landet, vilket skulle kunna minska behovet av omflyttningar och därigenom leda till att det befintliga bostadsbeståndet och olika former av service utnyttjades bättre. En annan effekt skulle bli att trycket i inflyttningsregionerna minskade, vilket borde ge större möjligheter att skapa goda boendemiljöer i dessa.

3.1.2 *Nuvarande bostadsförhållanden*

Flertalet remissinstanser har lämnat utan erinran den beskrivning som utredningarna har gjort av resultaten av efterkrigstidens bostadspolitik. *Några länsstyrelser* och *kommuner, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen* och *HSB* understryker det positiva i den utveckling som skett. Utrymmesstandarden har höjts. Det gamla och dåligt utrustade bostadsbeståndet har rivits eller moderniserats. Genom ett stort nybyggande har bostadsbristen nästan helt kunnat avvecklas.

Många instämmer också i utredningarnas karakteristik av dagens situation på bostadsmarknaden, av de kvarstående bristerna och av de delvis nya problem som uppträtt. Det anses också utomordentligt angeläget att åtgärder vidtas så att den sociala bostadspolitiken kan fullföljas.

Hyresgästernas riksförbund hävdar att bostadsbyggandet i dag är i hög grad marknadsanpassat. Liknande synpunkter anförs av *LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen* och *HSB*, vilka anser att de senaste årens utveckling i accelererande takt har gått mot ökande ojämlikhet i boendet.

Minskningen i bostadsbyggandet är oroande mot bakgrunden av de stora brister som fortfarande finns i bostadsbeståndet och av att många hushåll fortfarande har en låg utrymmesstandard framhåller bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen* och *HSB*. Både *Svenska riksbyggen* och *HSB* stryker under de stora svårigheter som minskningen har skapat också för alla sysselsatta inom byggnadsbranschen och byggmaterialindustrin. Den anses vidare ha lett till en ekonomisk värdeförstöring inom produktions- och förvaltningssektorn.

Länsstyrelsen i Örebro län menar däremot att minskningen är helt naturlig vid en tidpunkt då det primära bostadsbehovet har fyllts.

De besvärliga problem som minskningen i bostadsbyggandet förorsakat byggarbetskraften påtalas också av bl. a. *länsarbetsnämnden i Jönköpings län* och *flera kommuner*. Mot bakgrunden härav understryker dessa remissinstanser behovet av långsiktig planering inom all bostadsproduktion.

Det förhållandet att minskningen uteslutande har gällt flerfamiljshusbyggandet under det att småhusproduktionen har fortsatt att öka har föranlett synpunkter från många remissinstanser.

SAR tar i detta sammanhang upp en terminologisk fråga. Förbundet framhåller vikten av att korrekta beteckningar användes så att inte husform, upplåtelseform och bebyggelsetäthet blandas och ställs i motsatsförhållande till varandra.

Statens institut för byggnadsforskning, länsbostadsnämnden i Kalmar län, länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar och *Älvsborgs län, flera kommuner, Sveriges villaägareförbund* och *Sveriges trähusfabrikers riksförbund* m. fl. finner förskjutningen i produktionsinriktningen vara helt naturlig bland annat med hänsyn till hushållens preferenser. *Statens institut för byggnadsforskning* ser demografiska faktorer, en minskad inflyttning till tätorterna och en ökning i avflyttningen från landet samt den höga arbetslösheten bland ungdom som mer sannolika förklaringar till att efterfrågan på lägenheter i flerfamiljshus har gått tillbaka. Att produktionen av småhus har ökat tillskriver institutet en uppdämd efterfrågan som fått möjligheter att tillgodoses, när anspråken på produktionskapacitet från flerfamiljshusbyggandet har minskat.

Länsarbetsnämnden i Jönköpings län, länsstyrelsen i Hallands län, Stockholms och *Halmstads m. fl. kommuner, Hyresgästernas riksförbund* och *HSB* menar att förskjutningen mot småhus är oroande. *HSB* karakteriserar utvecklingen som en privatisering av byggandet. *Länsarbetsnämnden i Jönköpings län* påpekar att länet befinner sig i ett expansivt skede med stor efterfrågan på arbetskraft, som inte kan tillgodoses inom det egna länets gränser. För inflyttande arbetskraft behövs tillgång till hyreslägenheter, eftersom det är den boendeform som i första hand efterfrågas.

Svenska riksbyggen ger uttryck för uppfattningen att småhusboendet för en stor del av bostadskonsumenterna är mer attraktivt än flerfamiljshusboendet. Sett i ett samlat perspektiv är det dock, säger Svenska riksbyggen,

nära nog omöjligt att kunna upprätthålla en tillfredsställande kommersiell, social och kulturell service utan en sådan förtätning av bebyggelsen som innebär att en del av befolkningen bor i flerfamiljshus. Mot den bakgrunden är det särskilt angeläget att stödja flerfamiljshusboendet, så att det kan erbjuda en attraktiv boendemiljö och konkurrenskraftiga boendekvaliteter. Liknande synpunkter framförs av *Olofströms, Göteborgs* och *Hallstahammars m. fl. kommuner*. Också *Hyresgästernas riksförbund* framhåller risken för att möjligheterna att tillgodose kraven på en förbättrad boendeservice äventyras, om bostadsbyggandet alltmer inriktas på småhus.

Ökningen av det inte statligt belånade småhusbyggandet har kommenterats av bl. a. *statens institut för byggnadsforskning, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands* och *Jönköpings län* samt *Jönköpings kommun*.

Länsstyrelserna i Uppsala och *Jönköpings län* samt *Jönköpings kommun* delar utredningarnas uppfattning att ökningen är oroande och bör föranleda vaksamhet på grund av de tendenser till spekulation som byggandet utan statliga lån är förenat med.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser däremot att utredningarnas uttalande ger uttryck för en övertro på de möjligheter till pris- och kvalitetsbevakning som är förknippade med den statliga långivningen. Länsbostadsnämnderna anses inte ha erforderliga resurser för att sköta en sådan bevakning. Länsstyrelsen menar att, om en ökad kontroll skall genomföras, den bör handhas av kommunerna.

Statens institut för byggnadsforskning understryker att den ökning som utredningarna här pekar på inte är trendmässig utan kan återföras på sysselsättningspolitiska beslut.

Skillnaderna mellan hustyperna i utveckling med avseende på lägenhetsstorlek och i fråga om upplåtelseform är frågor som tagits upp av många remissinstanser. De flesta menar i likhet med utredningarna att dessa förhållanden är mycket oroande, sedda mot bakgrunden av önskan att främja en allsidig boende- och hushållsstruktur, och att utvecklingen därför måste brytas. Denna uppfattning redovisas av bl. a. *socialstyrelsen, bostadsstyrelsen, många länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Kopparbergs* och *Västerbottens län, många kommuner, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB* och *SABO*.

Många tillskriver utvecklingen de olikheter i skattevillkor som råder mellan upplåtelseformerna. Bland dem återfinns *bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnden i Jönköpings län, länsstyrelserna i Jönköpings, Hallands, Skaraborgs* och *Kopparbergs län, flera kommuner, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyg-*

gen, HSB och *SABO.*

Länsstyrelsen i Hallands län och *Halmstads kommun* omtalar att det numera, bl. a. i Halmstad, inte produceras några småhus med hyres- eller bostadsrätt och att nästan all nyproduktion av bostäder utgörs av egna hem. Anledningen härtill är enligt länsstyrelsens och kommunens mening skattesystemets gynnsamma verkningar för äganderätten.

LO och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* menar att kommersialiseringen och tendenserna till ett socialt skiktat boende till övervägande del beror på prisförhållandena på bostadsmarknaden – främst den bristande utgiftsneutraliteten mellan olika upplåtelseformer. Detta anses vara orsaken till att boendeformen småhus i nyproduktionen endast förekommer med en upplåtelseform, nämligen äganderätt. Bland annat av denna anledning har fördelningen av olika lägenhetsstorlekar som byggs i småhus resp. flerfamiljshus drastiskt förändrats de senaste åren, säger dessa två organisationer. Huvudproblemet för den sociala bostadspolitiken sägs därför vara att på bästa sätt åstadkomma utgiftsneutralitet mellan olika upplåtelseformer.

Svenska riksbyggen, HSB och *SABO* framhåller att beskattningsreglerna också får konkurrensbegränsande effekter genom att allmännyttiga och kooperativa företag inte får möjligheter att bygga och förvalta småhus. *Svenska riksbyggen* understryker också de svårigheter som genom den ändrade produktionsinriktningen uppstått för de allmännyttiga och kooperativa företagen.

RSV menar däremot att uppfattningen att valet av boendeform är beroende av skattereglernas nuvarande utformning i allt väsentligt är obekräftad. Liknande synpunkter anförs av bl. a. *länsstyrelsen i Gotlands län* och *LRF.*

Näringslivets skattedelegation säger sig inte ha kunnat finna att det finns något underlag för att bedöma huruvida beskattningen har en snedvridande effekt på boendeekonomin.

Länsstyrelsen och *länsbostadsnämnden i Kalmar län* bedömer att hushållens stigande inkomster snarare än skattefavörer styr efterfrågan. De anser trots detta att det finns skäl för åtgärder som ger dem som bor med hyres- eller bostadsrätt kompensation för de förmåner som gäldräntcavdraget medför för egnahemsägare.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län hävdar att gällande skatteregler endast delvis är anledningen till att småhusen väljs som boendeform. Önskan att bo med markkontakt och den för den enskilda människan fattbara närmiljön är andra orsaker.

Statens institut för byggnadsforskning anser att boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas teori om att den krisartade utvecklingen på bostadsmarknaden skulle betingas av skattesystemets utformning inte förtjänar tilltro. Institutet menar att utredningarna inte tillräckligt grundligt har penetrerat det statistiska underlaget och pekar på det förhållandet att det skett

en viss ökning under senare år också av andelen småhus bestående av tre rum och kök.

Svårigheterna att få avsättning för nya lägenheter i flerfamiljshus har noterats av bl. a. *statskontoret, RRV, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings* och *Kalmar län, åtskilliga kommuner, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB* och *SABO.*

Länsstyrelsen i Uppsala län m. fl. anser i likhet med utredningarna att avsättningssvårigheterna inte får uppfattas som ett tecken på att bostadsbehoven har tillgodosetts. Förhållandet anses mera bero på den ökade emigrationen under senare år än på en stagnation i hushållsintensiteten eller på betalningströtthet. *Några kommuner* och *Hyresgästernas riksförbund* menar att svårigheterna beror på att hyrorna är för höga.

RRV finner det angeläget att mot bakgrunden av avsättningssvårigheterna särskilt uppmärksamma riskerna för inadekvata beslut i fråga om utbyggnad av nya bostadsområden. De torde enligt verkets mening kunna motverkas av att statliga myndigheter med bostadspolitiska uppgifter ägnar skärpt uppmärksamhet åt frågor som belyser sambandet mellan bostädernas pris och kvalitet och konsumenternas bostadsefterfrågan. I detta sammanhang beklagar verket att utredningarna inte bättre utnyttjat resultatet av sin egen undersökning om bostadsmiljö.

Statskontoret föreslår att man undersöker förutsättningarna för och effekterna av ett stöd i form av lån eller tidsbegränsade bidrag till husägarna i områden i perifera lägen med stor andel outhyrda lägenheter. Ett sådant stöd kunde kopplas med bestämmelser om en hyressänkning. Verket anser att ett sådant stöd skulle kunna höja bostadsområdenas attraktivitet och därigenom leda till en inflyttning som inte skulle ge segregerande effekter.

Den beskrivning som utredningarna har gett av bostadsbeståndets struktur och av de små möjligheter som det medger att bereda bostäder åt hushåll av olika storlek inom ett och samma bostadsområde har rönt instämmande från praktiskt taget alla remissinstanser, som berört frågan. Det råder också en utbredd enighet i uppfattningen att det är en viktig bostadspolitisk uppgift att förbättra dessa möjligheter. De senaste årens bostadsproduktion anses dock ha motverkat en sådan strävan.

Flera kommuner, däribland *Stockholm* och *Malmö,* belyser med statistiska data sin egen situation. I allt väsentligt bekräftas härigenom den beskrivning som utredningarna har lämnat.

SAR framhåller att problemet med den olikartade lägenhetssammansättningen i bostadsområdena är en konsekvens av en kontinuerlig ökning av bostadsstandarden tillsammans med att inga åtgärder har vidtagits för att förändra sammansättningen i det befintliga bostadsbeståndet.

Stockholms kommun och *SBEF,* som instämmer i utredningarnas uppfattning att planeringen bör inriktas på en lägenhetsfördelning som möjliggör för hushåll av olika storlek att flytta till ett bostadsområde, framhåller emel-

lertid att steget härifrån och till att uppnå en allsidighet med avseende på andra faktorer såsom hushållsinkomst, socialgruppstillhörighet och åldersstruktur är långt.

Enligt bl. a. *bostadsstyrelsens* och *flera kommuners* uppfattning kan en allsidighet med avseende på samtliga dessa faktorer främjas genom att det i ett och samma bostadsområde inryms lägenheter av varierande storlekar i olika hustyper och med olika upplåtelseform. *Göteborgs kommun m. fl.* understryker att det därutöver krävs en väl utbyggd service.

RRV betonar vikten av att frågor som gäller de nya bostadsområdenas utbyggnadstakt och storlek samt områdenas sammansättningar med avseende på hustyper, lägenhetsfördelning, teknisk standard i bostäder och bostädernas yttre miljö beaktas i framtiden om målet om en allsidig hushållsstruktur skall kunna förverkligas.

Utredningarnas betonande av den kommunala planeringens betydelse när det gäller att förbättra lägenhetsstrukturen i bostadsområdena har understrukits av bl. a. *bostadsstyrelsen, vissa länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Örebro* och *Västerbottens län, många kommuner*, däribland *Stockholm, Göteborg* och *Malmö* samt *flera andra* inom storstadsregionerna, *Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, TCO* och *SAR*.

SAR aktualiserar i detta sammanhang den konflikt som i planeringssammanhang råder mellan en strävan att förändra det befintliga beståndet mot ökad allsidighet i fråga om lägenhetstyper och en strävan att genom nyproduktion möjliggöra en höjning av utrymmesstandarden. Förbundet rekommenderar att konflikten löses genom att nybyggnadsområdenas storlek begränsas och att alla möjligheter till kontakt med äldre bebyggelse tillvaratas. Också de möjligheter till förtätning av äldre områden som kan finnas bör beaktas.

Länsstyrelsen i Malmöhus län m. fl. pekar på de begränsade möjligheter som en enskild kommun i ett större bostadsförsörjningsområde har, när det gäller att styra utvecklingen inom det egna området.

Länsstyrelsen i Kristianstads län ifrågasätter om kommunerna i dag disponerar de rätta styrmöjligheterna när det gäller lägenhetssammansättningen. Frågan om kommunernas påverkansmöjligheter tas upp också av *länsstyrelsen i Stockholms län* och av *några kommuner. Länsstyrelsen i Stockholms län* ser det som väsentligt att kommunerna ges tillräckliga medel att effektivt påverka lägenheternas storleksfördelning vad gäller såväl nyproduktion som modernisering.

LO och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* antyder, med hänvisning till bygglagutredningens arbete, att speciella lagstiftningsåtgärder kan bli nödvändiga för att bryta kategoriseringen i boendet.

Landstingsförbundet, som delar utredningarnas uppfattning att bostadsplaneringen i framtiden bör ta sikte på att blanda olika lägenhetstyper inom

ett och samma bostadsområde, framhåller i sammanhanget betydelsen av att samhällets vårdinsatser så långt som möjligt görs i anknytning till individens normala miljö. Åldringar, handikappade, utvecklingsstörda och andra vårdbehövande kategorier bör sålunda beredas möjligheter att stanna kvar i sin vanliga omgivning genom förändringar och förbättringar i bostädernas utrustning, säger förbundet.

Vid sidan om lägenhetsbeståndets sammansättning skapar också den rådande hyressplittringen svårigheter när det gäller att främja en större allsidighet i boendestrukturen framhåller *TCO* och *Hyresgästernas riksförbund m. fl.* Stora olikheter i pris för från konsumentsynpunkt likvärdiga lägenheter sägs motverka omflyttningar.

Bostadsförmedlingarnas möjligheter att verka för en omflyttning som ökar allsidigheten tas upp av *socialstyrelsen*, som framför allt betonar de möjligheter som förmedlingarna har att stimulera ekonomiskt svaga familjer att flytta till större och bättre bostäder. Med en målsättning som privilegierar de svaga grupperna skulle en aktivt verkande bostadsförmedling kunna medverka till en utjämning av bostadsstandarden mellan hushåll, säger socialstyrelsen.

SBEF har en i förhållande till socialstyrelsen i viss mån avvikande uppfattning om den roll som bostadsförmedlingarna kan och bör spela. Organisationen anser att förmedlingarna visserligen kan erbjuda en överblick över marknadsläget men inte på samma sätt som förvaltaren "sälja" en lägenhet till viss spekulant genom att erbjuda anpassning av lägenheten efter kundens speciella önskemål. Enligt organisationens uppfattning har bostadsförmedlingarnas agerande fått konsumenterna att tro att de saknar inflytande på marknaden. SBEF anser att obligatorisk bostadsförmedling som villkor för statliga lån därför bör avvecklas.

3.1.3 *Mål för en framtida bostadspolitik*

De av utredningarna angivna målen för bostadspolitiken har kommenterats av ett stort antal remissinstanser. Flertalet delar de ambitioner som kommer till uttryck i målformuleringarna, men några anför kritiska synpunkter och kommentarer.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län och *några kommuner*, som ansluter sig till de angivna målen, anser dock att de i vissa avseenden är så allmänt formulerade att de ger föga ledning för den praktiska utformningen av bostadspolitiken. *Svenska kommunförbundet*, som har samma uppfattning, konstaterar att utredningarna inte har anvisat medel och metoder för att uppnå målen. Även *statens institut för byggnadsforskning* påtalar att målavsnittet är allmänt hållet.

SBEF menar att utredningarna på flertalet punkter har behandlat målsättningsfrågorna alltför ytligt för att ge belysning av de resursbehov och

fördelningspolitiska överväganden som naturligt hänger samman med ett realiserande av uttalade bostadspolitiska mål. Därför ger utredningarnas betänkande ingen klar lösning vad gäller hörnstenarna i en ny bostadspolitik, säger SBEF.

NBD håller för troligt att utredningarnas målsättning kan behöva modifieras, eftersom en ensidig tillämpning leder till konflikter med andra krav. Målsättningen är inte heller, enligt NBD:s uppfattning, helt ovedersäglig. Också *statens institut för byggnadsforskning* aktualiserar vissa konflikter mellan de skilda delmål som utredningarna har ställt upp.

Konjunkturinstitutet, som ansluter sig till uppfattningen att bostadspolitiken måste styras av sociala mål, hävdar att även övriga samhällsekonomiska mål av betydelse för bostadspolitiken måste beaktas om en tillfredsställande lösning av bostadsfrågan skall kunna åstadkommas.

SACO, LRF, SBEF, Sveriges villaägareförbund och *Hyresgästernas riksförbund m. fl.* framhåller vikten av att bostadspolitiken utformas med sikte på att möjliggöra en valfrihet för konsumenten mellan olika boendeformer. *SACO m. fl.* understryker det positiva i att utredningarna har framhållit denna förutsättning.

Principen att bostadspolitiken uteslutande skall tjäna syftet att tillgodose ett grundläggande socialt behov samt att bostäder primärt inte skall vara objekt för vinstskapande kapitalplacering har mottagits positivt av de remissinstanser, som kommenterat den. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att möjligheterna till penningplaceringar i fastigheter i rent vinstsyfte som en konsekvens härav bör begränsas. Det förutsätter bland mycket annat beskattningsförändringar och kan leda till ett ökat allmännyttigt bostadsägande, säger länsstyrelsen. I detta sammanhang understryker länsstyrelsen att dess principiella inställning inte är riktad mot den stora gruppen av egnahemsägare för vilka den egna bostaden är avsedd för varaktig användning.

Också uttalandet att det av 1966 och 1967 års riksdagar fastlagda bostadspolitiska målet står fast i sina huvuddrag har rönt instämmande från alla de remissinstanser, som uttalat en uppfattning i frågan.

Den helhetssyn på bostadsfrågan som utredningarna har anlagt genom att hävda att de förändrade anspråken inte bara är en fråga om lägenheternas storlek och utrustning utan också om omgivningen och bostadsområdenas sätt att fungera delas av alla remissorgan, som berört den. *Socialstyrelsen, statskontoret, RRV, bostadsstyrelsen, flera länsbostadsnämnder, länsstyrelser* och *många kommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, SBEF, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, SAR m. fl.* har starkt understrukit vikten av att bostadspolitiken utformas med en sådan helhetssyn

som utgångspunkt.

Bostadsstyrelsen påpekar att denna helhetssyn inte kommer till uttryck, när utredningarna går vidare och formulerar konkreta mål. Utredningarna begränsar sig därvid till den enskilda lägenheten. Bostadsstyrelsen anser att lägenheterna har en relativt hög standard i jämförelse med bostadsmiljön och att målen för den enskilda bostaden därför måste kompletteras med konkreta mål för bostadsmiljöns kvalitet. Liknande synpunkter har *länsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Blekinge län.*

Även *SAR* menar att utredningarna i alltför hög grad koncentrerat intresset på själva bostaden. Organisationen ger uttryck för uppfattningen att ett bostadsbyggande som enbart tar hänsyn till de boendes materiella standardkrav och inte tillgodoser behov av att kunna skapa sociala kontakter, de enskildas behov av positiva upplevelser och stimulans för sin utveckling är ett uttryck för en nedvärdering av människan. Omsorgen om människan och människans behov av olika art måste sättas som ett överordnat mål för bostadspolitiken, inte minst vad gäller utformningen av den fysiska miljön. *SAR* gör denna deklaration mot bakgrunden av bl. a. det förhållandet att många människor, barn och hemarbetande, åldringar, förtids- och sjukpensionärer, är hänvisade till att tillbringa praktiskt taget hela sin tid i bostaden och dess närhet.

Flera kommuner framhåller att de uppställda bostadspolitiska målen ställer stora krav på kommunerna vid genomförandet och att en väl utvecklad planering är en förutsättning för ett lyckat resultat. Den osäkerhet som rått på bostadsmarknaden under senare år har inte gagnat en långsiktig planering av bostadsförsörjningen framhåller bl. a. *Skara, Skövde* och *Falköpings kommuner.*

Också *Svenska kommunförbundet* betonar den roll som kommunerna måste spela när det gäller att förverkliga de bostadspolitiska målen. Förbundet understryker att politiska beslut på kommunal nivå måste ligga till grund för bostadsbyggandets inriktning, detta beroende på dels kommunernas ansvar för bostadsplaneringen, dels deras självklara intresse att ge kommuninvånarna möjlighet att erhålla lämpligt belägna och kvalitetsmässigt goda bostäder. Besluten bör enligt förbundets mening utmynna i en kommunalpolitisk målsättning för bostadsbyggandet, vilken är resultatet av en bedömning av vilka standard- och utrymmeskrav som bör ställas på en fullvärdig bostad liksom på de servicefunktioner som bör tillgodoses inom ett bostadsområde. I denna bedömning måste hänsyn tas också till miljö-, fritids- och kommunikationsfrågor och till de ekonomiska aspekterna.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser att tillkomsten av de större kommunerna i hög grad har ändrat förutsättningarna för utformningen av en lämplig bostadspolitik och menar att det framstår som angeläget att uppgifter på det bostadspolitiska området i största möjliga utsträckning delegeras till kommunerna.

Målet för bostadsutrymme har mottagits positivt av praktiskt taget alla remissorgan som kommenterat det. *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* anser i likhet med utredningarna att målet är högt ställt men menar att det trots detta bör kunna vara ett riktmärke för nyproduktionen och för omvandlingen av det befintliga bostadsbeståndet. Också *bostadsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Skaraborgs län m. fl.* betraktar målet som en anvisning om hur bostadsproduktionen bör inriktas. *Bostadsstyrelsen* menar vidare att det bör vara ett underlag också för utformningen av bostadsstödet till olika hushållsgrupper. Denna uppfattning har även *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet*.

SACO delar utredningarnas uppfattning beträffande bostadsutbudets inriktning på längre sikt men säger sig vara skeptisk till möjligheterna att nå målet inom överskådlig tid.

SBEF uttalar likaledes sin principiella anslutning till utrymmesmålet men noterar att ett förverkligande härav kommer att kräva betydande insatser. Föreningen ifrågasätter därför om inte ett så högt ställt mål måste bli föremål för en mera nyanserad och fördjupad bedömning. Därvid bör beaktas även andra faktorer som påverkar hushållens efterfrågan på bostadsutrymme, t. ex. barnens ålder och alternativa lösningar av boendet, såsom kombinationen av permanentbostad och fritidsbostad, menar föreningen.

Frågan om möjligheterna att förse alla bostäder med modern utrustning har betraktats uteslutande som en fråga om resurser. Beträffande målet att alla bostäder skall ha modern standard har ingen avvikande mening uttalats.

Angelägenheten av att främja en allsidig boendestruktur i de olika bostadsområdena har understrukits av bl. a. *socialstyrelsen, bostadsstyrelsen, majoriteten av länsstyrelserna, många kommuner, Landstingsförbundet, LO, TCO, SACO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen* och *SABO*. *Landstingsförbundet* betraktar en allsidig hushålls- och boendestruktur som en viktig kvalitet i boendemiljön. Förbundet ser den också som väsentlig för möjligheterna att svara för sin del av samhällets service.

Länsstyrelsen i Uppsala län säger sig ha förståelse för utredningarnas önskan att motverka en segregation av människor men anser att frågan om blandning av olika kategorier av människor bör behandlas varsamt. Länsstyrelsen rekommenderar att attitydundersökningar företas beträffande bostadskonsumenternas önskemål.

Statens institut för byggnadsforskning ifrågasätter möjligheterna att förverkliga målet om en allsidig boendestruktur med bostadspolitiska medel. Institutet nämner forskningsresultat som pekar på att spänningen mellan olika sociala och etniska grupper har stor betydelse för den skiktning som uppstår och synes mena att det sannolikt är omöjligt att undvika en social skiktning i bostadsområdena så länge väsentliga sociala olikheter kvarstår i samhället.

RRV, *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Svenska kommunförbundet* påpekar att utredningarna inte närmare har definierat vad de menar med en allsidig hushålls- och boendestruktur. *Svenska kommunförbundet* och *några kommuner* framhåller att det är viktigt för den kommunala planeringen att innebörden av begreppet klarläggs.

Utredningarnas uppfattning att var och en skall få möjlighet till ett verkligt inflytande över lägenheten och de förhållanden i omgivningen som närmast berör honom, delas av praktiskt taget alla remissorgan, som uttalat sig i frågan. De kommentarer och kritiska synpunkter som framförs på denna punkt gäller främst de former i vilka ett inflytande skall komma till uttryck.

Socialstyrelsen, *bostadsstyrelsen*, *några kommuner*, däribland *Stockholm*, *utredningen om den kommunala demokratin* och *SAR*, som delar utredningarnas allmänt positiva inställning till ett ökat konsumentinflytande, aktualiserar de konflikter som kan uppkomma mellan olika berörda intressen, framför allt i samband med saneringsåtgärder. Erfarenheterna visar, säger *SAR*, att förslag om att förändra lägenhetssammansättningen ofta väcker kraftig opposition, då de som regel medför att få av de ursprungliga hyresgästerna har möjlighet att bo kvar. Förbundet anser det nödvändigt att utredningarna analyserar denna konflikt i sitt fortsatta arbete. *Socialstyrelsen* och *bostadsstyrelsen* anför liknande synpunkter.

Också utredningarnas bestämning av målet för prisnivån för bostäder och begreppet rimligt pris har fått i huvudsak positiva kommentarer. *Bostadsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Skaraborgs län* vill betrakta bestämningen som ett principuttalande och anser sig kunna ansluta sig till det. *Bostadsstyrelsen* framhåller emellertid att ett uttalande av den art som utredningarna här har gjort endast i grova drag kan ange riktlinjerna för utformningen av samhällets bostadspolitiska stöd i fråga om storleken av och avvägningen mellan generellt prissänkande åtgärder och stöd till olika hushållsgrupper.

Vissa remissinstanser, däribland *konjunkturinstitutet*, *några länsstyrelser* och *kommuner*, *kapitalmarknadsutredningen* och *Svenska kommunförbundet* anför kritik mot att bestämningen är alltför oprecis.

Kapitalmarknadsutredningen, som uttrycker uppfattningen att innebörden av förslaget att fastställa ett socialt godtagbart pris i hela bostadsbeståndet är oklar, anser att det borde ha undersökts om de uppställda normerna för de socialt rimliga boendekostnaderna verkligen kan väntas leda till att de boende anpassar sitt bostadsval till den utrymmesstandard som samtidigt preciserats. Om så inte är fallet skulle boendekostnaderna kunna sänkas ytterligare med hjälp av subventioner tills ett rimligt antal familjer lockats att flytta in i bostäder med den angivna standarden. Den hyresnivå som därvid uppkommer skulle kunna fastställas som socialt godtagbar. Utredningarna borde, enligt kapitalmarknadsutredningens uppfattning, närmare ha belyst dessa frågor.

NBD anser att den målsättning beträffande ett rimligt pris, som utredningarna förordar, är tveksam från fördelningspolitisk synpunkt och resursanvändningssynpunkt. Delegationen menar att det i längden knappast kan vara försvarligt att kraven på utrymme och standard i nyproduktionen ställs så höga, att flertalet boende inte kan betala sådana bostäder utan generell subvention. Om bostäderna ständigt subventioneras riskerar resursanvändningen inom bostadssektorn att bli alltmer oberoende av egentliga konsumentvärderingar och nödvändiga hänsyn till andra samhällsekonomiska behov, hävdar delegationen.

3.1.4 *Det framtida bostadsbeståndet*

RRV, Stockholms och *Göteborgs kommuner, SBEF* och *NBD m. fl.* har riktat kritik mot utredningarnas sätt att begränsa behandlingen av frågan om det framtida bostadsbeståndet till att enbart gälla förändringar av det befintliga beståndet.

RRV, som delar utredningarnas uppfattning att frågan om att åstadkomma en allsidighet i hushålls- och boendestrukturen är betydelsefull, menar att denna allsidighet torde kunna åstadkommas främst genom sanering av det befintliga bostadsbeståndet. Mot den bakgrunden efterlyser verket en bedömning av nyproduktionens och moderniseringens omfattning på längre sikt. Verket anmärker på den prioritering av sina arbetsuppgifter, som utredningarna har gjort, och påpekar att det varit en av utredningarnas huvuduppgifter att göra en bedömning av bostadsbyggandets omfattning och inriktning under tiden fram till mitten av 1980-talet. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Kristianstads län.*

Länsstyrelsen i Västmanlands län anser att utredningarna borde ha behandlat frågan om bostadsproduktionens framtida inriktning med avseende på hustyper. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* finner det svårt att slutgiltigt ta ställning till hur bostadspolitikens mål i stort skall uppnås utan att denna fråga har belysts.

NBD menar att utredningarna vid sidan om kraven på förändringar av lägenheternas storleksfördelning borde ha analyserat exempelvis den regionala befolkningsfördelningen, flyttningsrörelsernas betydelse, avvägningen mellan sanering och nyproduktion samt mellan nyexploatering och kompletteringsbebyggelse. Dessa synpunkter framförs också av *Stockholms kommun, SACO* och *SBEF.*

SACO efterlyser även en analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett framtida bostadsbyggande på olika nivåer. Organisationen anser också att utredningarna borde ha analyserat vad nominella ökningar av hushållens inkomster kommer att innebära för bostadsefterfrågan. SACO menar

att avsnittet om det framtida bostadsbeståndet är så ofullständigt att ytterligare utredning torde vara nödvändig.

Utredningarnas tidigare bedömning av den sannolika bostadsbyggnadsvolymen under de närmaste åren har föranlett bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Värmlands* och *Gävleborgs län, några kommuner* samt *Hyresgästernas riksförbund* att betona att ett fortsatt högt bostadsbyggande är angeläget för att undanröja kvarstående brister i fråga om lägenheternas modernitet och för att höja hushållens utrymmesstandard. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ifrågasätter dock planeringstalet 80 000 nybyggda lägenheter om året med hänsyn till att det bygger på en uppskattning av befolkningsutvecklingen som numera är inaktuell. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* hävdar att erfarenheterna från det egna länet tyder på att nyproduktionen kommer att bli lägre än vad som framgår av utredningarnas bedömning. *TCO* anför även sysselsättningsskäl för ett fortsatt högt bostadsbyggande. Byggandet bör under 70-talet ligga på en nivå av 70 000–80 000 lägenheter per år, anser TCO.

Inaktualiteten i utredningarnas tidigare befolkningsuppgifter berörs också av *SCB*. Verket meddelar, att det inom kort kommer att publicera en ny riksprognos, som utgår från förhållandena ett år senare än den prognos som utredningarna har haft tillgång till. Effekterna av de ändrade antaganden som gjorts bl. a. beträffande immigrationen blir att totalfolkmängden såväl år 1975 som åren 1980 och 1985 kommer att ligga mellan de båda tal som utredningarna har redovisat. I likhet med utredningarna finner verket att befolkningsökningarna blir koncentrerade till åldrarna 30–39 år samt till högre åldrar. Verket understryker att åldersgruppen över 75 år, där behovet av specialbostäder torde vara stort, kan väntas öka kraftigt.

SCB ger också vissa synpunkter på utredningarnas beräkningar av antalet sammanboende par år 1970, som bildar utgångspunkten för deras prognos. Enligt verket torde antalet ha varit ca 100 000 högre än vad utredningarnas beräkningar visar. Också antalet personer utan eget hushåll blir påverkat härav.

När det gäller den inrikes omflyttningen har SCB inga erinringar mot utredningarnas bedömning såsom den redovisades i det föregående betänkandet.

Konjunkturinstitutet finner det vara realistiskt att utredningarna något har nedreviderat siffran för de närmaste årens bostadsproduktion i jämförelse med tidigare beräkning. Institutet betonar den osäkerhet, som med nödvändighet måste vidlåda bedömningar om hushållsbildningen och nettoimmigrationens omfattning.

Utredningarna har med tre exempel belyst de växande utrymmesanspråkens konsekvenser för bostadsbeståndets struktur. Enligt utredningarnas bedömning ter sig inget av dessa al-

ternativ omöjligt att realisera till mitten av 1980-talet.

Stockholms kommun har beräknat att utredningarnas tre exempel leder till krav på ett årligt nybyggnadstillskott i hela landet av resp. 40 000, 50 000 och 73 000 lägenheter. Ca 6 000, 16 000 resp. 40 000 lägenheter blir årligen obsoleta på grund av att de är för små. Av dem saknar en del modern utrustningsstandard och tillhör därför den grupp om 48 000 lägenheter per år, som enligt utredningarnas bedömning behöver saneras. Eftersom det under åren 1971–1973 redan färdigställts ca 310 000 lägenheter, håller kommunen för troligt att det årliga bostadsbyggandet måste fortsätta att minska under resten av perioden fram till år 1985.

Länsbostadsnämnden i Stockholms län anser att det i ett kortare perspektiv finns anledning att prioritera flerpersonshushållens behov av ökat utrymme framför enpersonshushållens behov av minst två rum och kök men instämmer i utredningarnas uppfattning att i ett längre perspektiv inget av de tre exemplen kan anses orimligt.

Göteborgs kommun omtalar att man som planeringsnorm i kommunen använder ett antagande om utrymmesstandardens utveckling som utgör en kombination av utredningarnas två första exempel. Kommunen hyser stor tveksamhet om möjligheterna att åstadkomma en så stor förändring av utrymmesstandarden som svarar mot utredningarnas mål. Detta skulle för Stor–Göteborgs del innebära att 70 000 enrumslägenheter, varav det övervägande antalet är moderna, skulle behöva elimineras fram till år 1985.

Också *bostadsstyrelsen* har något berört det kortsiktiga och det långsiktiga perspektivet i fråga om utrymmesstandardens utveckling. Verket framhåller att en avvägning måste göras mellan den på lång sikt erforderliga inriktningen av nyproduktionen och den som svarar mot den aktuella efterfrågan. Kommunernas svåra planeringssituation understryks. Bostadsstyrelsen betonar att den tillsammans med länsbostadsnämnderna har en viktig uppgift att fylla när det gäller att klarlägga de erforderliga långsiktiga förändringarna och konsekvenserna för det framtida bostadsbeståndet av olika aktuella lägenhetsfördelningar i nyproduktionen. Detta bör, menar verket, göras bl. a. i anvisningarna till de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

När det gäller det framtida bostadsbyggandets inriktning med avseende på h u s t y p e r hänvisar såväl *Svenska kommunförbundet* som *många kommuner* till ett stort intresse från bostadskonsumenternas sida för egna hem och bostäder med markkontakt i andra upplåtelseformer. De ser det därför som sin uppgift att medverka till att nyproducerade småhus skall kunna erbjudas till rimliga priser. Också småhushållens och låginkomsttagarnas önskemål härvidlag vill man från kommunalt håll gärna försöka tillgodose. Det uppfattas som ett led i strävandena att skapa förutsättningar för en allsidig hushålls- och boendestruktur i bostadsområdena. För att möjliggöra detta vill kommunförbundet och flera kommuner, däribland *Uppsala, Hults-*

fred och *Östersund*, utveckla nya former av markbostäder, bl. a. mindre sådana.

Det anses vidare angeläget att kunna upplåta småhus också med hyres- och bostadsrätt. Nuvarande beskattningsregler sägs hindra en utveckling i denna riktning. Dessa synpunkter har framförts av *flera kommuner*, *Hyresgästernas riksförbund*, *HSB* och *SABO*.

Många kommuner, bl. a. *Stockholm*, *Sigtuna*, *Uppsala*, *Åtvidaberg*, *Vetlanda* och *Falkenberg*, vill möjliggöra äganderätt också för hushåll med låga inkomster och menar att det skulle kunna ske genom att kraven på egen insats minskades eller helt togs bort. Delar av bostadsskattekommitténs förslag anses av många kommuner lägga hinder i vägen för en strävan att underlätta för hushåll med små ekonomiska resurser att välja småhuset som boendeform.

Svenska riksbyggen, som framhåller de möjligheter som hyres- och bostadsrättsformen skapar, anser att också egnahemsformen bör göras lättare tillgänglig för hushåll med lägre inkomster. *Sveriges villaägareförbund* hävdar att bostadspolitiken måste utformas så att den underlättar för stora folkgrupper med måttliga inkomster att skaffa den trygghet som enligt förbundets mening ligger i att få disponera ett eget hem med äganderätt.

Svenska sparbanksföreningen påpekar att bristen på kreditutbud till äldre hus gör att många av kostnadsskäl tvingas avstå från anskaffandet. Möjligheterna att välja bostad har därigenom blivit inskränkt.

Utredningarnas bedömning av konsekvenserna av ett förverkligande av målet om en allsidig hushållsstruktur i bostadsområdena har föranlett instämmande kommentarer från många remissorgan. *Socialstyrelsen*, *RRV*, *bostadsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Stockholms*, *Kronobergs*, *Kalmar*, *Kristianstads*, *Malmöhus*, *Örebro*, *Västmanlands*, *Gävleborgs* och *Västerbottens län*, *många kommuner* och *Svenska kommunförbundet* har understrukit utredningarnas konstaterande att det bl. a. kräver stora förändringar av det befintliga beståndet.

RRV, *konjunkturinstitutet*, *SBEF* och *NBD m. fl.* har anmärkt på att utredningarna inte närmare har berört frågan om hur dessa förändringar skall komma till stånd.

Några remissinstanser har gett egna synpunkter på hur en anpassning av bostadsbeståndet till de förändrade kraven skulle kunna ske. Metoder som nämns är sammanläggningar av mindre lägenheter, nybyggande i form av förtätning av stadsplanen eller annan komplettering samt rivning och nybyggande.

Länsbostadsnämnden i Kronobergs län samt *länsstyrelserna i Kronobergs*, *Gävleborgs* och *Västerbottens län*, *åtskilliga kommuner m. fl.* har framhållit att det måste bli fråga om ingrepp också i bostäder som uppförts under relativt sen tid och i vilka den tekniska standarden är god. *Länsbostadsnämn-*

den och *länsstyrelsen i Kronobergs län* föreslår mot denna bakgrund ett tekniskt och ekonomiskt stöd för en försöksverksamhet. Behovet av statligt stöd understryks också av *länsbostadsnämnderna i Uppsala* och *Östergötlands län* och av *flera kommuner.*

Flera remissorgan föreslår att initialstödet skall få vara kvar även efter 1974 års utgång. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* motiverar ett förslag härom med att det är angeläget att underlätta för den äldre arbetskraften att arbeta inom ombyggnadssektorn. Länsstyrelsen omtalar att en inventering av det äldre bostadsbeståndet för närvarande pågår i länet och understryker att det är av största vikt att denna fullföljs i reala projekt.

Möjligheterna att inom en tioårsperiod förändra det äldre bostadsbeståndet så att det både svarar mot målet om en godtagbar utrymmesstandard och ger förutsättningar för en allsidig hushålls- och boendestruktur ifrågasätts av bl. a. *konjunkturinstitutet,* som menar att ett sådant ambitiöst program måste kräva bostadspolitiska åtgärder av betydande omfattning. Också *länsstyrelsen i Västerbottens län* finner det osäkert om målen kan uppnås inom en tioårsperiod.

Bostadsstyrelsen instämmer i utredningarnas egen bedömning att det innebär avsevärda problem att få bostadsutbudet anpassat till denna höga ambitionsnivå. Beträffande möjligheterna att påverka lägenhetsfördelningen vid modernisering säger bostadsstyrelsen att de erfarenhetsmässigt är små. Möjligheterna att inom en tioårsperiod avveckla de kvalitativa bristerna i det helt omoderna beståndet anser styrelsen däremot vara goda. Det anses svårare att bedöma möjligheterna härtill i det halvmoderna beståndet. Den takt i vilken saneringen av detta bestånd kan genomföras sägs i hög grad vara beroende av varierande tekniska och ekonomiska förutsättningar i skilda orter. *Länsstyrelsen i Göteborgs län* understryker likaledes saneringsproblemets variationer mellan olika delar av landet. Enligt länsstyrelsens mening motiverar dessa variationer speciella insatser inom områden med särskilt dåligt bostadsbestånd.

Med hänvisning till riksdagsbehandlingen av förslagen till sanering av äldre bostadsområden betonar *bostadsstyrelsen* att det inte är möjligt att mera bestämt ange en tidpunkt, då det kvalitativt ofullständiga bostadsbeståndet skall vara avvecklat. Med hänsyn till angelägenheten av att undanröja dessa brister finner styrelsen det dock ändamålsenligt att ha en riktpunkt som ungefärligen anger ambitionsnivån.

Malmö kommun anser det vara tveksamt om kvarstående brister inom kommunen kan vara undanröjda fram till 1980-talets mitt. Den höga hyresnivån i det moderniserade beståndet är ett hinder för en snabb avveckling av bristerna. Sammanläggningen av lägenheter höjer prisnivån ytterligare. Om de uppställda målen skall kunna nås inom rimlig tid är det därför enligt kommunens uppfattning nödvändigt att den nya bostadspolitiken in-

riktas på att ge som resultat en rimlig hyresnivå i det äldre beståndet efter modernisering.

När det gäller de stora, homogena flerfamiljshusområdena från 1960-talet bedömer *Malmö kommun* möjligheterna att ändra hushållssammansättningen med fysiska åtgärder som mycket små. Ett visst inslag av pensionärsbostäder knutna till service har prövats i ett sådant område inom kommunen. Under 1970-talet har kommunen ändrat inriktningen i bostadsbyggnadsprogrammet mot mer "blandad bebyggelse" i en- eller tvåvåningshus i olika upplåtelseformer. Svårigheter har då uppstått vid finansieringen, som anses gynna de större lägenheterna i småhusform.

Stockholms kommun, SBEF och *NBD* konstaterar att den lägenhetsfördelning som finns i större tätorters inre kärna ofta är ensidig med många små lägenheter. Erfarenheterna från Stockholm är att lägenhetsfördelningen kan påverkas endast marginellt vid sanering. Även om målet är att på sikt åstadkomma en balans i lägenhetsfördelningen menar dessa remissinstanser att diskussionen rörande olika former för att åstadkomma en allsidig befolkningssammansättning därför främst bör föras med avseende på frågans betydelse inom den aktuella bostadsregionen. Därvid bör även centralkommunens speciella lägenhetsbestånd bedömas bl. a. med hänsyn till kranskommunernas småhusområden samt till vad som är möjligt och rimligt att åstadkomma inom nya och äldre stadsdelar.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som delar utredningens uppfattning om behovet av en fortsatt modernisering av det äldre bostadsbeståndet, framhåller att i det egna länet mycket stora delar av det omoderna beståndet har kunnat avvecklas under senare år. Enligt länsstyrelsens uppfattning torde ombyggnadsinsatser av större omfattning i det yngre beståndet vara svåra att genomföra dels därför att dessa fastigheter fortfarande belastas med gamla lån, dels därför att ombyggnad ofta är relativt kostnadskrävande. Med hänsyn härtill anser länsstyrelsen det svårt att bedöma om de förändringar som utredningarna anser angelägna kan åstadkommas inom en tioårsperiod.

De speciella problem som är förknippade med de många enrumslägenheterna, vilka på längre sikt inte skulle behövas, om utredningarnas mål beträffande utrymme skall uppfyllas, har berörts av bl. a. *länsstyrelserna i Uppsala* och *Örebro län, vissa kommuner* samt *NBD*.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att det är nödvändigt med särskilda ekonomiska bidrag för att möjliggöra en sammanläggning av alla sådana lägenheter i beståndet. När det gäller nyproduktionen menar länsstyrelsen att den inte bör innehålla andra enrumslägenheter än sådana som på ett billigt sätt kan läggas samman med annan lägenhet.

Länsstyrelsen i Uppsala län ifrågasätter om det inte också i fortsättningen kommer att behövas ett förhållandevis stort bestånd av små lägenheter för att underlätta tidig hushållsbildning och för att ge ogift förvärvsarbetande

ungdom möjligheter att få egen bostad.

Möjligheterna till sammanläggningar av små lägenheter har tagits upp av bl. a. *länsstyrelsen i Jönköpings län*, som informerar om att planering härför har påbörjats inom länet. I vissa fall har i nybyggandet tagits hänsyn till framtida sammanläggningar.

Behovet av stora förändringar också i det nyare bostadsbeståndet och kontinuerligt framöver för att också i framtiden främja största möjliga allsidighet i hushålls- och boendestrukturen understryks av några remissinstanser, däribland *länsstyrelserna i Kristianstads* och *Malmöhus län*. Mot bakgrunden härav riktas kritik mot det föreslagna utjämningslånesystemet som inte anses ge det nödvändiga finansieringsutrymmet härför.

Vikten av att vid en intensivare saneringsverksamhet särskilt uppmärksamma det redan nu ökande antalet självägda lägenheter i flerfamiljshusen i de större tätorternas centrala delar framhålls av *socialstyrelsen* och *Stockholms kommun*. En vidareutveckling härav kan enligt *socialstyrelsens* uppfattning leda till att centrala stadsdelar i högre grad än för närvarande blir bostadsort för enbart ekonomiskt starka grupper.

Socialstyrelsen betonar i detta sammanhang angelägenheten av ett nära samarbete mellan kommunens sociala organ och bostadsförmedlingen i saneringsarbetet. Styrelsen erinrar om att den i yttrandet över saneringsutredningens förslag förordade en arbetsmodell, där sociala program kopplades till de mer tekniska saneringsprogrammen.

3.1.5 *Bostadens pris m. m.*

Den redovisning som utredningarna har gjort av olika material som belyser frågan om bostädernas pris och hushållens möjligheter att betala detta har av flertalet remissinstanser lämnats utan erinran eller föranlett instämmande kommentarer och i några fall också kompletterande uppgifter och synpunkter. *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* framhåller att utredningarna har gjort en bred undersökning av hur boendeförhållandena och boendekostnaderna ter sig för bostadskonsumenterna.

Statens institut för byggnadsforskning uttalar dock, bl. a. i anslutning till uppgifterna om kostnadsförutsättningarna för bostadspriserna, viss kritik. Institutet anser att de uppgifter som redovisas endast i begränsad omfattning är objektivt iakttagbara förhållanden. Det påpekas att utredningarna inte har hållit isär begreppen utgifter och kostnader, vilket gör att slutsatserna av analysen måste ifrågasättas. Det är enligt institutets mening allvarligt att kostnader för reparationer och underhåll behandlas

på samma sätt som utgifter för kapital, bränsle m. m. Utgifterna för reparationer och underhåll kommer punktvis och torde vara mindre i nyare hus än i äldre, under det att kostnaderna återfinns i företagens bokföring och bestäms av behovet av fonder för att bestrida de i framtiden ojämnt fördelade utgifterna. Utredningarna redovisar bokföringsuppgifterna. Detta betyder, enligt institutet, att utredningarnas uppgifter om drift- och underhållskostnadernas oberoende av fastighetens ålder saknar relevans för den på kort sikt erforderliga hyran. Därför ter det sig osäkert om en omfördelning över tiden av kapitalutgifterna ger lika goda förutsättningar för åldersparitet i hyresstrukturen som utredningarna menar.

Umeå kommun anmärker att utredningarna i sin diskussion av hur prisparitet skall uppnås helt utgår från kapitalkostnadssidan, trots att driftkostnaderna utgör 35–40 % av hyran i nybyggda hus. I motsats till utredningarna hävdar kommunen att det föreligger påtagliga skillnader i driftkostnader mellan hus av olika årgångar, och att dessa har förstärkts av ökningarna i bränslekostnaderna. Kommunen bygger sitt uttalande på en undersökning som utförts av RSV inför 1975 års fastighetstaxering. Den sägs visa på stora skillnader också mellan olika bebyggelsetyper, tätortstyper och regioner. Liknande synpunkter anförs av *Stockholms kommun*.

NBD hävdar likaledes att driftkostnaderna varierar med husens ålder. Driftkostnadsekonomin förbättras enligt delegationens mening successivt för varje ny årgång av fastigheter. Eftersom en sådan utveckling inte kan komma de redan färdigställda lägenheterna till del, begränsar detta utrymmet för en omfördelning av kapitalkostnaderna i ett lånesystem.

Med anknytning till utredningarnas uppgifter om kostnadsförutsättningarna för bostadspriserna, vilka avser förhållandena år 1972, framhåller *Hyresgästernas riksförbund* och *HSB* att driftkostnaden, framför allt kostnaden för uppvärmning, har ökat kraftigt det senaste året.

Statens institut för byggnadsforskning gör med anledning av utredningarnas uppgifter om bostadsmarknadens prisstruktur det påpekandet att de visar att det vid sidan om åldersdispariteter också finns betydande regionala skillnader i hyror, främst i det nyare beståndet. Dessa sägs vara ett uttryck för olika lägesvärden och ha förmögenhetsomfördelande effekter som är lika angelägna att bevaka som inflationsvinsterna.

Utredningarnas förmodan att skillnaden mellan faktiskt utgående hyror och kalkylerade fastighetsomkostnader till en del kan förklaras med att avsättningar till periodiskt underhåll är otillräckliga verifieras av bl. a. *Svenska kommunförbundet, Göteborgs, Örebro* och *Hudiksvalls kommuner* samt av *Svenska riksbyggen* och *SABO*.

I anslutning till utredningarnas uppgifter om hushållens nettoutgifter för bostaden pekar *länsstyrelsen i Uppsala län* på behovet av sta-

tistiska uppgifter härom och anser att utredningarna i sitt fortsatta arbete bör vidta åtgärder för att förbättra kännedomen om nettoutgifter genom insamling av mer statistiskt material. Också *LRF* framhåller den stora bristen på faktaunderlag.

Den från bostadsskattekommitténs uppfattning avvikande mening som utredningarna har beträffande skattereduktionens storlek för ägarlägenheter har föranlett kommentarer från några håll. Flertalet av dem som tillkännager en uppfattning i frågan anser att bostadsskattekommittén har underskattat skatteeffekten. Bland dem återfinns *statskontoret, bostadsstyrelsen, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund* och *SABO.*

Länsstyrelsen i Värmlands län hävdar motsatsen. Styrelsen menar att bristerna i skatteneutralitet bör ses över hela boendetiden och att de då måste vara väsentligt mindre än vad som angetts för nyare hus.

Instämmande kommentarer när det gäller utredningarnas sätt att behandla det statliga bostadstillägget som ett allmänt konsumtionsstöd har lämnats av *länsbostadsnämnden i Älvsborgs län, länsstyrelsen i Malmöhus län, SABO* m. fl.

Utredningarnas normerade kalkyler beträffande betalningsförmåga kompletteras av *bostadsstyrelsen* med vissa uppgifter från den senaste levnadskostnadsundersökningen. De bekräftar i huvudsak utredningarnas slutsats att hushåll med genomsnittsinkomster och ett eller flera barn har stora svårigheter att bära kostnaderna för en tillräckligt stor bostad i nyproduktionen vid dagens prisnivå.

Hyresgästernas riksförbund anser att utredningarnas bedömning av "hyresbetalningsförmåga" har skett utifrån en icke realistisk minimibudget. I verkligheten torde betalningsförmågan vara inte obetydligt mindre, menar förbundet.

Den sammanfattning av sina iakttagelser som utredningarna gör och de slutsatser som de drar med utgångspunkt i det redovisade faktamaterialet har gett upphov till en lång rad kommentarer och vissa bemötanden.

Den första slutsatsen gäller prisnivån i nyproduktionen. Utredningarna hävdar att den är för hög för hushåll med genomsnittliga inkomster. Denna uppfattning delas av bl. a. *bostadsstyrelsen, majoriteten av länsbostadsnämnderna, vissa länsstyrelser, många kommuner* och *LO, TCO, SACO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB* och *SABO.*

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, som inte tar ställning i frågan men instämmer i utredningarnas i allmänna ordalag formulerade mål för prisnivån i nyproduktionen, understryker att en bedömning av prisets rimlighet är beroende av hushållens inkomster. Därför hade det enligt stadshypotekskassans mening varit önskvärt med en mer fullständig undersök-

ning av hushållens för bostadsändamål tillgängliga inkomster och av väntade realinkomstökningar som underlag för bestämmande av lämplig kapitalkostnadsnivå. Denna bör nämligen kontinuerligt anpassas till hushållens betalningsförmåga på ett sådant sätt att samhällets subventionering av bostadskonsumtionen inte i realiteten kommer att avse andra, mindre angelägna ändamål.

Svenska riksbyggen menar att, även om det står klart att prisnivån i nyproduktionen är för hög för hushåll med genomsnittliga inkomster, det ändå bör påpekas att den dämpade efterfrågan också kan hänga samman med att prisnivån subjektivt upplevs som för hög med hänsyn till prisrelationerna mellan olika årgångar av bostäder. *Folksam* anför liknande synpunkter.

Bostadsstyrelsen understryker också det subjektiva i upplevelsen av en viss prisnivå. Verket anser att betalningsviljan till viss del är ett uttryck för hur bostadskonsumtionen prioriteras i förhållande till andra delar av konsumtionen vid en given inkomstnivå. Liknande synpunkter framförs av *SBEF*, som anser att bostaden därför kan behöva marknadsföras så, att den får bättre prioritering i förhållande till andra konsumtionsalternativ.

När det gäller lämplig prisnivå i nyproduktionen i förhållande till dagens är det endast några få remissinstanser som redovisar en preciserad uppfattning. *Bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna i Jönköpings* och *Kopparbergs län* samt *Växjö, Olofströms* och *Lidköpings kommuner* instämmer i utredningarnas uppfattning att en sänkning i storleksordningen 10–15 % är rimlig. *Bostadsstyrelsen* tillägger att en sådan sänkning skapar förutsättningar för att efterfrågan på nyproduktionen kan bli av en omfattning som leder till att bostadsstandarden även framgent kan öka i snabb takt.

Malmö kommun understryker att en avsevärd sänkning måste ske av hyresnivån i nyproduktionen men är osäker beträffande hur stor sänkningen bör vara. *Vissa kommuner* anser att den sänkning som utredningarna anger är ett minimum.

TCO, Hyresgästernas riksförbund och *HSB m. fl.* menar att en större sänkning än 10–15 % är nödvändig. Som grund för sin uppfattning hänvisar *HSB* dels till den aktuella efterfrågan, dels till driftkostnadsutvecklingen. Förbundet hävdar att begreppet rimlig boendekostnad inte får utgöra en automatisk reflex av prisnivån i nyproduktionen vid en given kapitalkostnad utan att den bör kunna bringas att samverka med driftkostnaderna på ett sådant sätt att målet om rimlig boendekostnad blir uppfyllt.

Hyresgästernas riksförbund anser att det av utredningarna angivna hyressänkningsbehovet inte skulle räcka till stort mer än att kompensera för de ökade uppvärmningskostnaderna. Förbundet hänvisar i frågan om rimlig prisnivå också till sina anslutna föreningar, som i uttalanden över betänkandet kraftigt understrukit att behovet av hyressänkning är betydligt större

än vad utredningarnas bedömning antyder.

RRV anser att den bedömning som utredningarna har gjort av behovet av hyressänkning mer är ett uttryck för ett allmänt önskemål än resultatet av en analys och ifrågasätter den som grund för det föreslagna finansieringssystemet.

Också *konjunkturinstitutet* säger att den prisnivå som utredningarna har betecknat som rimlig förefaller skönsmässigt vald. Med tanke på den centrala roll som den rimliga hyran spelar i det föreslagna lånesystemet hade en utförligare redogörelse för utredningarnas överväganden enligt institutets uppfattning varit önskvärd. Institutet framhåller vidare att det inte heller har klarlagts vilka effekter som en hyressänkning av den angivna storleken får på hushållens bostadsefterfrågan. De inkomstelasticiteter som utredningarna redovisar i en bilaga sägs närmast tala för att en betydligt större sänkning vore nödvändig om de mål som utredningarna har ställt upp skall kunna nås. Institutet ifrågasätter dock dessa elasticitetstal med hänsyn till att de speglar de trögheter på bostadsmarknaden som fortfarande rådde vid den tidpunkt då det statistiska underlaget för dem samlades in.

Svenska kommunförbundet säger sig finna att någon närmare analys inte har genomförts av sambandet mellan de angivna bostadssociala målen och bostadens pris. Därför vill förbundet ifrågasätta om målen uppfylls genom de förslag som utredningarna redovisar beträffande finansieringen och som avses ge den redovisade hyressänkningen.

I konsekvens med sin uppfattning att prisnivån i nyproduktionen är för hög anser många remissorgan att den bör sänkas med hjälp av generella subventioner inom finansieringssystemets ram. *Bostadsstyrelsen, majoriteten av länsbostadsnämnderna, flera länsstyrelser, många kommuner, LO, TCO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB* och *SABO m. fl.* har hävdat denna mening.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att man bör anlägga en helhetssyn på bostadsprisfrågan, inkluderande förutom bostadsfinansiering också insyn, medbestämmanderätt i markfrågor, produktion, ökat allmännyttigt bostadsägande och hela driftkostnadssidan.

Flera andra remissinstanser anför liknande synpunkter. *Länsbostadsnämnden i Norrbottens län* understryker t. ex. att olika finansieringssystem liksom skatteregler endast kan medverka till att omfördela kostnaderna i tiden och på olika kostnadsbärare, men att kostnaderna för att framställa och förvalta bostäderna ändå i en eller annan form måste betalas av de boende. Därför är det, enligt nämnden, angeläget att söka begränsa såväl produktions- som förvaltningskostnaderna. Nämnden anser att processen fram till den färdiga bostaden ger utrymme för betydande vinster till markägare, materialproducenter och leverantörer, entreprenörer m. fl.

Länsstyrelsen i Uppsala län hävdar att det endast är inflationens inverkan på bostadspriserna som kan bemästras genom finansieringssystemet. Mot bakgrund härav understryker länsstyrelsen angelägenheten av att allt större ansträngningar görs för att höja produktiviteten och hålla nere produktionskostnaderna i såväl byggnads- som materialledet. Länsstyrelsen betonar också vikten av att markpriserna hålls nere och av att kommunernas resurser, bl. a. de ekonomiska, att bedriva en aktiv markpolitik utökas.

HSB anser dock att några påtaliga rationaliseringseffekter inte kan påräknas i framtiden med hänsyn till den utveckling mot produktion i mindre objektsstorlekar och i sanering som f. n. är aktuell.

VPK-minoriteter i vissa kommuner har framhållit att åtgärder som syftar till en sänkning av hyrorna måste ha sin utgångspunkt i de förhållanden som råder vid markförvärv och i produktionsledet i övrigt. Markvärdestegringarna bör stoppas främst genom kommunala markförvärv till rimliga priser, genom skärpt lagstiftning och genom att endast samhällsägd mark får stadsplaneläggas. Den privata byggmaterialindustrin bör förstatligas, anser vpk-grupperna, och allt byggande ske i kommunal eller kooperativ regi.

RRV hävdar, mot bakgrunden av sin uppfattning att betalningsförmåga och prisbildning på bostäder har ett samband, att åtgärder som direkt inriktas på att pressa kostnader i produktion och förvaltning av bostäder på lång sikt framstår som ett effektivare botemedel mot en oförmånlig bostadsprisnivå än åtgärder i form av generella subventioner i ett lånesystem.

SACO understryker att hyresnivån bör bedömas i relation till de disponibla inkomsterna och menar att en förändring av den direkta inkomstskatten likaväl som en förändring av hyran kan medföra att relationen hyra–disponibel inkomst blir rimligare. Liknande synpunkter har framförts av *Skånes handelskammare.*

Många remissinstanser, däribland *länsstyrelserna i Östergötlands, Kalmar* och *Västernorrlands län, landstinget i Östergötlands län, åtskilliga kommuner, Svenska kommunförbundet* och *HSB* framhåller den kraftiga kostnadsökningen under senare år. *Kalmar kommun* påpekar att kostnadsökningen har medfört snabba och svårkontrollerbara svängningar på bostadsmarknaden, vilka ställt både byggherrar och kommuner inför stora problem. Kommunen finner det angeläget att med olika medel dämpa de snabba prisstegringarna.

Länsbostadsnämnden i Jönköpings län påtalar att mark- och exploateringskostnaderna har stigit kraftigt under senare tid. Därför måste, menar nämnden, frågan om mera rationella metoder för att få fram byggklar mark till vettiga priser ägnas ökad uppmärksamhet. Nämnden omtalar att det genom nya kommunala grepp har varit möjligt att i enstaka fall nå goda resultat på detta område. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att kommunerna kan utöva inflytande på produktionspriserna genom bebyggelseplanläggning och för-

merna för utbyggandet av gator och va-anläggningar m. m.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län pekar på möjligheterna att dämpa ökningarna av byggnadskostnaderna genom att begränsa den tekniska utrustningen och låta lägenhetsinnehavaren själv köpa sin utrustning.

Möjligheten att dämpa hyresstegringen genom produktivitetsbefrämjande åtgärder bör ägnas större uppmärksamhet anser *NBD*.

Vikten av konkurrens i alla led av byggprocessen och i förvaltningsledet understryks av bl. a. *Stockholms, Lidingö, Järfälla, Uppsala, Linköpings, Jönköpings, Hultsfreds, Göteborgs* och *Östersunds kommuner*, *SACO*, *LRF* och *SBEF*. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller beträffande möjligheterna att åstadkomma fri konkurrens i byggnads- och materialledet att dessa i första hand bör tillvaratas men att om utvecklingen mot en oligopolsituation inte kan undvikas också andra medel, t. ex. priskontroll, bör övervägas.

HSB betonar även driftkostnadens betydelse och framhåller att den stigit mycket kraftigt under den senaste perioden. En tung post utgör de kommunala taxehöjningarna inom olika serviceområden samt de höjda kommunalskatterna, vilka återverkar på garantiskatten. Den höjning av uppvärmningskostnaden som inträffade under 1974 betecknas av HSB som mycket tyngande.

Också prisutvecklingen inom småhusbyggandet berörs av vissa remissinstanser. *Sveriges villaägareförbund* framhåller att kostnaderna för villa- och småhusägandet tenderar att öka. Förbundet hänvisar till trävarupriserna ökning, de ökade energipriserna, höjda försäkringspremier, höjda kommunala serviceavgifter. Enligt förbundets uppfattning bör utgångspunkten vid utformningen av den framtida bostadspolitiken vara att statsmakterna gör vad göras kan för att hålla kostnaderna nere på sådant sätt att de som vill bo i småhus också får möjlighet härtill, även om de har begränsade ekonomiska resurser.

Länsstyrelserna i Stockholms och *Jönköpings län* samt *Mölndals kommun m. fl.* ser med oro på den inverkan på prisutvecklingen som det icke statligt belånade småhusbyggandet har.

Länsbostadsnämnden i Jönköpings län instämmer i utredningarnas uppfattning att prisbildningen påverkas i återhållande riktning av det statligt belånade småhusbyggandet på grund av att länsbostadsnämnden skall godkänna försäljningspriserna. Men fördelarna med detta byggande inskränker sig inte härtill. Enligt nämndens mening bidrar det också till en rationell och kontinuerlig produktion. Nämnden anser att frisläppandet av icke statsbelånade småhus har motverkat syftet med priskontrollen och understryker behovet av kostnadskontroll och kraven på rationellt byggande i fri konkurrens.

HSB beklagar att bostadskooperationen, på grund av gällande beskattningsregler, inte haft möjlighet att på småhussidan verka för en god bo-

endestandard till låga kostnader.

Många remissinstanser, däribland *statskontoret, RRV, flera länsstyrelser, länsbostadsnämnder* och *kommuner* samt *fullmäktige i riksgäldskontoret*, har betonat nödvändigheten av att med alla medel främja effektivitet såväl i produktionsledet som i förvaltningsledet. Mot bakgrund härav riktas allvarliga invändningar mot det föreslagna lånesystemet, som inte anses ge incitament till kostnadspress och rationalitet.

Den andra slutsats, som utredningarna drar av sina uppgifter, är att det råder disparitеter i prisstrukturen. Från konsumentsynpunkt likvärdiga bostäder betingar inte lika pris. Såväl åldersmässiga som lägesmässiga dispariteter förekommer.

Det råder en utbredd enighet bland remissinstanserna om att så är fallet och om att det är angeläget att motverka dessa dispariteter. De anses begränsa konsumenternas valfrihet och leda till störningar på bostadsmarknaden, vilka motverkar de bostadspolitiska utjämningssträvandena. Sådana synpunkter framförs av bl. a. *många länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Uppsala* och *Kalmar län, många kommuner*, däribland *Norrköping, Malmö* och *Helsingborg, TCO, Svenska riksbyggen* och *HSB*.

AMS framhåller att skillnader i bostadskostnader som inte kan hänföras till skillnader i bostadskvalitet eller andra med bostaden förenade fördelar inte sällan utgör hinder för en önskvärd rörlighet på arbetsmarknaden.

Koncentrationen av lediga lägenheter till vissa delar av det nyproducerade bostadsbeståndet är en konsekvens som noteras av bl. a. *statskontoret* och *RRV*.

Frågan om vad som skall menas med likvärdiga bostäder har diskuterats av bl. a. *socialstyrelsen, statskontoret* och *länsstyrelsen i Uppsala län*.

Både *socialstyrelsen* och *statskontoret* understryker att i bedömningen av likvärdigheten måste vägas in också miljökvaliteter. *Socialstyrelsen* anser vidare att betydelsen av begreppet kontinuerligt bör prövas mot nya resultat från forskning och utvecklingsarbete. *Statskontoret* hävdar att också det allmännas kostnader bör beaktas i bedömningen av om prisparitet råder eller ej.

Länsstyrelsen i Uppsala län menar, att det knappast är möjligt att ange några relevanta mått på bostädernas nyttjandevärde så länge som bostadsmarknaden präglas av frånvaro av fri konkurrens och brist på bostäder. Detta bör dock, enligt länsstyrelsens mening, inte hindra att målet om prisparitet ställs och att det, som utredningarna föreslår, baseras på bostädernas återanskaffningsvärde.

Några remissinstanser tar upp frågan om anledningarna till dispariteterna i prisstrukturen.

De på grund av inflationen stigande produktionskostnaderna är den orsak

som oftast nämns. Bedömningen av hur inflationen kommer att utvecklas i framtiden utgör en av utgångspunkterna för remissinstansernas bedömning av utformningen av ett framtida lånesystem.

Markvärdestegring och spekulationsbetingade prisstegringar i olika led av produktionen nämns i sammanhanget av bl. a. *länsstyrelserna i Stockholms* och *Uppsala län* samt *länsbostadsnämnden i Norrbottens län*, medan olikheter i räntevillkor och övriga finansieringsförutsättningar anges av *Trelleborgs kommun* och *Svenska riksbyggen* som bidragande orsaker till den rådande prisstrukturen på bostadsmarknaden.

Brister i paritetslånesystemet, framför allt den eftersläpning med vilken kostnadsstegringar i nyproduktionen slår igenom i hela beståndet, påtalas av *kapitalmarknadsutredningen, fullmäktige i riksbanken m. fl.*, vilka också hänvisar till de ingrepp i paritetslånesystemets funktion som har gjorts av hyrespolitiska skäl.

Länsstyrelsen i Uppsala län påtalar den kostnadssplittring som borttagandet av mervärdeskatten medförde. Länsstyrelsen anser att denna skatt därför inte bör återinföras.

Den förskjutning av kostnadsansvaret för vissa allmänna anläggningar som successivt har skett från kommun till byggherre nämns av *HSB* som ytterligare en anledning till dispariteter i prisstrukturen. Också de successivt höjda anspråken på kvalitet i boendemiljön anser HSB ha haft kostnadshöjande och därmed prissplittrande effekt.

Bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforskning, länsstyrelserna i Östergötlands och *Kalmar län, SACO m. fl.* betonar att dispariteten inte är koncentrerad till det bostadsbestånd som tillkommit efter år 1958, och som därför kan påverkas av ränte- och paritetslånesystemet.

Olika metoder att motverka dispariteterna i prisstrukturen anvisas av remissinstanserna. Förutom en omfördelning av kapitalkostnaderna är det huvudsakligen fråga om kostnadssänkande åtgärder inom produktion och förvaltning.

Länsstyrelsen i Uppsala län instämmer i utredningarnas uppfattning att inflationens prissplittrande inverkan bör motverkas genom finansieringssystemet. Andra orsaker bör bemötas med andra medel, såväl tekniska som administrativa. Liknande synpunkter anförs av bl. a. *statens institut för byggnadsforskning, länsstyrelsen i Östergötlands län, Svenska riksbyggen* och *NBD. Länsbostadsnämnden i Kalmar län* och *Svenska riksbyggen* rekommenderar bl. a. fastighetsbeskattning.

Statens institut för byggnadsforskning anser att det saknas en analys av dels hur allvarlig åldersdispariteten är i förhållande till andra dispariteter, dels hur stor del av problemen med åldersdispariteten som kan bemästras med finansieringssystemet och dels hur olika kvarstående dispariteter kan påverka

finansieringssystemets utveckling och användningssätt. Det är därför föga meningsfullt att utveckla och ta i bruk ett från teoretiska utgångspunkter sinnrikt och finstämt finansieringsinstrument, anför institutet.

NBD menar att ett lånesystem inte kan reglera prisbildningen på bostadsmarknaden, vilket utredningarna enligt delegationens uppfattning har avsett. Däremot kan det vara riktigt, menar delegationen, att lånesystemet inte bör motverka en rimlig prisbildning. Att uppnå en värdesättning på bostäderna som konsumenterna uppfattar som rättvis främjas dock bäst genom en rörlig och av konsumentvärderingar beroende prisbildning på bostadsmarknaden, hävdar delegationen.

Utredningarnas tredje slutsats är att prisskillnaderna mellan olika upplåtelseformer och hustyper inte är påfallande stora. Däremot blir hushållens nettoutgifter högre om de hyr eller har normalt finansierad bostadsrätt än om de äger eller i annan form disponerar sina lägenheter så, att det uppstår en skatteminskning. Det råder alltså, enligt utredningarnas uppfattning, en skillnad i skatteregler mellan upplåtelseformerna, som gör att kostnaderna för att bo i de olika upplåtelseformerna blir olika även om förutsättningarna i övrigt är desamma. Denna fråga knyter an till bostadsskattekommitténs arbetsområde.

I avsnitt 3.1.5 redovisas de synpunkter som framförts beträffande slutsatsen som sådan, de effekter som en brist i skatteneutralitet har haft på bostadsefterfrågans och bostadsproduktionens inriktning samt beträffande utredningarnas bedömning av skatteminskningens storlek och möjligheterna att använda finansieringssystemet för att neutralisera de kostnadsolikheter som beskattningssystemet ger upphov till. Övriga synpunkter redovisas i anslutning till behandlingen av bostadsskattekommitténs förslag.

Det är en mycket stor enighet i uppfattningen att gällande skatteregler inte är neutrala gentemot bostädernas upplåtelseform. Denna uppfattning har deklarerats av bl. a. *statskontoret, konjunkturinstitutet, bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder* och *länsstyrelser, många kommuner, bostadsskattekommittén, Svenska kommunförbundet, LO* och *samtliga* till organisationen anslutna *fackförbund* som yttrat sig i frågan, däribland *Svenska byggnadsarbetareförbundet, TCO, SACO, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska sparbanksföreningen, Folksam, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB* och *SABO*. Remissorganen diskuterar frågan vidare utifrån sin uppfattning att bostäder som av konsumenten uppfattas som likvärdiga skall betinga samma pris. Därför anser flertalet av dem också att det är angeläget att i någon form neutralisera de kostnadsolikheter som beskattningssystemet ger upphov till.

Hyresgästernas riksförbund har understrukit att utredningarna genom den slutsats de har dragit har ställt sig bakom den opinion bland boende i alla upplåtelseformer som allt starkare krävt en ändring i förhållanden som på

ett synnerligen påtagligt sätt står i strid mot uppfattningen att boendet skall styras av sociala behov och inte av möjligheter att tillgodogöra sig privatekonomiska fördelar.

Svenska riksbyggen hävdar att av alla problem, som utredningarna har konstaterat i fråga om prisstrukturen på bostadsmarknaden, är det mest allvarliga och socialt mest oacceptabla de beskattningsregler som resulterar i bostadspolitiskt icke prövade och helt omotiverade prisskillnader mellan likvärdiga bostäder som tillhandahålls med olika upplåtelseform.

Sveriges villaägareförbund och *NBD* har inte tagit klar ställning i frågan. *NBD* menar att behovet av en utjämning från skattesynpunkt beror av frågan huruvida omotiverade kostnadsskillnader föreligger eller inte. Denna fråga har enligt delegationens mening inte blivit tillräcklig belyst, vilket medför att underlaget för skattepolitiska åtgärder inte är entydigt. Liknande synpunkter anförs av *statens institut för byggnadsforskning*. Institutet anser att det inte kan uteslutas att skattesystemet kan ha betydelse i ett mera långsiktigt perspektiv. Om så skulle visa sig vara fallet bör det övervägas om dessa effekter är önskvärda eller inte. Om egnahemmet bedöms som en god bostadsform, bör det, hävdar institutet, också kunna gynnas genom beskattningen, varvid det dock givetvis bör tillses att höginkomsttagare inte blir oskäligt gynnade.

Av dem som anser att skattereglerna inte är neutrala med avseende på upplåtelseform hävdar många i likhet med utredningarna, att den ändrade efterfråge- och produktionsinriktningen de senaste åren till stor del kan tillskrivas detta förhållande.

Flera remissorgan, däribland *en del kommuner*, anser att den bristande skatteneutraliteten har begränsat framför allt låginkomsttagarnas möjligheter att välja boendeform och därigenom medfört en ekonomisk skiktning av hushållen.

En utförligare redogörelse för remissopinionen i denna fråga har lämnats i avsnittet 3.1.2.

Uppgiften att anvisa medel för att överbrygga de olikheter i kostnadsförutsättningar som skapas av gällande skatteregler har legat på bostadsskattekommittén. En minoritet inom denna har ansett att möjligheterna bör sökas inom ramen för ett bostadsfinansieringssystem. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna, som i sina förslag har förutsatt att likvärdiga villkor skulle åstadkommas mellan upplåtelseformerna, har dock anvisat en väg för utjämning via det föreslagna finansieringssystemet.

Majoriteten av remissinstanserna har stannat för att rekommendera att finansieringssystemet används i utjämnande syfte. Till denna kategori hör *konjunkturinstitutet, bostadsstyrelsen, flera länsbostadsnämnder, majoriteten av länsstyrelserna* och *de kommuner* som yttrat sig i frågan, *Svenska kommun-*

förbundet och *SABO*. *Gotlands* och *Arvika kommuner* framhåller att en sådan lösning har klara fördelar, då man därigenom inte splittrar de bostadspolitiska insatserna.

LO, *Svenska sparbanksföreningen*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet* och *Svenska riksbyggen* m. fl. förordar en kombination av höjd intäktsschablon och åtgärder inom finansieringssystemets ram.

Många remissorgan, bl. a. *många kommuner*, betonar i sammanhanget starkt nödvändigheten av att sådana medel väljes som inte försämrar de ekonomiska villkoren för hushåll med måttliga inkomster samt att möjligheterna underlättas för låginkomsttagare att bo med markkontakt och att välja småhuset som boendeform.

Bollnäs och *Ljusdals kommuner* anser att också kommunernas prispolitik vid försäljning av mark påverkar kostnadsrelationerna mellan olika bebyggelsetyper och att en strävan därför bör vara att för alla typer erhålla full kostnadstäckning.

Det fjärde och sista konstaterande som utredningarna gör med utgångspunkt i sina statistiska uppgifter rörande bostadens pris är att de utgående hyrorna i senare årgångar av hus understiger de långsiktiga kostnaderna för fastighetskapital och drift.

Örebro kommun betonar att hyrorna i det nya lägenhetsbeståndet inte, för att bli konkurrenskraftiga med hyrorna i det äldre beståndet, får hållas nere på bekostnad av de fastighetsförvaltande organens möjligheter att avsätta medel för underhåll av framtida reparation. Hittills gjorda erfarenheter manar enligt kommunens mening till eftertanke.

Bostadsstyrelsen, *Hyresgästernas riksförbund* och *SABO* anser att utredningarnas konstaterande ger anledning till oro. *Bostadsstyrelsen* gör sin bedömning mot bakgrund av att såväl paritetslånet som det föreslagna s. k. utjämningslånet – med dess längre amorteringstid – innebär problem när det gäller att få utrymme för kostnaderna för framtida underhållsåtgärder. *Hyresgästernas riksförbund* framhåller att en snabb förslitning och sjunkande bostadsvärde blir följden om hyrorna också i fortsättning understiger vad som kostnadsmässigt vore behövligt. *SABO* anför att den "urholkning" av företagen, som härigenom uppstår, är på såväl kort som lång sikt ett måhända större hot mot den sociala bostadsförsörjningen än vad de nuvarande bostadskostnadsnivåerna är. Problemet är mycket komplicerat. Samtidigt som det finns förväntningar på sänkning av hyresnivån, är många företags kostnadstäckning sådan, att kostnadssänkningar för företagen inte medger hyressänkningar totalt sett. Till detta kommer den oroande kostnadsutvecklingen för drift och underhåll.

Vissa remissinstanser kommenterar frågan ytterligare i anslutning till sin bedömning av utrymmet för kapitalkostnader i ett lånesystem.

Frågan om förmögenhetsomfördelningar inom bo-

stadssektorn har föranlett mycket få kommentarer från remissinstansernas sida.

Det allmännyttiga och kooperativa bostadsägandets betydelse när det gäller att motverka från bostadssocial synpunkt icke önskvärda förmögenhetsomfördelningar betonas av bl. a. *länsstyrelsen i Värmlands län* och *Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för.* Föreningen anser att det varken kan accepteras att enskilda fastighetsägare får sina vinster ökade på grund av marknadsmässiga hyreshöjningar i äldre fastigheter eller att den som med bostadsrätt eller hyresrätt innehar lägenhet i sådana fastigheter får tillgodogöra sig spekulationsvinster på nytillträdande innehavares bekostnad.

NBD hänvisar till de möjligheter som finns att med hjälp av gällande skatteregler begränsa vinsterna av bostadsägande. Delegationen understryker i detta sammanhang det angelägna i att beskattningen utformas så att bostadskapitalet förkovras inom bostadsföretagen till de boendes nytta.

Statens institut för byggnadsforskning anser att utredningarnas analys av fördelningsproblemen är mycket bristfällig, vilket medfört att de i sitt resonemang om räntepolitik och finansieringsformer bortser från hur spekulationsmomentens genomslagskraft i efterfrågan på långlivat kapital påverkas av om ekonomin är inflatorisk eller ej. Institutet håller för troligt att en fördjupad analys härav bör göras, om man på ett insiktsfullt sätt skall kunna ta ställning till om bostadssektorn bör skyddas från kraftiga inflatoriska inslag.

I anslutning till utredningarnas diskussion om avvägningen mellan prissänkning och hushållsstöd lämnar några remissorgan kompletterande synpunkter. Några direkta bemötanden av de uppfattningar som utredningarna har redovisat i frågan har däremot inte gjorts. *Länsstyrelsen i Kalmar län* har dock påtalat att det mål för prisnivån i nyproduktionen som utredningarna har formulerat inte är tillräckligt distinkt för att det skall vara möjligt att avväga de bostadspolitiska medlen utifrån det. Likartade synpunkter har framförts av *konjunkturinstitutet, länsstyrelserna i Örebro, Gävleborgs* och *Jämtlands län* samt av *kapitalmarknadsutredningen.* Vagheten i målformuleringarna framhålls också av *bostadsstyrelsen m. fl.*

RRV anser att det sannolikt föreligger ett samband mellan betalningsförmåga hos vanliga inkomsttagare och prisbildningen på bostäder och att det därför finns en risk för att subventionerad betalningsförmåga höjer prisnivån via högre kostnader för produktion och förvaltning i en utsträckning som motsvarar subventionens storlek.

NBD aktualiserar frågan om avvägningen mellan ambitioner och resurser och menar att utredningarnas målsättning beträffande utrymme och pris är tveksam såväl från fördelningspolitisk synpunkt som med hänsyn till resursanvändning. Frågan om resursanvändning tas upp också av *länsstyrel-*

sen i Kopparbergs län, som anser att boendevärdet för bostäder oavsett upplåtelseform bör beräknas med utgångspunkt i de samlade kostnaderna för resursanspråken. Den viktigaste frågan att ta ställning till blir därför, menar länsstyrelsen, hur förhållandet mellan inkomstnivå och hyresnivå lämpligen bör vara för att bostadsefterfrågan skall inriktas i enlighet med de bostadssociala målen.

Kapitalmarknadsutredningen beklagar att utredningarna inte hunnit belysa vare sig de samhällsekonomiska eller de fördelningspolitiska konsekvenserna av alternativa metoder att sänka boendekostnaderna.

Också *fullmäktige i riksgäldskontoret* tar upp de samhällsekonomiska och fördelningspolitiska aspekterna och menar att frågan om generella subventioner inte kan betraktas som en isolerad bostadspolitisk fråga utan att den i första hand måste bedömas utifrån samhällsekonomiska och statsfinansiella utgångspunkter. Subventionerna bör på sikt reserveras för att garantera tillfredsställande boendeförhållanden för speciella grupper. Detta hindrar dock inte, menar fullmäktige i riksgäldskontoret, att generella subventioner i dagsläget och under en övergångstid kan behöva användas.

LRF och *SBEF* betraktar i likhet med fullmäktige i riksgäldskontoret generella subventioner under en övergångstid som ett medel att nå de hyrespolitiska målen.

Fullmäktige i riksbanken menar att vad som idag talar för att generella subventioner bör införas i bostadssektorn är den konflikt som råder mellan å ena sidan utbudet på bostäder och deras priser sammanhängande med byggnadskostnads- och räntenivå, och å andra sidan den effektiva efterfrågan. Med hjälp av generella subventioner skulle paritetslånet åter kunna bringas att fungera på avsett sätt. Däremot varnas för att använda subventioner som medel att lösa problemet med överskott på lägenheter. Eftersom det inte finns någon prisbildningsmekanism som med precision styr bostadsproduktionen och efterfrågan på bostäder finns det en tendens till att skapa tillräcklig efterfrågan på nyproducerade bostäder genom att variera graden av subvention. Både valet av bostadsbyggnadsprogram och avvägningen av hur stor del av kapitalkostnaderna de boende skall betala måste därför, enligt fullmäktiges uppfattning, ägnas stor uppmärksamhet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län menar att en tidsaspekt bör införas i resonemanget om avvägningen mellan prissänkningar genom statliga "uppoffringar" av generell natur och ett hushållsstöd. Betalningen av den nuvarande generationens bostadskostnader får inte till orimliga belopp överföras till framtida generationer.

Den aspekt, som utredningarna själva tar upp, nämligen att en generell prissänkning kommer också hushåll med högre inkomster till del, berörs av bl. a. *RRV*, *länsstyrelsen i Östergötlands* och *Älvsborgs län*, *fullmäktige i riksgäldskontoret* och *NBD*.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län menar att denna aspekt inte bör överbetonas. Ett selektivt bidragssystem har administrativa konsekvenser, bl. a. är möjligheterna till adekvat inkomstprövning små, vilka gör det angeläget att bostadspriserna sänks genom generella åtgärder. De administrativa problem som är förknippade med ett selektivt bostadsstöd påtalas också av *flera kommuner.*

RRV, fullmäktige i riksgäldskontoret och *NDB* anser att övervägande skäl talar för att ett hushållsstöd bör användas i stället för prissänkning. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* framhåller att bostadsmarknadens reella prisutveckling härigenom kan följas.

Många remissorgan uttalar uppfattningen att en prissänkning i nyproduktionen måste komma till stånd men för inte något principiellt avvägningsresonemang. Så är fallet beträffande *bostadsstyrelsen, vissa länsbostadsnämnder, länsstyrelser* och *kommuner, Hyresgästernas riksförbund, HSB, Svenska riksbyggen* och *SABO.*

Från många håll betonas starkt att ett hushållsstöd är nödvändigt även om en generell prissänkning kommer till stånd. Påpekanden med detta innehåll har gjorts av bl. a. *statskontoret, bostadsstyrelsen* och *några länsbostadsnämnder, vissa länsstyrelser, många kommuner, Svenska kommunförbundet* och *SBEF.*

De aspekter som utredningarna har lagt på frågan om bostadsstöd till hushåll har föranlett kommentarer från många remissinstanser. Flertalet är av instämmande karaktär.

Socialnämnden i Stockholm bekräftar utredningarnas uttalande att hushållen i nyuppförda bostadsområden till stor del utgörs av barnfamiljer med låga inkomster. Kommunernas utgifter för såväl bostadstillägg som socialhjälp är också höga i sådana områden. Enligt socialnämndens mening får det senare ses som ett uttryck för att det generella statliga bostadsstödet är otillräckligt och behöver byggas ut.

RRV anser att utredningarna väl har dokumenterat behovet av bostadssociala insatser för hushåll med låga inkomster. Verket hävdar att de villkor som för närvarande gäller torde behöva omprövas vid utformningen av ett framtida bostadssocialt stöd mot bakgrund av utredningarnas iakttagelser om sambandet mellan bostadsefterfrågan och inkomstförändringar hos hushåll med låga inkomster. Stödet måste, för att bli effektivt, knytas fastare till bostadskostnaden än vad fallet är i dag. För en anknytning till bostadskostnaden talar också *länsbostadsnämnden i Örebro län, länsstyrelserna i Uppsala* och *Örebro län* samt *några kommuner. Länsbostadsnämnden* och *länsstyrelsen i Örebro län* instämmer i utredningarnas synpunkter att även om problemet med låg betalningsförmåga i princip är en inkomstfördelningsfråga så bör bostadsstödet inte utformas som ett allmänt konsumtionsbidrag. Detta understryks också av *flera kommuner.*

Länsstyrelsen i Uppsala län säger sig dock inte helt dela utredningarnas uppfattning att ett bostadsstöd inte bör användas för att öka prispariteten. Med försiktig tillämpning bör det, menar länsstyrelsen, kunna tjäna också detta syfte genom att liksom för närvarande varieras alltefter olikheter i bostädernas pris, när såväl hushållsinkomst som försörjningsbörda är lika.

SABO uttalar däremot sitt instämmande i utredningarnas konstaterande att bostadsstödet inte skall vara ett medel att utjämna kostnader mellan olika delar av bostadsbeståndet utan att dess funktion är att utjämna mellan hushåll med olika inkomster och bostadsbehov. SABO menar vidare att det inkomstprövade stöd, som under beteckningen bostadstillägg för närvarande utgår till ett stort antal hushåll, i realiteten är och måste betecknas som ett allmänt konsumtionsstöd. Därför bör det, enligt SABO:s mening, inte belasta samhällets anslag för bostadsändamål. SABO uttalar ingen uppfattning i frågan om stödets framtida utformning men säger sig hälsa med tillfredsställelse att utredningarna i sitt fortsatta arbete ämnar behandla denna viktiga fråga.

Några remissinstanser, däribland *flera länsstyrelser, många kommuner, Svenska riksbyggen* och *Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för.* instämmer i uppfattningen att bostadsstödet skall ha en fast anknytning till bostadskonsumtionen utan att närmare precisera i vilka former detta skall ske. *Botkyrka, Norrköpings, Växjö* och *Malmö m. fl. kommuner* samt *Svenska riksbyggen* hävdar uppfattningen att bostadstilläggens effekt skulle förstärkas om de kom de boende till godo i form av sänkt hyra eller årskostnad. Detta skulle stimulera dem att efterfråga rymligare lägenheter.

Bostadsstyrelsen, flera kommuner och *Svenska kommunförbundet* understryker i likhet med utredningarna vikten av att bostadsstödet utformas så, att även hushåll med låga inkomster får ett förstärkt stöd som ger reell stimulans att förbättra bostadsstandarden. *Bostadsstyrelsen, LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* anser att det mål för utrymmesstandard som utredningarna ställt upp bör få bilda underlaget för utformningen av bostadsstödet till olika hushållsgrupper.

Flera kommuner och *Svenska kommunförbundet* framhåller att en samordning är nödvändig mellan reglerna för kommunala bostadstillägg till pensionärer och statskommunala bostadstillägg till hushåll utan barn. Möjligheterna bör prövas att skapa ett enhetligt system för bostadsstödet, anser kommunförbundet.

Socialstyrelsen ifrågasätter om en ny bidragsform måste relateras till hushållens inkomst och om inte en koppling till barnantalet i stället borde övervägas. Ett sådant stöd skulle kunna utgå till samtliga barnfamiljer och kunna ges samma former som barnbidraget.

Beträffande frågan om anknytning till villkor om viss bostadsstandard noterar styrelsen att sådana tills vidare endast kan uttryckas i lägenhetsutrustning och utrymme och att boendemiljöns övriga tillgångar ännu inte går att värdera, vilket får ses som en nackdel vid en eventuell standardanknytning.

Styrelsen kommenterar också något utredningarnas iakttagelse att de ekonomiskt svaga familjerna inte utnyttjar ökade resurser till att efterfråga bättre bostad. Detta sägs förmodligen närmast hänga samman med att det med hittillsvarande regler för bostadsmarknaden är svårare för dessa familjer att byta bostad än för en familj med bättre ekonomi. Styrelsen rekommenderar att försök görs att aktivera bostadsförmedlingarna att ge service åt de ekonomiskt svaga hushållen.

SFS omtalar att en studerande person med för denna grupp normala ekonomiska förhållanden i dag betalar ca 30–40 % av sina disponibla medel i hyra. Studiemedlen har inte uppjusterats med hänsyn till de kraftigt stegrade boendekostnaderna. I stället har det förutsatts att studenterna via bostadstilläggssystemet skulle subventioneras härför. Organisationen framhåller att de studerande i mycket liten utsträckning kunnat tillgodogöra sig dessa subventioner på grund av att systemet inte är anpassat vare sig till de studerandes ofta extrema låginkomststatus eller till den speciella kostnadssituationen för genomgångsbostäder.

3.1.6 *Bostadsfinansiering*

Utredningarnas beskrivning av förutsättningarna för och utvecklingen av paritetslånesystemet har inte mött några erinringar från remissinstansernas sida. Flera remissinstanser understryker i detta sammanhang sin oro över den uppkomna skuldökningen.

Sålunda anför *kapitalmarknadsutredningen* att den otillräckliga höjningen av paritetstalen för år 1973 och 1974 tillsammans med den låga basannuiteten leder till att skulden till staten växer obegränsat såvida korrigeringsåtgärder inte sätts in. I ett kortare perspektiv är, enligt kapitalmarknadsutredningen, måhända ökningen av skulden till staten inte så oroande från fastighetsekonomisk synpunkt. Mer betänkligt är däremot att disparitetet i kapitalkostnader mellan olika årgångar av hus tenderar att öka genom de otillräckliga höjningarna av paritetstalen.

Beträffande utredningarnas resonemang kring frågan om eventuell avskrivning av de skuldökningar, som uppstår inom ramen för ränte- och paritetslånesystemet, säger sig *SABO* inte ha något att invända. SABO framhåller emellertid att den uppkomna skuldökningen är ytterligt oroande. Enligt SABO är den allmänna hyresnivån för närvarande sådan, att de boende inte anses kunna bära högre kostnader, vilket i sin tur medför att företagen

måste fråga sig om och när de över huvud taget skall kunna få medel för återbetalning av redan uppkommen skuldökning.

Flertalet remissinstanser som uttalat sig om de av utredningarna angivna kraven på bostadsfinansieringen ansluter sig till utredningarnas synsätt. Några remissinstanser har dock vissa invändningar eller anser att kraven inte är tillräckligt preciserade. *RRV* anför att utredningarna i diskussionen om kraven på bostadsfinansieringen inte närmare preciserat vad de bostadssociala ambitionerna innebär. *Bostadsstyrelsen* ansluter sig i princip till de av utredningarna uppställda kraven på den framtida bostadsfinansieringen men har mot bakgrund av bostadsskattekommitténs förslag kompletterat uppställda krav med att bostadsfinansieringen skall ge möjlighet till utjämning av kostnadsskillnader mellan upplåtelseformerna.

Ett bestämt krav på bostadsfinansieringen är enligt *Svenska riksbyggen* att kapitalkostnadernas storlek vid olika tidpunkter styrs av medvetna bostads- och hyrespolitiska bedömningar. Ett annat krav är att fastighetsägare, långivare och boende måste ha möjligheter att på sikt bedöma och fastställa sina kostnader resp. fordringar med enkla metoder.

NBD har många invändningar mot de av utredningarna redovisade kraven på bostadsfinansieringen. Vad gäller kravet att bostadsfinansieringen skall ge förutsättningar för rimligt pris i nyproduktionen anser NBD att flertalet hushåll inte har någon omedelbar önskan eller direkta behov att ta i anspråk nyproducerade bostäder. Nyproduktionens ekonomiska förhållanden kan därför knappast framställas som ett rättesnöre för den totala bostadspolitiken i samhället. NBD anser beträffande frågan om att nå likvärdiga priser på bostadsmarknaden för bostäder med likartad standard och kvalitet att denna uppgift knappast kan lösas eller som utredningen föreställt sig ersättas med lånesystemets funktioner. Också beträffande möjligheterna att med hjälp av lånesystemet eliminera förmögenhetsomfördelning från nyttjare eller långivare till ägare har NBD kritiska synpunkter, främst mot tanken att lånesystemet ensamt skall bemästra dessa problem.

Utredningarna har i flera sammanhang diskuterat möjligheterna till utjämning av kostnadsskillnader mellan olika upplåtelseformer med hjälp av finansieringssystemet. Utredningarnas förslag har dock grundats på förutsättningen att skattemässig neutralitet råder mellan upplåtelseformerna.

Flertalet remissinstanser som berört frågan om neutralitet mellan olika upplåtelseformer anser, som tidigare redovisats, att frågan så långt möjligt bör lösas inom bostadsfinansieringens ram. Dessa remissinstanser har också följaktligen avstyrkt bostadsskattekommitténs förslag om avdrag för hyra och årsavgift. Till dessa remissinstanser hör *bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skaraborgs* och *Västerbottens län, Svenska kommunförbundet,*

LO, *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *Svenska riksbyggen* och *Hyresgästernas riksförbund*.

Bostadsstyrelsen förordar en räntesubvention till bostadsrätts- och hyreslägenheter i syfte att dels ge det statliga lånet rimliga förutsättningar att "gå ut" inom angiven amorteringstid, dels utjämna kostnadsskillnaderna mellan olika upplåtelseformer.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* kan en väg att uppnå neutralitet mellan olika upplåtelseformer vara ett sänkt ränteläge vid belåning av bostadshus avsedda för upplåtelse med hyres- och bostadsrätt. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Kalmar län*. Den subvention som blir nödvändig för att nå neutralitet mellan olika upplåtelseformer bör enligt *länsstyrelsen i Kronobergs län* vara successivt avtagande och redovisas i statsbudgeten.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att kapitalutgiftsnivån får bedömas med utgångspunkt i den likhet som eftersträvas mellan olika upplåtelseformer. Man får härvid utgå från att basannuiteten blir väsentligt lägre i bostadshus med hyres- eller bostadsrätt än i egna hem. Länsstyrelsen hävdar vidare att om skuldökningen skall kunna hållas inom gränser som inger förtroende för lånesystemet räntesubventioner på statslånen i hyres- och bostadsrätter måste sättas in.

Problemet med neutralitet mellan olika upplåtelseformer kan enligt *Hyresgästernas riksförbund* lösa genom att finansieringssystemet utformas så att kapitalkostnaderna för hyres- och bostadsrätt blir jämställda med nominella kapitalkostnader efter ränteavdrag i taxeringen för villaägare. En sådan jämställdhet kan enligt förbundet åstadkommas genom att omfördelningslånet kombinerat med villkorslösa subventioner endast görs tillgängligt för bostäder som upplåts med hyres- och bostadsrätt. Statslån till bostadsbyggande avsett för upplåtelse med äganderätt kan då endast ges nominella villkor. Räntan i omfördelningslånet måste sättas så att subventionsinslaget blir detsamma som vid nominella lånevillkor kombinerat med rätt att dra av räntekostnaderna vid taxeringen.

Några remissinstanser anser att neutralitetsproblemet kan lösas genom att en subventionerad bostadsränta kombineras med en höjning av intäktsprocenten för egna hem.

En sådan kombination skulle enligt *Svenska kommunförbundet* inte innebära någon försämring för egnahemsägare med normala inkomster och normal belåning. Däremot påverkar en sänkt ränta direkt kostnadsläget för upplåtelseformerna bostads- och hyresrätt. Kommunförbundet förordar därför att effekterna av en subventionerad bostadsränta närmare prövas med hänsyn till den bättre lösning som, enligt kommunförbundet, uppnås beträffande neutraliteten mellan olika boendeformer.

LO och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* finner övervägande skäl tala för att kostnadsneutralitet mellan olika upplåtelseformer, en socialt godtagbar

bostadskostnadsnivå samt hyresparitet mellan lägenheter av olika ålder bäst uppnås med hjälp av en allmän räntesubvention i kombination med ett rekonstruerat paritetslån samt en för egnahem därtill balanserad uppräkning av bostadsförmånens värde vid beskattning. Ett liknande system förordas också av *Svenska riksbyggen*.

I anslutning till utredningarnas allmänna utgångspunkter för utformningen av ett framtida bostadsfinansieringssystem anför *kapitalmarknadsutredningen* i sitt omfattande remissyttrande, som åtskilliga remissinstanser åberopat, bl. a. att oavsett vilket finansieringssystem man väljer det måste uppfylla vissa grundläggande krav om vilka det torde råda en utbredd enighet. Åtminstone två av de utgångspunkter som ställdes upp när paritetslånesystemet konstruerades synes enligt kapitalmarknadsutredningen alltjämt vara giltiga. Det gäller dels paritetskravet, dels önskvärdheten av att fluktuationer i räntenivån på kreditmarknaden inte skall påverka de löpande kapitalkostnaderna. Vidare lämnar utredningen i sammanhanget en redogörelse för de normer, som enligt kapitalmarknadsutredningens mening bör gälla vid utformningen av ett system för bostadsfinansiering.

För det första menar kapitalmarknadsutredningen att, om statsmakterna fattar beslut om generella subventioner till bostadssektorn, dessa skall utgå i sådana former att utbetalningarna är väl överskådliga vid varje tillfälle och att statens verkliga kostnader är klart avläsbara. En förutsättning för att dessa krav skall uppfyllas är att de finansiella konsekvenserna av subventionsbesluten ryms inom den tidshorisont som kan överblickas av dem som berörs när besluten fattas. Subventionselementet bör således inte ingå som en integrerad men obestämd del i systemet så att subventionernas verkliga omfattning först så småningom träder fram.

För det andra anser kapitalmarknadsutredningen att principen att lånen obetingat skall bli återbetalda inom viss tid bör fasthållas. Om de löpande kapitalkostnaderna vid något tillfälle bedöms vara oacceptabla av statsmakterna, bör särskilda subventioner utbetalas för att uppnå en rimlig nivå. Dessa subventioner bör vara klart avläsbara, så att låntagaren alltid kan överblicka amorteringstiden för den skuld som belastar fastigheten. Härigenom bör uppnås, att den misstro elimineras som nu riktas mot paritetslånesystemet på grund av kraftiga skuldökningar med ovissa återbetalningsvillkor.

För det tredje bör man enligt kapitalmarknadsutredningen inte sträva efter att bygga upp ett lånesystem med uppgift att kompensera förändringar i alla faktorer som påverkar de totala boendekostnaderna. Härav följer att systemet endast bör inriktas på att påverka de årliga kapitalkostnader som belastar låntagarna. Om utvecklingen av driftkostnaderna skulle föranleda statsmakterna att ingripa, bör åtgärder vidtas utanför finansieringssystemets

ram. Eventuella subventioner av driftkostnaderna bör således riktas direkt mot den komponent som förorsakat ingripandet.

För det fjärde bör enligt kapitalmarknadsutredningen det ursprungliga målet för paritetslånesystemet, att skapa hyresparitet i hela det statsbelånade bostadsbeståndet, självfallet kvarstå oförändrat. Om en kostnadsanpassad hyressättning motsvarande kostnaderna i nyproduktionen (bruksvärdeshyror) tillämpas, medför paritetskravet att kapitalkostnaderna måste omfördelas i tiden och stiga med utvecklingen av byggnadskostnaderna. I enlighet med paritetslånesystemets grundprinciper kan därmed kapitalkostnaderna etableras på en förhållandevis låg nivå vid början av lånets löptid.

För det femte bör enligt kapitalmarknadsutredningens mening finansieringssystemet liksom nu motverka att räntefluktuationer på kreditmarknaden omedelbart påverkar de årliga kapitalkostnaderna. Enligt utredningens mening är det vidare av väsentlig betydelse att finansieringssystemet inte motverkar strävandena att skapa goda marknadsförhållanden på kreditmarknaden och inte utgör ett hinder för en snabb anpassning av kreditpolitiken till rådande inhemska och externa förhållanden.

Till de remissinstanser som åberopat kapitalmarknadsutredningens yttrande eller anfört liknande synpunkter hör bl. a. *bostadsstyrelsen, RRV, fullmäktige i riksbanken, LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* samt *Svenska bankföreningen.*

Många remissinstanser framhåller önskvärdheten av att det framtida lånesystemet görs förståeligt för andra än specialister och möjliggör att konsekvenserna beträffande bl. a. betalningsskyldighet i framtiden kan överblickas. Sådana synpunkter framför bl. a. *länsstyrelsen i Södermanlands län* som anser att ett av de stora problemen med paritetslånet är att det för "vanliga" människor framstår som ytterligt svårförklarligt och redan gett upphov till många missförstånd och mycket missnöje.

Enligt *länsbostadsnämnden i Jönköpings län* bör erfarenheterna av det nuvarande systemet så långt som möjligt tillvaratas och förenklingar genomföras utan alltför stora förändringar i systemet. Terminologin bör ändras endast i den utsträckning klarheten kräver detta. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Jönköpings län.*

Enligt *länsstyrelsen i Kristianstads län* uppfyller det tidigare tillämpade systemet med avtrappande subventioner kravet på enkelhet. Om ett sådant system av statsfinansiella och andra skäl inte kan återinföras förordar länsstyrelsen förändringar av paritetslånet.

Också *bankinspektionen* anser att ett framtida lånesystem måste vara någorlunda lätt för den enskilde att överblicka och ge möjlighet för fastighetsägaren att vid varje tidpunkt beräkna vad han är skyldig och att åtminstone i stora drag överblicka omfattningen av de skulder som uppkommer i framtiden. Fastighetsägaren bör vidare kunna utnyttja det kreditvärde

i fastigheten, som inte har tagits i anspråk för redan ingångna förpliktelser, och över huvud taget behålla så mycket av ägarfunktion och ägarrisk, att han har intresse av en rationell fastighetsförvaltning innefattande bl. a. värdebevarande underhåll.

Även *SACO* anser att ett nytt finansieringssystem måste vara förenligt med god fastighetsekonomi och tillämpas lika för alla kategorier bostadsföretag. Systemet bör också kunna bidra till att dämpa hyreskostnaderna i nyproduktionen för att likvärdiga bostäder oavsett produktionsår skall ha samma hyra. SACO är således principiellt positiv till ett system som i viss utsträckning utjämnar kapitalkostnaderna över tiden. Systemet får emellertid, enligt SACO:s mening, inte leda till dolda subventioner. Bostadskostnaderna måste i alla händelser betalas och SACO säger sig ha svårt att finna fördelar i att dessa kostnader betalas skattevägen.

Länsstyrelsen i Värmlands län finner två principiella vägar för utformning av finansieringssystemet intressanta. För det första ett rent paritetslånesystem som grund men med en inbyggd statlig räntesubvention, utgörande skillnaden mellan å ena sidan räntan på den allmänna marknaden och räntan i bostadsfinansieringssystemet, som skulle sättas utifrån kravet på rimlig boendekostnad. Statens subvention skulle i ett sådant system vara klart utskiljbar. Möjligheterna att variera räntan efter upplåtelseformen borde i detta system också kunna beaktas liksom möjligheterna att utnyttja paritetseffekten på hela bostadslånet under förutsättning att en statlig totalfinansiering tillskapas. Den andra vägen anger länsstyrelsen vara ett indexlån i kombination med en real beskattning. Med utgångspunkt i den pågående penningvärdeförsämringen erhålls den reala räntan som en restpost mellan marknadsräntan och penningvärdeförsämringen. Den i dag gällande marknadsräntan kan således sägas bestå av dels ersättning för försämrat penningvärde, dels ränta i egentlig mening. Därvid är den förstnämnda ersättningen mer att betrakta som en amortering. Dessa förhållanden får följaktligen återverkan vid en real beskattning i det att ränteavdragens storlek minskar och beskattningen av kapital endast omfattar realräntan. Från bostadskostnadssynpunkt skulle övergången till ett realräntesystem innebära sänkta boendekostnader och större rättvisa mellan olika upplåtelseformer.

Det kan enligt *statens institut för byggnadsforskning* inte uteslutas att ett lånesystem med traditionella lån och låg ränta kombinerat med fastighetsbeskattning som tar hänsyn till inflation och lägesvärdeförändringar skulle vara bättre än det föreslagna utjämningslånet. En väsentlig förtjänst med ett lånesystem av antytt slag är, enligt institutet, att det kan ges ganska enkel konstruktion varigenom de ekonomiska konsekvenserna och förpliktelserna vid varje tidpunkt kan klarläggas för alla berörda parter. Den vitaliserande effekt på den bostadspolitiska debatten som ett för gemene man begripligt lånesystem måste antas ha får inte undervärderas.

LRF anser det angeläget att finna en lösning som både tar sikte på de nuvarande akuta problemen och dessutom är hållbar på längre sikt. Finansieringssystemet måste vidare uppfylla rimliga fördelningspolitiska krav och samtidigt upprätthålla en socialt önskvärd bostadsefterfrågan. Staten bör därför med lämpligt avvägda räntesubventioner övergångsvis begränsa räntekostnaden. Som ett riktvärde kan gälla en hyresnivå för hushållen i nyproduktionen som är möjlig att bära för flertalet, sedan hänsyn tagits till eventuella skattereduktioner. Räntesubventionen bör vidare avtrappas. För att nå en viss omfördelningseffekt bör räntan successivt kunna höjas i äldre årgångar, så att verklig ränta betalas efter ett antal år. Vidare kan systemet innehålla en viss årlig minskning av subventionsinslaget i nyproduktionen. Syftet bör där vara att på sikt avveckla subventionssystemet och anpassa produktionen så att övergången inte blir alltför kännbar för bostadskonsumenten.

NBD anser att en kombination av åtgärder bör vidtas för att nå en acceptabel lösning i dagsläget och skapa förutsättningar för en återgång till en realistisk lösning av finansieringsproblemen på längre sikt. Sålunda anser NBD att samhällsinsatserna bör byggas upp kring följande åtgärder: ett räntegarantisystem som successivt kan avtrappas, individuella bostadstillägg samt i möjlig mån skattepolitiska åtgärder som ökar utrymmet för bostadskonsumtion. NBD anför vidare att gapet mellan vad som betalas i hyra och vad som är "självkostnader" är stort och att det måste, i varje fall temporärt, överbryggas för att undvika kraftiga störningar på bostadsmarknaden. NBD anser det önskvärt att detta sker genom direkta subventioner från statsmakterna. Enligt delegationens uppfattning bör ett räntegarantisystem dock på sikt avvecklas. Detta innebär att subventionsmomentet i den äldre produktionen successivt minskas genom en anpassning till kostnadsutvecklingen i nyproduktionen. Vid en successiv subventionsavveckling sker således automatiskt en kapitalkostnadsutjämning mellan gammal och ny produktion. På sikt bör målet vara att minska behovet av subventioner även i nyproduktionen. Detta bör kunna ske genom en försiktig ökning av kapitalkostnaderna för samtliga fastigheter som räntesubventioneras. Ett system enligt ovan angivna riktlinjer innebär enligt NBD att statsmakterna årligen får ta ställning till subventionernas storlek. Liknande synpunkter framförs av *SBEF*.

Utredningarnas förslag till nytt lånesystem, utjämningslånesystemet, har mött många erinringar och avstyrks av det överväldigande flertalet remissinstanser. Motståndet gäller framför allt förslagets lånetekniska utformning.

Till de remissinstanser som ställer sig negativa till förslaget hör *hyresnämnderna och arrendenämnderna för Hallands län, Göteborgs och Bohus län* samt *Älvsborgs län, statskontoret, bankinspektionen, RRV, konjunkturinstitutet,*

bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, statens institut för byggnadsforskning, flertalet länsstyrelser, flera kommuner, kapitalmarknadsutredningen, fullmäktige i riksbanken, fullmäktige i riksgäldskontoret, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, SACO, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, BOFAB, Svenska bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges jordbrukskasseförbund, postbanken, Folksam, LRF, SBEF, Sveriges villaägareförbund, Svenska riksbyggen, HSB, NBD m. fl.

Kapitalmarknadsutredningen, som jämför utjämningslånesystemet med paritetslånesystemet, anför bl. a. att förstnämnda system inte uppfyller rimliga krav på stadga och att det i detta avseende är underlägset paritetslånesystemet. Vad gäller möjligheterna att neutralisera effekterna av en språngvis förändring av byggpriserna kan, enligt utredningen, utjämningslånesystemet inte sägas vara överlägset paritetslånesystemet i lånetekniskt avseende, eftersom systemen arbetar med olika förutsättningar.

Enligt kapitalmarknadsutredningen är det vidare olämpligt att, som utredningarna gjort, bygga upp ett lånesystem, där låntagarna och långivarna inte kan bilda sig någon klar uppfattning om den framtida återbetalningsskyldigheten och där skuldredovisningen därför saknar reell ekonomisk innebörd. Bristen på överskådlighet vad gäller de statsfinansiella konsekvenserna av framtida och obestämda avskrivningsbeslut medför att utjämningslånesystemet besitter sådana inneboende egenskaper att stora och växande subventioner nästan automatiskt skulle kanaliseras till bostadssektorn. Det är, anför kapitalmarknadsutredningen, orimligt att pålägga statsmakterna uppgiften att snart sagt årligen fatta beslut om de totala boendekostnadernas godtagbara nivå och därvid tvingas ta ställning till utvecklingen av alla de komponenter som är av betydelse i ett sådant sammanhang. Utredningen ställer sig också av principiella skäl avvisande till en ordning där de boendes kapitalkostnader anpassas nedåt samtidigt som ökade statliga lån med ovissa återbetalningsvillkor utbetalas för att kompensera en höjning av driftkostnaderna. Liknande tankegångar återfinns i yttrandet från *fullmäktige i riksbanken, Folksam, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges jordbrukskasseförbund, Svenska riksbyggen m. fl.* hänvisar i sina yttranden till kapitalmarknadsutredningens kritik av utjämningslånesystemet.

En huvudinvändning mot utjämningslånesystemet är också enligt *fullmäktige i riksgäldskontoret* att subventionsmomentet inte budgetmässigt klart redovisas och att det under lång tid förblir obestämt till sin omfattning. Fullmäktige anser att det föreslagna finansieringssättet från statsfinansiell synpunkt innebär betydande risker för gradvis ökande svårigheter och att det kan leda till en från lånepolitisk synpunkt ohållbar situation.

RRV finner det förvånande att det föreslagna lånesystemet i huvudsak är anpassat efter nyproduktionens behov. Enligt verket kan förslaget motverka en angelägen rationalisering av produktion och förvaltning. Vidare

framhåller verket, som härvid hänvisar till vissa inom verket gjorda beräkningar, att utredningarnas förslag leder till betydande åtaganden från statens sida. Det är enligt verket knappast realistiskt att, med de lånevillkor utredningarna föreslår, räkna med en återbetalning av de skulder till staten som låntagaren ikläder sig. Beräkningar gjorda av bl. a. *bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforskning* och *kapitalmarknadsutredningen* ger resultat av liknande innebörd.

Konjunkturinstitutet ifrågasätter lämpligheten av att en höjning av driftkostnaderna skall motverkas av en motsvarande sänkning av kapitalutgifterna. De kraftigt stegrade oljepriserna det senaste året skulle således, anför institutet, leda till en betydande sänkning av kapitalutgifterna. Vid en fördubbling av priserna på bränsle skulle kapitalutgifterna uppskattningsvis behöva sänkas med närmare 20 %.

Bostadsstyrelsens främsta invändning mot det föreslagna lånesystemet är att det för låntagaren på grund av systemets komplicerade uppbyggnad torde vara helt omöjligt att överblicka den förbindelse han ikläder sig. Samma väsentliga invändningar kan enligt styrelsen riktas från fastighetsekonomisk synpunkt. Svårigheten att överblicka lånesystemet följer bl. a. av att en kontinuerlig anpassning förutsättes till faktorer som tidigare inte påverkat kapitalkostnadsnivån såsom drift- och underhållskostnader. Enligt *statens institut för byggnadsforskning* lider utjämningslånet som bostadspolitiskt instrument av en rad svagheter. Mest allvarlig torde enligt institutet den allmänna vagheten eller annorlunda uttryckt den utomordentligt stora anpassbarheten i systemet vara. Eftersom det svårligen kan uppställas några kriterier för när finansieringssystemet urartar, finns heller inga spärrar för hur omfattande statens finansieringsstöd blir.

Hyresnämnderna och arrendenämnderna för Hallands län, Göteborgs och Bohus län samt *Älvsborgs län* anser att den föreslagna finansieringsformen är oförenlig med bruksvärdesystemet. Med det föreslagna utjämningslånet ökar kapitalersättningen och därmed hyran med husets stigande ålder samtidigt som bruksvärdet minskar genom att huset blir äldre. Till slut kan bruksvärdet bli så lågt att det inte längre finns utrymme för ökad kapitalersättning utan denna kan t. o. m. behöva sänkas för att hyran inte skall komma över bruksvärdet.

Statskontoret anser det vara svårt att uttala sig om den bostadssociala måluppfyllelsen i förslaget, eftersom utredningarna inte fullständigt har analyserat sambanden mellan de bostadssociala målen och bostadens pris. Att uppnå sociala målsättningar genom att enbart göra återbetalningsreglerna flexibla på det sätt som utredningarna föreslår torde, anför statskontoret, vara svårt. Förslaget leder till en subventionering som riktar sig mot bostadssektorn som helhet med oklara fördelningseffekter såväl mellan fastighetsägare och hyresgäster som mellan hyresgäster av olika slag.

Det föreslagna lånesystemet synes enligt *bankinspektionen* inte uppfylla det självklara kravet på sund kreditgivning att gäldenären alltid kan beräkna hur mycket han är skyldig och att han någotsånär kan överblicka vilka konsekvenser som följer med ett fortsatt skuldförhållande. Svårigheten att överblicka den mycket betydande skuld som ackumuleras med åren leder enligt inspektionen till att svåra värderingsproblem uppkommer vid en försäljning.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa anser att de invändningar som i olika avseenden kan riktas mot det föreslagna lånesystemet är av den beskaffenheten att andra vägar bör prövas i syfte att uppnå de effekter som utredningarna syftar till. *BOFAB* kan inte finna att utredningarna lyckats åskådliggöra hur det föreslagna finansieringssystemet i praktiken kommer att verka på sikt. Enligt *Svenska bankföreningen* kännetecknas förslaget av betydande svåröverskådlighet beträffande dess verkningar för såväl staten som låntagarna.

LRF anser att förslaget bygger på en inteckning i framtida produktionstillväxt och i fortsatt inflation som måste anses helt orealistisk och skadlig.

Sveriges villaägareförbund framhåller att det föreslagna lånesystemet leder till en ständigt ökad skuld till staten för villa- och andra småhusägare. Redan efter tio år har lånet nära nog tredubblats. Efter sextio år kan skulden till staten för ett vanligt egnahem uppgå till miljonbelopp trots stigande betalningar. Staten förbehåller sig belåningsutrymme upp till 150 procent av husets värde och småhusägaren får inte ens låna på inteckningar över denna gräns utan statligt medgivande. Det går enligt förbundet inte längre att bygga om eller förbättra egna hem med statliga lån och alla försäljningar blir beroende av statligt medgivande. Staten äger i praktiken det egna hemmet. Förbundet tar definitivt avstånd från dessa planer som i praktiken enligt förbundet medför att gemene mans egnahemsägande avskaffas och gör äganderätten till en ren fiktion.

HSB anser att det föreslagna utjämningslånesystemet trots förenklingar i jämförelse med paritetslånesystemet är svårgripbart, framför allt för den enskilde bostadskonsumenten, och anser att man därför i första hand bör pröva andra vägar. HSB anger här ett lånesystem med konvertibla statslån. Det föreslagna utjämningslånesystemet förordas i andra hand.

NBD, som anser att utredningarna på avgörande punkter inte följt direktiven, finner förslaget oklart med hänsyn till effekterna på gällande förhandlings- och domstolsordning för bestämning av hyror. Utredningsmaterialet ger heller inte underlag för en närmare bedömning av om lånekonstruktionen innebär sådana begränsningar att hyreslagstiftningen berörs. I fråga om förslagets effekter på produktion och förvaltning anför NBD bl. a. att den antydda metoden för fastställande av bostadsränta innebär att höga driftkostnader, kalkylerade eller verkliga, i praktiken leder till

en låg bostadsränta. En konsekvens av detta kan bli att incitamentet för att på sikt rationalisera förvaltning och pressa driftkostnader tunnas ut. Motsvarande resonemang kan föras vad gäller produktionskostnader. En allmän och glidande höjning av produktionskostnadsnivån leder enligt lånekonstruktionen till en lägre kostnadsränta, vilket i sin tur innebär att lånesystemet inte har någon prisdämpande effekt. NBD framhåller också risken för att en automatisk koppling mellan produktionskostnad och hyresnivå i varje projekt införs. Beträffande förslagets ekonomiska konsekvenser för staten och låntagarna hänvisar delegationen till beräkningar som redovisas i den av ledamöterna Källenius och Näverfelt till betänkandet Följdfrågor avgivna reservationen. *SBEF*, som ansluter sig till NBD:s ställningstaganden, redovisar också beräkningar avseende möjligheterna att omfördela kapitalkostnaderna i tiden. Enligt SBEF är utrymmet för sådana omfördelningar mer begränsat än vad utredningarna antagit.

Bland de remissinstanser som i stort sett ställer sig positiva till utredningarnas förslag till nytt lånesystem återfinns *länsstyrelserna i Östergötlands, Hallands, Skaraborgs* och *Västerbottens län, Hyresgästernas riksförbund, Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för.* och *SABO. Flera kommuner* har också godtagit utjämningslånesystemet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län finner de anförda motiven för en finansiering av utjämningslånets karaktär övertygande och tillstyrker därför att förslaget prövas. Ett lämpligt tillvägagångssätt kan enligt länsstyrelsen vara att låneformen införs stegvis med början i det senast producerade beståndet. Därigenom kan man skaffa sig erfarenhet av hur ett på papperet till synes väl fungerande lånesystem arbetar i praktisk tillämpning. *Länsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Skaraborgs län* anser att det föreslagna lånesystemet har stora likheter med paritetslånesystemet och ifrågasätter om inte förändringar i det nuvarande systemet skulle vara enklare från administrativ synpunkt. De tillstyrker emellertid i huvudsak vad utredningen föreslår, antingen detta sker genom införandet av ett nytt lånesystem eller genom en reformering av paritetslånesystemet. Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* ger det föreslagna systemet bättre möjligheter än paritetslånesystemet att åstadkomma en lugn utveckling av lånekostnaderna.

Enligt *Hyresgästernas riksförbund* har den föreslagna lånekonstruktionen sådana fördelar framför nuvarande att utredningarnas förslag bör genomföras. Staten skulle därigenom få ett bostadspolitiskt medel som ger väsentligt ökade möjligheter att styra boendekostnadsnivån i enlighet med de sociala mål som uppställts för denna. Vidare anför förbundet att utjämningslånet för nyproduktionen ger samma hyressänkande effekt som en direkt räntesubvention men att den föreslagna lånekonstruktionen ger staten möjlighet att för det befintliga bostadsbeståndet återfå de medel som lagts ut. Förbundet framhåller samtidigt att det föreslagna finansierings-

systemet på intet sätt förutsätter att staten verkligen kommer att få igen de medel som en gång satts in för att åstadkomma förutsättningar för rimliga hyror.

SABO, som tillstyrker förslaget, anser att den tid som stått till förfogande inte gett möjlighet till att analysera förslaget i dess detaljer och inte heller dess konsekvenser för samhällsekonomin. Enligt SABO synes förslaget möjliggöra att två för de bostadsförvaltande allmännyttiga företagen väsentliga krav blir tillgodosedda, nämligen dels att bostäder skall kunna ställas till förfogande till ett pris som är eller anses vara godtagbart för de boende, dels att någon skuldökning inte uppstår hos företagen om det pris de kan erhålla för sina bostäder inte täcker de kostnader som under förutsättning av en rationell förvaltning oundvikligen är förenade med verksamheten. SABO ifrågasätter dock om det inte föreligger en viss risk för att en situation, där företagen inte får full täckning för de kostnader som uppstår på grund av drift, underhåll och bränsle, kommer att uppstå i anslutning till eller ganska snart efter ett införande av utjämningslån och de därmed följande kapitalkostnadssänkningarna.

Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för. föredrar det föreslagna utjämningslånet framför paritetslånet men kan inte tveklöst tillstyrka detsamma. Det uppfyller inte kravet på klarhet och torde därför bli svårförståeligt för många. Åtskilliga inom bostadskooperationen kommer sannolikt att hysa misstro mot ett lånesystem som successivt föranleder allt högre hyror. Helst skulle föreningen vilja se fram mot en lånekonstruktion av mer traditionell typ.

Utredningarnas diskussion i fråga om metoderna att kanalisera subventioner vid användandet av utjämningslån har föranlett kommentarer från flera remissinstanser. Vissa remissinstanser understryker att subventioner i största möjliga utsträckning bör ges i villkorlig form medan andra ställer sig tveksamma till uppdelningen av subventioner på villkorliga respektive ovillkorliga. Svårigheterna att överblicka subventionernas omfattning påtalas av flera remissinstanser.

Att subventionsmomentet inte budgetmässigt redovisas har bl. a. *konjunkturinstitutet* och *riksgäldsfullmäktige* invändningar mot. Enligt konjunkturinstitutet strider detta mot praxis i den statliga bokföringen.

Den av utredningarna gjorda distinktionen mellan villkorliga och ovillkorliga subventioner kritiseras av några remissinstanser. Distinktionen synes enligt *statens institut för byggnadsforskning* ganska meningslös. I hyresfallet är även det som utredningen kallar villkorlig subvention en ovillkorlig sådan. Det hushåll som fått sin hyra subventionerad under en tid har ingen återbetalningsplikt. Att låntagaren/fastighetsägaren i en avlägsen framtid kan få betala tillbaka subventionerna är i princip att jämställa med en eventuell framtida beskattning. *Kapitalmarknadsutredningen* anser, inte minst mot bakgrund av det långa tidsperspektiv det är fråga om, värdet av att göra subventionerna villkorliga för att motverka uppkomsten av stora kapitalvinster tvivelaktigt.

Enligt *riksgäldsfullmäktige* talar alla skäl för att det föreslagna systemet successivt kommer att leda till en mycket omfattande generell subventionering av boendekostnaderna. Detta sammanhänger bl. a. med att de s. k. sociala kriterierna, som avses vara normgivande, med nödvändighet är mycket vaga och vidare med att systemet förutsätter att det vid stigande prisnivå kontinuerligt fattas politiska beslut, som höjer boendekostnaderna i nominella termer. Sker inte detta i tillräcklig utsträckning blir successivt stigande generella subventioner automatiskt följden. Risken för en sådan utveckling blir särskilt stor, eftersom myndigheterna inte har att samtidigt och i samma beslutsformer ta ställning till prisnivån för all slags konsumtion. Liknande tankegångar återfinns även i yttrandet från *kapitalmarknadsutredningen*, som anser det oklart vilken av de två av utredningarna nämnda metoderna för kanalisering av subventioner som förutsätts komma till användning. Genom båda de föreslagna metoderna skjuts emellertid besluten fram i tiden till dess det blir uppenbart att en avskrivning är oundgänglig. Att subventionerna tänks utgå genom en framtida avskrivning av statliga fordringar och att alltså inte omedelbart belasta statsbudgeten medför att subventionerna ger sken av att vara kostnadsfria för staten. *Riksbanksfullmäktige* anför liknande synpunkter.

BOFAB konstaterar att vad som är subvention resp. skuld avgörs först i en avlägsen framtid. En normal bedömning av en fastighets värde, som långivaren kan ha anledning att göra i olika sammanhang, förefaller härmed utesluten. Med tanke på denna osäkerhet om den totala fastighetsskuldens verkliga värde är det dessutom tveksamt, om låntagarna har möjlighet att planera sin fastighetsförvaltning på ett rationellt sätt. Liknande tankegångar återfinns i bl. a. yttrandena från *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* och *Svenska bankföreningen*.

Utredningens resonemang rörande frågan om hur statens uppoffringar skall redovisas av låntagaren kritiseras av flera remissinstanser, däribland *RRV*, *konjunkturinstitutet*, *bostadsstyrelsen*, *länsstyrelsen i Kristianstads län*, *kapitalmarknadsutredningen*, *riksbanksfullmäktige* och *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa*.

RRV anser att konstruktionen med s. k. uppoffringar inte är övertygande och att de skuldökningar som kan uppträda t. ex. vid tillämpningen av ett lånesystem som utredningarna föreslår, bör betraktas som en skuld, betecknas som en skuld och redovisas tillsammans med ursprunglig låneskuld för de enskilda låneobjekten. *Bostadsstyrelsen*, som anser att nuvarande lagstiftning i fråga om bokföring av skuldökning bör ges permanent karaktär, kan inte finna att det föreslagna systemet skapar åsyftat förtroende. Vidare anför styrelsen att en löpande redovisning av den s. k. uppoffringen torde vara nödvändig för bostadsföretagens likviditetsbedömningar och att det från administrationssynpunkt är fördelaktigt att kontinuerligt följa ersättningsbeloppet för varje enskilt låneärende. Också *riksbanksfullmäktige* anser

att det föreslagna tillvägagångssättet knappast kan skapa förtroende och förståelse för lånesystemets konstruktion. Inte heller från redovisningssynpunkt torde förslaget vara invändningsfritt. Genom att en del av skulden inte redovisas kommer fastigheternas faktiska skuldbelastning att vara oklar. Enligt fullmäktige synes det vara självklart att den verkliga skuld som belastar en fastighet alltid redovisas öppet.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa framhåller att den uppskjutna återbetalningsskyldigheten alltid kommer att aktualiseras vid fall av förtida betalning, t. ex. vid exekutiva försäljningar, och att det framstår som nödvändigt att den faktiska återbetalningsskyldigheten alltid redovisas.

Flertalet remissinstanser som har avvisat utjämningslånesystemet har i stället förordat att paritetslånesystemet bibehålls men att det ändras och kompletteras i vissa avseenden. Hit hör *statskontoret, RRV, bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna i Stockholm, Uppsala, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands* och *Norrbottens län, länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Kristianstads, Älvsborgs, Örebro, Västmanlands, Västernorrlands* och *Jämtlands län, kapitalmarknadsutredningen, riksbanksfullmäktige, LO, TCO, Svenska sparbanksföreningen, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen* och *SAR*.

Bostadsstyrelsen påpekar att vid de jämförelser som utredningarna gjort mellan det föreslagna utjämningslånet och traditionella lån slutsatser har dragits som i vissa avseenden ger en missvisande bild av paritetslånesystemet och att de fördelar som tillskrivits utjämningslånet i flertalet fall äger giltighet även för paritetslånet. Enligt styrelsen borde det därför ha varit mera fruktbart att undersöka möjligheterna att anpassa paritetslånet till de krav utredningarna ställt upp på ett framtida finansieringssystem. Viss revidering av paritetslånesystemet är enligt styrelsen föranledd av berättigad kritik mot nuvarande utformning av paritetslånet i fråga om låntagarens avkastning på eventuellt eget kapital. Paritetslånets tekniska uppbyggnad bör i princip lämnas oförändrad. En revidering av paritetslånet har vidare, enligt styrelsen, från administrativ synpunkt avgörande fördelar vid en anknytning till det hittills belånade beståndet. Styrelsen anser bl. a. att såvitt den kan bedöma en revidering torde kunna ske utan att erbjudanden om en ny låneform måste lämnas låntagaren. Liknande synpunkter framför också *flertalet länsbostadsnämnder*.

Vid sina överväganden säger sig *kapitalmarknadsutredningen* ha funnit att paritetslånesystemet vad gäller sin tekniska konstruktion är väl ägnat att uppfylla olika krav på finansieringssystemet. Det faktum att lånesystemet inte fungerat tillfredsställande, och som en följd därav misskrediterats, bör således inte tillskrivas brister i dess uppbyggnad även om vissa justeringar kan vara önskvärda. Kapitalmarknadsutredningen anför vidare att det därför

har framstått som naturligt att överväga hur de problem som uppkommit kan elimineras utan större ingrepp i lånesystemets konstruktion. Därvid har det främst gällt att utröna hur eventuella generella subventioner till bostadssektorn bäst skall kanaliseras. Kapitalmarknadsutredningens slutsats är att paritetslånesystemet bör lämnas oförändrat till sin konstruktion. En grundläggande förutsättning för att systemet skall fylla sin avsedda funktion är att paritetstalen ovillkorligen anpassas efter byggnadskostnaderna. Om utvecklingen av byggnadskostnaderna uppvisar avvikelser från den takt som antogs när basannuiteten fastställdes och kapitalkostnaderna och därmed amorteringstiden på statslånen följaktligen kommer att skilja sig från förutsättningarna, bör basannuiteten korrigeras för att återanpassa utvecklingen till den ursprungligen antagna. En ändring av basannuiteten får således ses som en korrigeringsåtgärd som vidtas för att upprätthålla de ursprungligen beräknade lånevillkoren.

SCB finner att ett lånesystem som uppfyller de av utredningarna uppställda villkoren kan erhållas genom såväl det föreslagna utjämningslånet som det nuvarande paritetslånesystemet kompletterat med en utjämningsfaktor. Enligt centralbyrån är det sålunda möjligt att inom ramen för paritetslånesystemet uppnå utjämning av det slag som utredningarnas förslag innebär, dvs. dels inbördes paritet vad gäller kapitalkostnaderna för skilda årgångar av hus, dels anknytning av kapitalkostnaderna till aktuell prisnivå, dels utjämning i tiden av förändringen i kapitalkostnaderna för varje enskild årgång. I en bilaga till yttrandet visas ingående hur en sådan utjämning skulle kunna ske inom ramen för paritetslånesystemet genom viss modifiering av tillämpningen av detta.

Några remissinstanser anser att paritetslånesystemet t. v. bör behållas utan några ändringar. Enligt *SAR* kan paritetslånet bibehållas med sina nackdelar, vilka inte lösts i utjämningslånesystemet, i avvaktan på ytterligare utredning av en rad olösta frågor.

Utredningarnas diskussion om möjligheterna till förändringar inom paritetslånesystemets ram genom någon form av subvention har föranlett kommentarer från flertalet remissinstanser. Beträffande behovet av subventioner i någon form råder stor enighet bland remissinstanserna. I olika sammanhang betonas också att dessa bör klart redovisas. Bland remissinstanser som anser att paritetslånesystemet bör bibehållas och som förordar subvention av både statslåne- och bottenlåneräntan kan nämnas *bostadsstyrelsen, kapitalmarknadsutredningen, riksbanksfullmäktige, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet* och *Svenska bankföreningen.*

Kapitalmarknadsutredningen utvecklar ingående sina synpunkter på subventionsfrågan och erinrar om att när paritetslånesystemet konstruerades det kravet ställdes att en rimlig kapitalkostnadsnivå skall nås utan inslag av

statliga subventioner. Enligt utredningen torde inställningen till detta krav ha förändrats något. Kapitalmarknadsutredningen har vid sina överväganden således utgått ifrån förutsättningen att ett inslag av subventioner kommer att ingå i ett reviderat bostadsfinansieringssystem. Enligt kapitalmarknadsutredningens mening bör de subventioner av kapitalkostnaderna som anses nödvändiga knytas till den nominella ränta som belastar de boende. Denna metod kan tillämpas för att nå ett flertal syften. Staten garanterar enligt denna metod en viss ränta för såväl de långfristiga bottenlånen som de statliga bostadslånen och utbetalar direkta subventioner motsvarande mellanskillnaden mellan marknadsräntan och denna högsta ränta. Metoden erbjuder enligt kapitalmarknadsutredningen således möjligheter för statsmakterna att anpassa kapitalkostnaderna till en nivå som kan justeras vid behov. Om staten på angivet sätt utbetalar subventioner som är knutna till skillnaden mellan marknadsräntan och en viss basränta, uppnås samtidigt den fördelen att räntevillkoren för bostadsbyggandet stabiliseras. F. n. utgör räntevillkoren på kapitalmarknaden ett osäkert moment i bostadsfinansieringen. Systemet med fixerad låneränta kan enligt kapitalmarknadsutredningen sägas innebära att bostadssektorn isoleras från påverkan av räntеutvecklingen på kreditmarknaden, vilket torde medföra fördelar även vad gäller möjligheterna att bedriva en flexibel räntepolitik. Kapitalmarknadsutredningen anser vidare att en anpassning av räntevillkoren för bostadssektorn öppnar vissa möjligheter att uppnå kostnadsneutralitet mellan bostäder med olika upplåtelseformer. Utredningen har dock inte sett som sin uppgift att närmare utveckla denna synpunkt utan inskränker sig till att påpeka att den kan beaktas. Kapitalmarknadsutredningen anför vidare att systemet med räntesubventioner erbjuder den fördelen att kapitalkostnaderna även i det icke statsbelånade bostadsbeståndet kan påverkas om man så önskar.

Kapitalmarknadsutredningen anger att den har övervägt ett system, som skulle kunna sägas innebära att dubbla basannuiteter tillämpas. Utredningen har dock funnit att ett sådant system är avsevärt underlägset från administrativ synpunkt, att det inte heller är överskådligt för de berörda, att detta system knappast skulle kunna åstadkomma rättvisa bland låntagarna med avseende på fluktuationer i den långa räntan samt att kapitalkostnaderna med denna metod inte kan påverkas i det icke statsbelånade bostadsbeståndet om man så skulle önska.

Beträffande systemet med räntesubventioner anför kapitalmarknadsutredningen vidare att , om statsmakterna finner att den kapitalkostnadsnivå som etablerats vid en viss tidpunkt är oacceptabel, den räntenivå måste beräknas som anpassar kostnaderna till en nivå som anses godtagbar. Inom ramen för paritetslånesystemet blir beräkningarna enkla. Inga problem föreligger sålunda enligt kapitalmarknadsutredningen att fastställa vilket värde på basannuiteten som skulle ge upphov till godtagbara kapitalkostnader. Sedan denna annuitet fixerats, är det en enkel matematisk operation att

fastställa vilken nominell ränta som svarar mot denna vid givna antaganden om den framtida utvecklingen av paritetstalen och fastställd löptid på statslånen. Skillnaden mellan den sålunda beräknade räntan och marknadsräntan subventioneras sedan av staten. Genom att den nominella ränta som skall belasta låntagarna sålunda fixerats för samtliga årgångar, så att kapitalkostnaderna etablerats på en nivå som anses godtagbar, kommer ökad säkerhet att uppnås för att statslånen blir återbetalda inom den godtagbara amorteringstiden. Systemet utmärks således av att det inte kräver löpande politiska beslut där bostadskostnaderna i alla årgångar av hus måste övervägas. Statsmakterna förutsätts ingripa endast då utvecklingen av kapitalkostnadsnivån anses oacceptabel. Man behöver då endast justera en enda parameter, den fixerade räntan, och i samband därmed också basannuiteten. Kanaliseringen av räntesubventionerna kan ske i enkla former genom utbetalning direkt till de långivande bostadsinstituten. De verkliga kostnaderna för staten kan beräknas med stor säkerhet och ingå som en avläsbar post i statsbudgeten. Det föreslagna systemet med räntesubventioner synes mot denna bakgrund uppfylla de krav på överskådlighet och klarhet som är grundläggande för att ett finansieringssystem skall inge förtroende bland de berörda anser kapitalmarknadsutredningen.

Som tidigare nämnts har många remissinstanser, däribland *bostadsstyrelsen, LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet, riksbanksfullmäktige* och *Svenska sparbanksföreningen*, uttryckligen anslutit sig till kapitalmarknadsutredningens synpunkter i denna del eller redovisat liknande synpunkter.

Bostadsstyrelsen har vid sin bedömning övervägt förutom subvention av statslåneräntan även en garanti av bottenlåneräntan samt båda dessa räntor tillsammans. Styrelsen anför att såvitt den kan bedöma en subvention av den långa räntan medför avsevärda fördelar från allmän kreditmarknadssynpunkt, eftersom kapitalkostnadsnivån för bostadssektorn i det närmaste helt frikopplas från förändringar i det allmänna ränteläget. Önskvärd ökad rörlighet för den allmänna lånemarknadsräntan uppnås enligt styrelsen härigenom. Vid subvention av enbart bottenlåneräntan krävs ingen differentiering av räntenivån för bostadslånen med hänsyn till olika låntagarkategorier. Styrelsen anför att oavsett vilken form som väljs nivån bör anpassas så att lånet kan förväntas "gå ut" inom den fastställda amorteringstiden. Styrelsen anser dock, med hänsyn till förändringar under lånetiden i bottenlånets och statslånets relativa andel av den samlade låneskulden, att den garanterade räntenivån skall avse både bottenlånet och statslånet.

RRV ställer sig positivt till en räntesubvention utan att direkt ta ställning till behovet av en sådan. Om generella subventioner aktualiseras är det enligt RRV angeläget att de klart och öppet redovisas. Dessutom bör övervägas att upprätta en tidsplan för successiv avveckling av subventionerna. Verket anger att en subventionering via bl. a. förbättrade räntevillkor för bostadssektorns kapitalförsörjning bör prövas. En sådan subvention torde

vara administrativt lätthanterlig och dessutom ge gynnsamma effekter beträffande neutraliteten i bostadskostnaderna mellan olika upplåtelseformer.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa anser att eventuellt utgående generella subventioner klart skall kunna överskådas. Kassastyrelsen erinrar om att utredningarna har pekat på möjligheterna att subventionera skillnaden mellan faktiska och godtagbara ränte- och amorteringskostnader. Detta kan enligt kassastyrelsen ske genom räntebidrag till bottenlån och sänkt statslåneränta eller genom ett system med dubbla basannuiteter. Godtagbara konsekvenser synes också enligt kassastyrelsen kunna uppnås med ett nominellt lånesystem kombinerat med under en 20-årsperiod avtrappande subventioner. Oavsett vilket lånesystem som väljs är stadshypoteksinstitutionen beredd att anpassa sin låneverksamhet till de ändrade förutsättningar som kan uppkomma.

Ett system med dubbla basannuiteter förordas av bl. a. *länsstyrelserna i Kalmar, Älvsborgs* och *Västmanlands län* samt *länsbostadsnämnderna i Västmanlands* och *Norrbottens län*. Detta kan ske genom justeringar i paritetslånesystemet, varvid alternativt en generell subvention genom sänkning av bostadslåneräntan kan övervägas. I båda fallen kan ytterligare sänkning av kapitalkostnaderna åstadkommas genom förlängning av amorteringstiden. Ett system med dubbla basannuiteter förordas, då detta anses innebära stora fördelar. Lånet kan formellt löpa efter en basannuitet som medger återbetalning inom förutsatt tid. Man behåller också anknytningen till kostnaderna i nyproduktionen. Statsmakterna har då också möjligheter att från tid till annan bestämma hur stor subventionen skall vara, dvs. hur stort gapet skall vara mellan den formella basannuiteten och den subventionerade. Man kan också fastlägga olika basannuiteter för olika upplåtelseformer och bostadsformer för att därigenom åstadkomma kostnadsmässig jämställdhet.

Flera remissinstanser har behandlat frågan om j u s t e r i n g a r a v b a s a n n u i t e t o c h p a r i t e t s t a l i ett sammanhang. *Bostadsstyrelsen* föreslår att dessa benämningar bibehålls. Basannuiteten bör fastställas på grundval av hyrespolitiska bedömningar med beaktande av kravet på kostnadsutjämning mellan ägda småhus och övriga bostäder. Styrelsen anser emellertid att kravet på att hålla fast vid en viss längsta amorteringstid, inom vilken lånet samt uppskjuten ränta i princip skall vara återbetalt, medför en begränsning av möjligheterna att sänka basannuiteten. Basannuiteten bör fastställas för en treårsperiod med möjlighet till omprövning under perioden, om särskilda skäl föreligger. Paritetstalshöjningen bör enligt styrelsen grundas på en prognos beträffande byggnadskostnadsutvecklingen. Eventuella avvikelser från prognosen beaktas vid fastställande av paritetstalshöjning för nästa period. Basannuiteten och paritetstalshöjningen bör fastställas av regeringen för en treårsperiod. Med hänsyn till de allmänna bostadspolitiska överväganden som skall göras vid fastställande av dessa faktorer samt vid prövning av frågan om eventuella subventioner bör det an-

komma på bostadsstyrelsen att tillhandahålla underlag för regeringens beslut.

Med utgångspunkt i ett numeriskt illustrerat exempel visar *SCB* hur en påtaglig tidsutjämning av ökningar i kapitalkostnaderna kan åstadkommas utan betydande rubbning av paritetstalens avsedda funktioner.

Kapitalmarknadsutredningen har övervägt om principerna bör ändras vid fastställande av paritetstalen och funnit att så bör ske åtminstone i ett avseende. I avvaktan på fullständiga uppgifter om kostnadsutvecklingen i nyproduktionen sker f. n. ingen uppräkning av paritetstalen med hänsyn till kostnadsutvecklingen i nyproduktionen under det löpande året. Som en följd av eftersläpningen kommer fastigheterna i den sista årgången därför att betinga en högre kapitalkostnad vid stigande kostnadsutveckling och alltså missgynnas vid en jämförelse med tidigare årgångar. Enligt kapitalmarknadsutredningens mening kan denna olägenhet lindras om paritetstalen justeras upp enligt någon schablonmetod. Om den verkliga kostnadsutvecklingen i nyproduktionen visar sig avvika från genomsnittet, kan den disparitet som sålunda uppkommer lätt justeras genom anpassning av paritetstalen så snart tillförlitliga data föreligger.

Beträffande basannuiteten anför kapitalmarknadsutredningen att, om kostnaderna i bostadsbyggandet stiger hastigare än som förutsetts när paritetslånesystemets basannuitet fixerats, en höjning av paritetstalen i enlighet med kostnadsutvecklingen leder till att löptiden för de statliga lånen i tidigare årgångars fastigheter förkortas. De löpande kapitalkostnaderna för samtliga årgångar stiger samtidigt till en nivå som kan komma att anses som oacceptabelt hög. För att paritetskravet skall uppfyllas måste emellertid paritetstalen ovillkorligen höjas i enlighet med kostnadsutvecklingen. Om de löpande kapitalkostnaderna genom en stegring av paritetstalen stigit till en nivå som anses oacceptabel av statsmakterna, kan de återanpassas till en lägre nivå genom att basannuiteten, som ju är lika för alla årgångar, sänks. Den återstående löptiden på statslånen för alla årgångar utom den sista kan förväntas bli ungefär oförändrad genom att sänkningen av basannuiteten kompenserar höjningen av paritetstalen. För den aktuella årgången och de därefter följande kommer enligt kapitalmarknadsutredningen emellertid den beräknade löptiden på statslånet att förlängas genom sänkningen. Härav följer att en sänkning av basannuiteten i syfte att kompensera en plötslig stegring av byggnadskostnaderna leder till en förlängning av den beräknade amorteringstiden på statslånen för alla årgångar från och med den för vilken kostnadsstegringen gäller, även om takten i kostnadsökningarna sedan återanpassas till den ursprungligen antagna. En förlängning av den beräknade återstående amorteringstiden på statslånet leder till att ovissheten ökar om den faktiska innebörden av statens utbetalningar till bostadssektorn. För att uppfylla det uppställda kravet att de finansiella konsekvenserna av statsmakternas beslut skall kunna överblickas måste därför enligt kapitalmarknadsutredningens mening en sänkning av basannuiteten under alla om-

ständigheter begränsas för att hålla amorteringstiden inom rimliga gränser.

Utredningarnas förslag att egen kapitalinsats för låntagare med statliga lån placeras närmast över bottenlånets övre gräns har fått ett negativt mottagande bland remissinstanserna. Eftersom utredningarna i sitt senare avlämnade betänkande. Följdfrågor frångått förslaget tas inte remisskritiken här upp till närmare behandling.

Flera remissinstanser, däribland *bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Örebro, Västmanlands, Jämtlands* och *Västerbottens län,* samt *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* är däremot positiva till förslaget att viss avkastning av egen kapitalinsats garanteras.

Några remissinstanser, bl. a. *bostadsstyrelsen, vissa länsbostadsnämnder* och *länsstyrelsen i Kalmar län,* framhåller att syftet med utredningarnas förslag, dvs. att garantera viss avkastning på egen kapitalinsats, går att tillgodose inom ramen för nuvarande lånesystem genom att ändra paritetslåneformeln.

Den av utredningarna föreslagna ordningen för kapitalersättningens erläggande, som innebär att kapitalersättningen med avdrag för förräntning av eventuell egen insats inbetalas till bostadsmyndigheten, varefter utbetalning därifrån sker till bottenlångivaren, skulle enligt *bostadsstyrelsen* innebära nackdelar för såväl bostadsmyndighet som låntagare och bottenlångivare. Eftersom endast delar av låntagarens samlade bottenlåneskuld ingår i lånesystemet, kommer betydande svårigheter att uppstå när det gäller att överblicka vad betalningen hänför sig till. Därtill kommer komplikationer med hänsyn till skilda förfallodagar för statslån och bottenlån.

Utredningarnas förslag beträffande bostadsräntan, dvs. kapitalkostnadsnivån, har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser som uttalat sig i frågan. Hit hör *bostadsstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Hyresgästernas riksförbund, HSB* och *SABO.*

Bostadsstyrelsen tillstyrker i princip den av utredningen föreslagna kapitalkostnadsnivån. Sannolikheten för att löne- och prisutveckling skall bli sådan att statens uppoffringar skall minska och så småningom återbetalas inom 60 år, får med den eftersträvade kapitalkostnadsnivån nu och för ett antal år framåt bedömas såsom mycket liten. Målsättningen om ett "rimligt pris" på bostaden synes enligt styrelsen endast kunna uppfyllas, om priset på tillhandahållet kapital bestäms från bostadssocial synpunkt. Detta förutsätter direkta subventioner från statens sida redan från början. Vidare framhåller styrelsen att en bostadsränta på 4,0 % erhålls om hänsyn skulle tas till numera beslutad kompensation för mervärdeskatt.

Enligt *Svenska kommunförbundet* torde den föreslagna kapitalutgiftsnivån inte möjliggöra att den i och för sig relativt måttliga hyressänkningen på 10–15 % skall kunna åstadkommas. En större del av det utrymme som skapas för hyressänkningar genom den föreslagna kapitalkostnadsnivån torde nämligen behöva tas i anspråk för reglering av sådana kostnader som

inte har kunnat täckas genom hyresintäkter. Att många bostadsförvaltande företag f. n. har en otillfredsställande kostnadstäckning framhåller även *SABO*, som tror att förväntningar på hyressänkning kan bli svåra att infria.

Hyresgästernas riksförbund anser däremot att den föreslagna nivån är för hög. Den rimliga kapitalkostnaden måste enligt förbundet sättas åtminstone 10 kr. per m² lägre för att rimliga förutsättningar för en bostadspolitiskt önskvärd hyresnivå skall ges. Vidare finner förbundet det naturligt att bestämmandet av de i lånekonstruktionen ingående faktorerna föregås av samråd med hyresgäströrelsen.

Bland de remissinstanser som anser att den föreslagna kapitalkostnadsnivån är för låg märks *NBD*. Med så låg kapitalkostnadsnivå för nyproduktion som utredningarna förordar kan, anför NBD, tidigare i hyresnämnd fastställda bruksvärden komma att uppfattas som oskäliga och krav på sänkningar därför aktualiseras. En utveckling som innebär en sänkning av redan fastställda hyror kan inte accepteras av NBD. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* anser det orimligt att utgå ifrån att hyran i nyproduktionen skall täcka endast en tredjedel av de faktiska kapitalkostnaderna.

Utredningarnas bedömning att en årlig höjning av kapitalersättningen med mellan 3,0 och 3,5% är realistisk delas av bl. a. *SCB* och *bostadsstyrelsen*. Nuvarande höga räntenivå nödvändiggör enligt bostadsstyrelsen en större höjning än den av utredningarna förordade om bostadsräntan fastställs på grundval av den angivna kapitalkostnadsnivån. Den kapitalkostnadsutveckling som följer med en stegring av denna storleksordning kan emellertid inte anses acceptabel från hyrespolitisk synpunkt. Enligt bostadsstyrelsen bör stegringen t. v. begränsas till ca 3 % per år.

Några remissinstanser, däribland *statens institut för byggnadsforskning*, *länsstyrelsen i Kristianstads län*, *SBEF* och *NBD* ifrågasätter utredningarnas bedömning.

Statens institut för byggnadsforskning pekar på att drift- och underhållskostnaderna under de senaste åren har ökat kraftigt. Detta förhållande har utredningarna enligt institutet inte ägnat tillbörlig uppmärksamhet. Om inte det politiskt tillgängliga hyresutrymmet, dvs. betalningsförmågan, ökar avsevärt snabbare än byggkostnaderna kommer kraftiga ökningar av kostnader för drift och underhåll att minska utrymmet för statsmakternas kapitalersättning.

SBEF och *NBD* anser att utrymmet för kapitalkostnadshöjningar är mer begränsat än vad utredningarna antagit. Enligt beräkningar gjorda av SBEF måste detta utrymme beräknas med utgångspunkt i den förutsättningen att den årliga kapitalkostnadshöjningen skall rymmas inom en hyreshöjning som understiger 0:80 kr./m² och år. Detta skall enligt SBEF jämföras med den årliga ökning av kapitalkostnadsersättningen på 1:50–2 kr./m² som ut-

redningarna kalkylerar med.

Utredningarnas förslag att den årliga höjningen av kapitalersättningsanspråken bör bestämmas för ett bestämt antal år i förväg får stöd av bl. a *bostadsstyrelsen* och *länsstyrelsen i Skaraborgs län*. Den principiella utgångspunkten bör enligt *bostadsstyrelsen* vara att kapitalersättningen så långt möjligt anknyter till den faktiska byggnadskostnadsutvecklingen. Styrelsen förordar en period om tre år men betonar att möjlighet till ändring under perioden bör föreligga om kostnadsutvecklingen i betydande omfattning avviker från vad som antagits vid periodens början. *Länsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Skaraborgs län* anför att förslaget skulle innebära att småhusbyggarna skulle få bättre överblick över de ekonomiska konsekvenserna av lånesystemet.

Bland de remissinstanser som uttalar sig kritiskt om utredningarnas förslag kan nämnas *konjunkturinstitutet* och *kapitalmarknadsutredningen*. Förslaget synes enligt *konjunkturinstitutet* innebära en onödig restriktion, särskilt med tanke på de svårigheter som är förenade med en bedömning av den långsiktiga utvecklingen för produktionskostnaderna. *Kapitalmarknadsutredningen* anser att osäkerheten om den framtida utvecklingen skulle leda till trögheter att anpassa trenden till en realistisk ökningstakt. Osäkerheten om den framtida utvecklingen kommer, även med många subtila beräkningar och överväganden, ändå alltid att vara stor. Det skapar en naturlig benägenhet att prognosera förändringar i underkant. Därtill kommer att ett fastläggande av en stor höjning av kapitalanspråken kan tolkas som att staten både väntar en kraftig pris- och lönestegring och är beredd att tolerera den. Risken finns för att fastställandet i sådana situationer därmed innehåller ett element av självuppfyllelse. Mycket talar mot denna bakgrund för att man i praktiken kommer att fastställa ett lågt värde och, om den sista synpunkten är relevant, även bör göra det.

Bland de remissinstanser som stöder utredningarnas förslag om minskning av bottenlånet och motsvarande ökning av bostadslånet återfinns *länsstyrelserna i Kalmar, Kristianstads, Älvsborgs, Örebro, Västernorrlands* och *Jämtlands län, flera länsbostadsnämnder* samt *HSB*.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anför att för Jämtlands län bör förslaget innebära att kreditinstituten får lättare att uppfylla centralt gjorda åtaganden. Genom förslaget bör, anser *länsbostadsnämnden i Västernorrlands län*, möjligheterna öka att snabbare klara av behovet av avlyft, som f. n. är en besvärlig hake i lånebehandlingen.

Några remissinstanser tillstyrker förslaget under vissa förutsättningar. *BOFAB, SBEF* och *NBD* tillstyrker sålunda förslaget om utjämningslånesystemet införs. *Länsbostadsnämnden i Norrbottens län*, som tillstyrker förslaget, har svårt att förstå motiveringen för förslaget men ser det som ett led i

en övergång till statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet. Liknande tankegångar återfinns i yttrandet från *länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län*.

Bostadsstyrelsen anser att statens möjligheter till upplåning av erforderligt kapital sannolikt är större än övriga kreditgivares och tillstyrker därför en utökad statlig låneandel. Med hänsyn till viss osäkerhet vid bedömning av en sådan utvidgning förordar styrelsen tillsvidare en utökning med 10 % dvs. till 25–40% av låneunderlaget.

Enligt *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* däremot synes några bärande skäl att minska bottenlånens storlek inte föreligga. Ökade finansieringsmöjligheter för bostadsbyggandet innebär förslaget inte, eftersom staten är hänvisad till samma kapitalmarknadskällor som bostadslåneinstituten. Vill man vid rådande brist på kapitalmarknadsmedel avskaffa de långa väntetiderna på långa lån måste andra investeringsbehov begränsas. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att den föreslagna ökningen av statens låneandel kan användas rationellare genom att möjliggöra totalfinansiering av vissa grupper av låneärenden.

Utredningarnas förslag att amorteringstiden för de statliga lånen skall förlängas till 60 år har fått ett blandat mottagande bland remissinstanserna.

Bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Uppsala, Kalmar, Kristianstads, Örebro, Västmanlands, Västernorrlands och *Jämtlands län* samt *Hyresgästernas riksförbund* hör till dem som ställer sig i princip positiva till förslaget. Några av remissinstanserna ifrågasätter emellertid om inte amorteringstiden för småhus bör vara kortare än 60 år.

Enligt *bostadsstyrelsen*, som anser att amorteringstiden för ägda småhus bör vara högst 45 år, utgör en förlängning av amorteringstiden vid den bostadsprisnivå som förutsätts en av de grundläggande förutsättningarna för att så långt möjligt skapa utrymme för omfördelning av kapitalkostnaderna i tiden. En förlängning av amorteringstiden så att denna bättre överensstämmer med fastighetens ekonomiska längd torde dessutom vara ett medel för att förhindra förmögenhetsöverföringar från hyresgäster till fastighetsägare. Styrelsen erinrar om att, som en följd av en förlängd amorteringstid, möjligheterna till rebelåning vid förbättrings- eller moderniseringsarbeten begränsas. Att rebelåningsmöjligheterna begränsas understryker enligt styrelsen vikten av att betryggande fonder för löpande och periodiskt underhåll ovillkorligen beaktas vid hyressättningen. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* är tveksam till 60 års amorteringstid för småhusen och anför bl. a. att småhus i viss utsträckning uppförs i orter där det framtida behovet f. n. kan vara mycket svårbedömt. Skuldökningen blir vid en amorteringstid på 60 år betydande efter ca 15–20 år, vilket kan medföra stora problem för en enskild person.

Några remissinstanser uttalar sig för en förlängning av amorteringstiden

utan att ange i vilken omfattning detta bör ske. Hit hör bl. a. *statskontoret* samt *länsstyrelserna i Kalmar* och *Kristianstads län.*

Negativa till utredningens förslag ställer sig bl. a. *länsstyrelserna i Kronobergs* och *Gotlands län, kapitalmarknadsutredningen, statens institut för byggnadsforskning, riksbanksfullmäktige, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bankföreningen, LRF, SBEF* och *NBD.*

Ett bibehållande av paritetslånen för enligt *riksbanksfullmäktige* med sig att paritetstalen bör anpassas till kostnadsutvecklingen och att basannuiteten liksom eventuellt tillkommande subventioner bör utformas så att det statliga lånet får en avsedd återbetalningstid. Denna återbetalningstid behöver inte, anser fullmäktige, vara angiven i ett precist antal år utan kan mycket väl anges i ett intervall, t. ex. 25–40 år. Fullmäktige anför vidare att återbetalningen dock inte får ske för långsamt med tanke på att efter en tid behov kan uppkomma att ta upp nya lån för reparationer eller ombyggnad. Därvid erfordras inteckningssäkerhet för dessa lån, vilket kan förutsätta att avbetalning i relativt stor utsträckning skett på äldre lån. *Kapitalmarknadsutredningen* anser att en längsta amorteringstid på 30–40 år bör kunna godtas och att det därvid obetingat skall förutsättas att en fullständig återbetalning kommer att ske inom denna tid. *Svenska bankföreningen* anser att statslånet bör amorteras i den takt som behövs för att tillräckligt nybelåningsutrymme skall ha uppkommit när fastigheten bör renoveras, dvs. i regel efter 35–40 år. Inteckningar inom det nödvändiga förmånsläget måste då fritt kunna disponeras av fastighetsägaren utan hinder av de statliga lånevillkoren.

Statens institut för byggnadsforskning framhåller att byggnader som helhet knappast har någon enhetlig brukstid; vissa delar har en varaktighet av omkring 20 år medan andra har en varaktighet på 60 år och kanske långt däröver. Med hänsyn till behovet av ganska genomgripande upprustningar efter ca 40 år är det enligt institutet lämpligt om amorteringstiderna anpassades till motsvarande behov av finansiering, eventuellt med olika amorteringstider för olika delar av byggnaden. Det senare kan synas administrativt krångligt men gör det möjligt att med differentierade lånevillkor styra nyproduktionen, t. ex. mot ökad utrymmesstandard. Också *SBEF* anser att utredningarna inte beaktat fastigheternas behov av genomgripande förbättring och modernisering. Föreningen pekar på den förändring av bl. a. bostädernas kvalitet, utrustning och planlösning som successivt införs på bostadsmarknaden. Som exempel nämns att kostnaderna för byggnadsstommen i dag utgör 20–30 % av den totala byggnadskostnaden mot 70–80 % under 1930-talet. Denna produktförändring förkortar, anför föreningen, väsentligt moderna fastigheters varaktighetstid beroende på dels att inrednings- och installationsdetaljer underkastas värdeminskning i snabbare takt än själva byggnadsstommen, dels att dessa inredningar efter en maximal förslitningstid på 25–40 år i många fall inte lönar sig att byta ut av ekonomiska och tekniska skäl. Därtill kommer att förändringar i byggnadsstommens

planlösning kommer att erfordras i större omfattning i framtiden. Liknande tankegångar återfinns i bl. a. yttrandet från *NBD*.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa anser att utredningarnas syn på amorteringsfrågan strider mot den uppfattning som tidigare påverkat bostadslångivningen. Stadshypotekskassan erinrar om att kreditmarknadsutredningen år 1959 föreslog att generell amorteringsplikt borde genomföras på fastighetslån antingen genom direkta lagregler eller genom frivilliga överenskommelser.

Några remissinstanser tar upp frågan om den övre lånegränsen för statliga bostadslån. Sålunda anför *LRF* att likställighet i fråga om övre lånegräns för olika låntagarkategorier bör införas. Förbundet säger sig inte kunna finna några bostadssociala skäl för nuvarande ordning och anser att lånegränsen bör ligga antingen vid 95 eller 98 % av pantvärdet för alla låntagare. Genom hittills gällande låneregler har man enligt förbundet försvårat för bostadskonsumenter i vanliga inkomstlägen att skaffa småhus, men sedan gjort själva boendet relativt billigt genom tämligen liberala avdragsregler. En sådan ordning förvärrar bostadssegregationen, anser förbundet.

Även *SBEF* anser att de statliga lånegränserna skall vara lika för alla låntagarkategorierna och framhåller därvid att den gemensamma lånegränsen skall anpassas så att byggherren/förvaltaren genom en rimlig egen kapitalinsats har ett direkt ekonomiskt ansvar för det ekonomiska utfallet. Utan ett sådant ekonomiskt ansvar är det enligt SBEF svårt att få byggherren/förvaltaren tillräckligt intresserad av att tillgodose de kvalitativa och miljömässiga aspekterna. Den för alla låntagare gemensamma övre gränsen för de statliga bostadslånen bör enligt SBEF fastläggas till exempelvis 95 % av belåningsvärdet.

Länsstyrelsen och *länsbostadsnämnden i Västernorrlands län* anser att lånegränserna för enskild person som bygger småhus och äger hyresfastighet skall sättas till 95 %.

Utredningarna har vid sin diskussion om totalfinansiering delat upp denna i tre frågor. Den första frågan avser fullständig finansiering, dvs. ett enda slutligt lån. Den andra frågan gäller integrerad finansiering, dvs. integrerad kort och lång slutlig finansiering. Den tredje frågan avser kraven på en bostadsbank, dvs. en samordning av låneformer och kreditinstitut till ett enda lån och ett enda institut. Utredningarnas diskussion föranleder kommentarer från många remissinstanser, varvid frågan om fullständig finansiering har rönt ett stort och positivt intresse. Flera remissinstanser understryker emellertid att frågan om totalfinansiering är så komplicerad att ytterligare utredningsarbete krävs för att det skall gå att ta ställning i de olika delfrågorna.

Majoriteten av de remissinstanser som berör frågan om totalfinansiering, däribland *nästan samtliga länsstyrelser* och *länsbostadsnämnder*, som tar upp

frågan, *kapitalmarknadsutredningen*, *Svenska kommunförbundet*, *LO*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, *Hyresgästernas riksförbund*, *Svenska riksbyggen*, *SABO* och *SAR*, ställer sig allmänt positiva till utredningarnas diskussion.

Länsstyrelsen i Södermanlands län föreslår att man utreder frågan om en totalfinansiering genom staten. Mycket viktigt i sammanhanget är enligt länsstyrelsen att lånet ges innan huset börjar byggas och att det sålunda inte uppstår några överflyttningsproblem med onödiga ränteutgifter när huset är färdigt. Beträffande förvandlingen av kreditiv till bottenlån understryker länsstyrelsen särskilt det meningslösa i att söka förhindra en sådan överflyttning i ett läge då en allmän åtstramning av marknaden anses motiverad. Den enda konsekvensen blir ju högre bostadskostnader. Man kan enligt länsstyrelsen inte gärna reglera konjunkturen bakåt och det är inte heller rimligt att av penning- eller konjunkturpolitiska skäl avbryta pågående bostadsbyggen.

Enligt *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, vilka förutsätter att kapitalmarknadsutredningen snarast överväger utformningen av en statlig totalfinansiering, talar övervägande skäl för en övergång till statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet. En sådan finansiering skulle underlätta en omfördelning av kapitalkostnaderna i tiden och därigenom även motverka uppkomsten av inflationsvinster för fastighetsägarna. Vidare skulle möjligheterna att garantera en jämn tillförsel av långfristigt kapital till bostadssektorn öka. Nuvarande komplikationer som beror på statslånets och fastighetslånets olika långa löptid skulle också elimineras. Ett ytterligare skäl för en statlig totalfinansiering utgör den önskvärda formen för kanalisering av subventioner till bostadssektorn, nämligen nedsättning av den nominella ränta som utgår för fastighetslånen. De friktioner i avlyften av byggnadskrediter som nu regelmässigt förekommer torde vidare avhjälpas genom statlig totalfinansiering, förutsatt att finansieringen sker över statsbudgeten. Även omfattningen av verksamheten talar för budgetfinansiering. Om utlåningen finansieras över statsbudgeten föreligger alltid garantier att den erforderliga volymen krediter kan uppbringas. Inga friktioner behöver uppstå av finansiella skäl för att det av statsmakterna fastställda byggnadsprogrammet skall kunna uppfyllas. Eftersom statens upplåning kan ske i en mängd olika former kan en statlig totalfinansiering tänkas erbjuda den fördelen att kortfristig upplåning på marknaden i ökad utsträckning kan förvandlas till långfristig utlåning.

Svenska riksbyggen bedömer de principiella synpunkter som anförs av utredningarna som riktiga. Såväl tillämpningen av en subventionerad räntesats för bostadskapitalet som en omfördelning av kapitalkostnaden för hela bostadskapitalet oavsett placeringsläge förutsätter enligt Svenska riksbyggen att statsmakterna har fullständigt inflytande över bostadskapitalet. En totalfinansiering innebär påtagliga administrativa fördelar för såväl låntagare som långivare. Vidare hänvisar Svenska riksbyggen till sitt bostadspo-

litiska program, i vilket finns en modell för en totalfinansiering till de förslag som framfördes av delegationen för bostadsfinansiering i betänkandet (SOU 1968:30) Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning samt till yttrandet från *Svenska byggnadsarbetareförbundet.*

Bland de remissinstanser som är kritiska till väsentliga delar i utredningarnas diskussion återfinns *bankinspektionen, statens institut för byggnadsforskning, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bankföreningen,* som emellertid ställer sig positiv till fullständig finansiering, *Svenska sparbanksföreningen* och *postbanken.*

Bankinspektionen anför att konsekvenserna skulle bli mycket vittgående och medföra svårlösta problem. Följden skulle bli en radikal förändring av vårt kreditväsende. Tack vare bankernas medverkan kan bottenlåneinstitutens organisation och driftkostnader hållas vid ett minimum och därmed deras räntemarginaler begränsas till några tiondels procent. Även den statliga bostadslåneorganisationen kan i betydande mån falla tillbaka på bankerna och därmed begränsa vissa omkostnader. Enligt bankinspektionen är den nuvarande arbetsfördelningen mellan bankinstituten, bottenlåneinstituten och statliga bostadsorgan i grunden rationell. Fördelar ligger framför allt i den breda kontaktyta som bankinstituten erbjuder. Instituten är också väl rustade att handha bostadskreditgivning och därmed förenade förmedlingsuppgifter. Det förefaller så långt nu kan bedömas inte rationellt med en särskild organisation för ändamålet.

Svenska sparbanksföreningen anför att sparbankerna i samarbete med sitt inteckningsbolag Spintab utvecklat finansieringsmetoder som medfört att några friktionsproblem mellan den kortfristiga och långfristiga bostadsfinansieringen inte längre kan sägas förekomma för den del av bostadsfinansieringen där sparbankerna och Spintab medverkar. Finansieringsfrågorna bör enligt föreningen kunna lösas utan en statlig totalfinansiering.

Bostadsstyrelsen anser sig, med hänsyn till utredningarnas uppfattning att ytterligare utredningsarbete bör föregå en slutlig bedömning, inte böra behandla de av utredningarna aktualiserade frågorna. Styrelsen vill avvakta dels det aviserade fortsatta utredningsarbetet, dels ställningstagandet till det statliga finansieringssystemet. Härvid framhåller styrelsen att ett finansieringssystem utformat i enlighet med de av styrelsen förordade principerna inte förutsätter någon ändring av den nuvarande finansieringsstrukturen.

Utredningarnas uppfattning att starka skäl talar för en fullständig finansiering delas av flertalet remissinstanser som uttalat sig i frågan. Hit hör *vissa länsstyrelser* och *länsbostadsnämnder, kapitalmarknadsutredningen, Svenska kommunförbundet, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska bankföreningen* och *Hyresgästernas riksförbund.*

En statlig totalfinansiering vad gäller de långa fastighetslånen synes enligt *kapitalmarknadsutredningen* – som framhåller att den inte är beredd att ta slutlig ställning till frågan förrän i samband med sina överväganden av

den svenska kapitalmarknadens långsiktiga utveckling — fördelaktig från flera synpunkter. En sådan finansiering bör innebära en viss administrativ förenkling så till vida att antalet lån och därmed antalet betalningstransaktioner minskar. Därtill kommer att de överföringar, som följer av att det statliga topplånet nu fungerar såsom "buffert" för omfördelningen av lånekostnaderna i tiden, inte skulle behöva göras. I den mån statsmakterna kommer att välja att sänka kapitalkostnaderna genom räntesubventioner i enlighet med de av kapitalmarknadsutredningen angivna principerna skulle redovisning och administration av dessa subventioner också förenklas om hela det paritetsbelånade bostadsbeståndet vore samlat i ett institut.

Från kreditpolitisk synpunkt är det enligt kapitalmarknadsutredningen av betydelse om ett tänkt institut för långfristig bostadsfinansiering förutsätts finansiera sin utlåning via egen upplåning eller via statsbudgeten. Antas institutet finansieras genom egen upplåning och dess utlåning täcka större delen av fastighetsbeståndet, skulle dess operationer på marknaden t. o. m. kunna bli av större omfattning än riksgäldskontorets. Möjligheterna att föra en effektiv kreditpolitik skulle härigenom minska. Om statsmakterna skulle komma att besluta att subventionera boendekostnaderna genom att bestrida mellanskillnaden mellan marknadsräntan och den ränta som skall belasta låntagarna, kan ytterligare en källa till problem uppkomma. Den situationen skulle kunna uppstå att institutet, med rätta eller ej, anklagades för en lättsinnig upplåningspolitik eftersom staten ändå subventionerar upplåningsräntan i den mån den överstiger den fixerade basräntan. De svårigheter som redan idag föreligger för hypoteksinstituten skulle vid oförändrad räntepolitik i förstorad skala överföras till ett bostadsinstitut med uppgift att svara för totalfinansiering. Den del som nu finansieras över statsbudgeten skulle överföras på institutet. Om ett statligt bostadsinstitut inrättas, bör enligt kapitalmarknadsutredningen därför gälla att dess verksamhet finansieras över statsbudgeten. Detta är också en förutsättning för att friktioner inte skall uppstå av finansiella skäl att uppfylla det av statsmakterna fastställda byggnadsprogrammet. Eftersom statens upplåning äger rum kontinuerligt och i de former som bäst kan anpassas till läget på kreditmarknaden, bör störningarna för kreditpolitiken bli mindre än om institutet finansieras genom egen upplåning. Vidare anför utredningen att finansieringsmetoden skulle medföra betydande följdverkningar i institutionellt avseende och för kapitalmarknadens funktionssätt över huvud och att frågan därför bör utredas i ett vidare sammanhang.

Svenska bankföreningen framhåller att en fullständig finansiering i statlig regi skulle kunna medföra positiva verkningar för kreditpolitiken och kapitalmarknaden. Såsom utredningarna påpekat skulle staten nämligen kunna finansiera bostadskrediterna genom emission av statsobligationer som en del av den totala statsupplåningen. Denna kan beträffande omfattning och villkor anpassas till det aktuella läget på kapitalmarknaden och till de kre-

ditpolitiska kraven i stort. Härigenom skulle man befria kreditpolitiken och kapitalmarknaden från de begränsningar som följt av kravet på kapitalförsörjning av bostadssektorn till förmånliga räntor.

Kritiska synpunkter riktas mot utredningarnas uppfattning av bl. a. *bankinspektionen, statens institut för byggnadsforskning, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* och *postbanken.*

Statens institut för byggnadsforskning anser att utredningarna inte lyckats dokumentera några bostadspolitiskt starkt vägande skäl som talar för en fullständig statlig finansiering. Vad gäller möjligheten för staten att minska kreditriskerna genom att den skaffar sig förfoganderätt över de säkerheter som svarar mot de genom amortering av bottenlånen uppkomna överhypoteken anför institutet att detta givetvis är en fördel från den statliga långivarens synpunkt men att frågan om fastighetsägarnas förfoganderätt över överhypoteken är av väsentligt större bostadspolitisk betydelse.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa anser att utredningarnas resonemang i fråga om lånetekniska detaljer äger sin riktighet men anser att dessa administrativa skäl inte väger särskilt tungt. En omläggning till fullständig finansiering vare sig den sker via staten eller via ett eller flera kreditinstitut påverkar i och för sig inte den totala upplåningsvolymen på kapitalmarknaden. Även för statens vidkommande torde samma regler om likviditetsplanering komma att gälla som f. n. gäller för hypoteksinstituten. Med hänsyn till de omfattande återverkningar på kreditmarknaden, institutionellt och på annat sätt, som en omläggning till fullständig finansiering skulle medföra vill stadshypotekskassan understryka utredningarnas slutsats att ytterligare utredningar är nödvändiga. Härvid torde böra ingående belysas på vilket sätt upplåningen lämpligast bör ske. Det framstår ingalunda som självklart att en upplåning via staten är att föredra. Om upplåningen till bostadssektorn sker för sig via ett eller flera institut kan bl. a. verkliga kostnader och ev. subventioner särskiljas utan komplikationer. Enligt kassan är stadshypoteksinstitutionen särskilt lämpad att, om så befinns önskvärt, handha en fullständig finansiering inte minst med tanke på det förtroende som kassans obligationer åtnjuter.

Postbanken anför att vissa kreditmarknadsmässiga aspekter inte penetreras i betänkandet. Banken framhåller bl. a. att kortfristiga fordringar på staten är höglikvida tillgångar såväl hos banker som andra innehavare, varför en ökning av den korta statsupplåningen som ersättning för emission av bostadsobligationer verkar expansivt på kreditmarknaden. Med den omfattning operationerna skulle behöva få för att vara meningsfyllda skulle den expansiva effekten i de flesta lägen vara oförenlig med andra kreditpolitiska mål.

Synpunkter på omfattningen av den fullständiga finansieringen förs fram av några remissinstanser. Enligt *kapitalmarknadsutredningen* talar omfördelningskravet för att finansieringen omfattar hela det paritetsbelånade

bostadsbeståndet. Utredningen betonar dock att det självfallet är möjligt, och kan visa sig praktiskt lämpligt, att begränsa finansieringen till större projekt, till enbart flerfamiljshus eller enligt någon annan princip. *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* anför att det naturligtvis är möjligt att låta samtliga fastigheter omfattas av systemet. Härvid förutsätter organisationerna att lån för vissa fastigheter får utgå till en lägre andel av låneunderlaget.

Svenska bankföreningen framhåller att en fullständig finansiering i statlig regi inte utesluter ett visst utrymme för fortsatt utlåning genom de nuvarande hypoteksinstituten. Dessas framtida utlåningsverksamhet skulle i så fall avse privatfinansierade projekt och kapitalanskaffningen skulle ske genom emission av bostadsobligationer till marknadsmässiga villkor.

Bland de remissinstanser som uttalar sig positivt om integrerad finansiering märks *Svenska kommunförbundet* och *SABO*.

Enligt *Svenska kommunförbundet* torde en integrerad finansieringsform ha stora administrativa förtjänster och väsentligt medverka till att kreditgivningen kan ske i smidiga och ändamålsenliga former. I sammanhanget framhåller förbundet att svårigheterna att få byggnadskreditiv ersatta med långfristiga lån ökat under senare år. *SABO* anför att kreditförsörjningen under byggnadstiden måste vara tryggad, så att byggherren inte råkar ut för onödiga störningar och fördyringar. Likaså måste försörjningen med s. k. långa lån vara tryggad så att avlyft kan ske i den takt färdigställandet medger detta. Detta leder enligt SABO till att den nuvarande ordningen med uppdelning på byggnadskreditiv och långa lån bör ersättas så att de lån, som ges under byggnadstiden, sedermera inte behöver utbytas mot långa lån.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa framhåller att integrerad finansiering för stadshypoteksinstitutionens del varit aktuell sedan institutionen år 1964 fick möjlighet att lämna byggnadskreditiv. På grund av att efterfrågan på långfristiga krediter vuxit från år 1964 och fram till dags dato har det inte funnits möjligheter att vid sidan av den sedvanliga bottenlångivningen lämna byggnadskrediter. En sådan kreditgivning har bedömts splittra institutionens resurser och ytterligare förlänga väntetiderna på långa lån. Stadshypotekskassan anför vidare att den så sent som i februari 1973 ingående prövade förutsättningarna för en integrerad kreditgivning och då kom fram till att förutsättningar för sådan kreditgivning inte förelåg. Stadshypotekskassan framhåller emellertid att en integrerad kreditgivning kan sättas igång utan dröjsmål under förutsättning att statsmakterna ställer erforderliga medel till förfogande eller garanterar erforderliga medel.

Negativa till integrerad finansiering är däremot *bankinspektionen*, *Svenska bankföreningen* och *postbanken*.

Bankinspektionen anför att byggnadskreditgivningen kräver kontinuerlig övervakning och medverkan från kreditgivarens sida under hela byggnadsskedet. Den lokala närheten till bankkontoren och därav följande möjligheter

till förhandlingar direkt på platsen mellan kredittagare och kreditgivare under medverkan av värderingsmän och byggnadskontrollanter, t. ex. vid kreditavlyft, har varit en oundgänglig förutsättning för att bostadskreditgivningen skall fungera smidigt och med minsta möjliga förlustrisk för kreditgivarna.

Liknande tankegångar återfinns också i yttrandet från *Svenska bankföreningen*, som anser att det starkaste argumentet för en bestående uppdelning av kreditgivningen på byggnads- och fastighetslån ligger i det nuvarande systemets välutvecklade och beprövade möjligheter att fortlöpande kontrollera att bostadsprojektet ros i hamn. När det gäller utredningarnas önskemål att kreditgivningen under byggnadstiden måste vara tryggad anser bankföreningen att de årliga överenskommelserna mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstituten innebär att byggnadslånen säkerställs på ett tillfredsställande sätt. De byggnadsprojekt som inte kunnat få byggnadslån är sådana som ekonomiskt sett varit mycket tveksamma. De är dessutom en försvinnande liten andel av det totala antalet. Beträffande utredningarnas önskemål att finansieringen av bostadsbyggandet bör ske på sådana villkor att de inte förorsakar stora skillnader i kostnaderna för fastigheter som uppförs under olika år framhåller föreningen bl. a. att integrerad finansiering i och för sig inte skulle innebära att kreditvillkoren blir lika mellan olika årgångar bostäder. Även på de långfristiga fastighetslånen sätts olika räntor beroende på vilken räntenivå som gäller på kapitalmarknaden när det långa lånet ges. Vidare framhåller föreningen att nuvarande avlyftsproblems orsak, nämligen bristen på långfristigt kapital, inte skulle försvinna genom en integrerad finansiering. Däremot skulle sannolikt problemen försvinna om man övergick till en fullständig finansiering av de långa bostadskrediterna via statsbudgeten, eftersom kapitaltillförseln då delvis kan ordnas oberoende av förhållandena på obligationssidan.

Också *postbanken* berör de nuvarande avlyftsproblemen. Enligt banken har uppdelningen på byggnadslån och fastighetslån under många år av brist på långfristigt kapital inneburit en flexibilitet, eftersom nya byggnadskrediter i stor utsträckning lämnats, trots att den långfristiga finansieringen av färdigställda objekt ej kunnat ordnas utan lång väntetid. Ansvällningen av kreditbeloppen för färdigställda ej avlyftade objekt är ett uttryck för denna flexibilitet. Vid en integrerad finansiering skulle den otillräckliga tillförseln av långfristigt kapital vara ännu mera kännbar, eftersom den då direkt skulle påverka krediterna till nya byggen. Om tillförseln av långfristiga medel ökas på det sätt som erfordras för att medge integrerad finansiering skulle även den nuvarande organisationen av kreditgivningen fungera tillfredsställande.

Flera remissinstanser berör frågan om inrättandet av en särskild bostadsbank, men endast ett fåtal instanser behandlar frågan separat.

LO och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* erinrar om att delegationen för bostadsfinansiering i betänkandet Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning framhöll att ett statligt bostadsinstitut bör kunna få en mycket

enkel organisation. En betydande del av det administrativa arbetet, som hantering av pantbrev, värdering och inspektion av fastigheter samt avisering av räntor och amorteringar, borde enligt delegationen kunna handhas av kommunala organ, länsbostadsnämnder och bostadsstyrelsen.

Svenska bankföreningen anför att av uttalanden i betänkandet framgår att utredningarna anser att skälet för att eventuellt skapa en bostadsbank är att en sådan skulle underlätta ett införande av fullständig eller integrerad finansiering. Det innebär enligt föreningen att frågan om en eventuell bostadsbank inte kan behandlas som ett separat problem utan först kan bli aktuell om man beslutar sig för att övergå till fullständig eller integrerad finansiering. Föreningen vill dock understryka att en eventuell övergång till dessa finansieringsformer skulle kunna ske inom ramen för redan existerande institutioner utan att någon ny bostadsbank skapas. En fullständig finansiering, som enligt föreningen som nämnts skulle kunna medföra positiva verkningar för kreditpolitiken och kapitalmarknaden, skulle sålunda kunna administreras av exempelvis bostadsstyrelsen och de lokala organen. Det innebär enligt föreningen att en övergång till fullständig finansiering uppenbarligen inte kräver att en ny bostadsbank skapas. Vidare framhåller föreningen att om hela kreditgivningen övertogs av en statlig bostadsbank skulle en mycket kostnadskrävande organisation för kreditbedömning, rådgivning, granskning, besiktning m. m. behöva byggas upp parallellt med den expertis som redan finns i bankerna.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa anser att konsekvenserna för kreditmarknaden och riksbankens möjligheter att bedriva en effektiv penning- och räntepolitik synes ytterligt svårbedömbara, om bostadsfinansieringen helt skulle avskärmas och övertagas av staten. Inte ens en grundlig specialutredning i ämnet torde kunna helt klargöra dessa konsekvenser. Styrelsen vill därför bestämt avråda från det experiment, som inrättandet av en statlig bostadsbank måste anses innebära. Skapandet av en dylik bank skulle inte öka kapitalmarknadens resurser och skulle därför inte heller lösa det nuvarande dilemmat, nämligen att man inte i en bristsituation kan finansiera marginalbyggandet annat än på bekostnad av andra investeringsbehov, som kan göra sig gällande med samma eller t. o. m. ännu större styrka.

3.1.7 *Bostadsmiljö*

RRV, statens institut för byggnadsforskning, länsstyrelsen i Östergötlands län, statens planverk och *SAR m. fl.* har gett vissa allmänna synpunkter på utredningarnas behandling av frågan om bostadsmiljöns innehåll och utformning. Det är en samstämmig uppfattning bland dessa remissorgan att behandlingen är ofullständig och knapphändig. *RRV* anser att utredningarna borde ha prioriterat denna fråga

i sitt arbete på grund av dess stora betydelse för bostadshushållen. *Statens institut för byggnadsforskning* efterlyser en mer utförlig analys av olika bebyggelse- och boendeformers egenskaper bl. a. som grund för de överväganden som utredningarna gör beträffande behovet av statliga minimikrav på miljöns utformning och verksamheter i denna. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* beklagar att tid inte har kunnat avsättas för en mer ingående behandling av boendemiljön, eftersom meningarna just nu bryts om vilken bebyggelseform, flerfamiljshus eller småhus, som är att föredra.

Länsstyrelsen i Jönköpings län betraktar avsnittet om boendemiljön som en utgångspunkt för ett fortsatt arbete med frågan och karakteriserar de synpunkter som förs fram och de utredningar som redovisas i bilagedelen som värdefulla och av stort intresse.

Flertalet remissinstanser instämmer, som tidigare har nämnts, i utredningarnas uppfattning att bostad och närmiljö bildar en funktionell enhet. *Statens institut för byggnadsforskning* finner det emellertid otillräckligt att vidga synen på bostadsmiljön på det sätt som utredningarna har gjort och ifrågasätter om det är möjligt att särskilja den fysiska utformningens betydelse för individens upplevelse av sin bostadsmiljö på ett så generaliserande sätt som utredningarna gör. I ett vidgat synsätt är det, betonar institutet, önskvärt att i högre grad söka se fysisk och social miljö i ett sammanhang och att också se bostads- och annan vistelsemiljö, bl. a. arbetsmiljö, som samhöriga. Sistnämnda synpunkt förs fram också av *länsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Blekinge län.*

Boendemiljöbegreppets innehåll diskuteras av bl. a. *bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforskning, länsstyrelserna i Östergötlands, Blekinge* och *Älvsborgs län, Landstingsförbundet, LO, TCO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund* och *SAR. Bostadsstyrelsen* nämner sådant som friytor för barns och vuxnas lek och utevistelse, lekplatser, tvättstugor och fritidslokaler. *Länsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Blekinge län* pekar därutöver på barnstugor, boendeservice i form av mat-, städ- och tvättjänster, närbutiker och kollektiv trafikservice. *Hyresgästernas riksförbund*, som likaledes erinrar om vikten av tillgång till samhällelig och kommersiell service, påpekar att även estetiska och hygieniska kvaliteter måste beaktas. Förbundet hänvisar i övrigt till sitt några år gamla miljöpolitiska handlingsprogram, där hyresgäströrelsens krav på boendemiljön närmare har utvecklats.

Statens institut för byggnadsforskning, länsstyrelsen i Älvsborgs län och *SAR m. fl.* tar upp sådana egenskaper som bebyggelsens utformning, dess skala och variationsrikedom. *SAR* menar att, även om det inte finns anledning att förringa betydelsen av den ökning av den rent materiella bostadsstandarden som har skett, också de boendes behov av att kunna skapa sociala kontakter måste tillgodoses liksom enskilda människors behov av positiva upplevelser och stimulans. Organisationen hävdar att det är fråga om en

nedvärdering av de boendes behov om man bygger en miljö som i sin helhet och sina detaljer har en skala som saknar relation till människans mått och den gåendes aktionsradie, som domineras av material som är hårda och avvisande, som har en utformning som bidrar till att förstärka alla ljud till störningar, som ger otillfredsställande skydd mot väder och vind och som har en vegetation som bara är en utfyllnad av överblivna ytor. Både *statens institut för byggnadsforskning* och *SAR* anser att stora delar av den miljö som produceras i dag kännetecknas av likformighet och monotoni.

SAR riktar uppmärksamheten särskilt på behoven hos de stora grupper av människor som i dag är hänvisade till att tillbringa praktiskt taget hela sin tid i bostaden och dess närhet. Detta gäller hemarbetande och barn, men också en snabbt växande grupp av åldringar, sjukpensionärer och förtidspensionärer. Samma påpekande görs av *socialstyrelsen*.

En allsidig hushålls- och boendestruktur ses både som en miljökvalitet i sig och som en förutsättning för andra. *Landstingsförbundet* understryker t. ex. vikten härav för sina möjligheter att svara för sin del av servicen.

Behovet av att uppmärksamma också kraven på etablering av verksamheter i boendemiljön framhålls av bl. a. *bostadsstyrelsen, statens planverk, länsstyrelserna i Jönköpings, Älvsborgs* och *Värmlands län, LO, TCO, Svenska byggnadsarbetareförbundet* och *SAR*. *Bostadsstyrelsen* finner det angeläget att få behovet av verksamheter närmare utrett och att få klarlagt vad dessa verksamheter kräver av den fysiska miljön. Vidare bör kostnadernas storlek och fördelning klarläggas, påpekar styrelsen. *Svenska kommunförbundet* och *några kommuner* erinrar om att en utbyggnad av verksamheter i bostadsområdena, i den mån kommunerna skall svara för den, endast kan ske i den takt som kommunernas resurser ökar och då måste vägas också mot andra angelägna behov. Kommunförbundet påpekar i detta sammanhang att finansieringen av driftkostnaderna i allmänhet utgör ett betydligt större problem än finansieringen vid anskaffandet av lokaler. *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* framhåller de olika förutsättningarna kommunerna emellan vad avser ekonomi och planeringsresurser. Enligt organisationernas mening kan detta förhållande vara ett motiv för ökade insatser från statens sida. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* riktar uppmärksamheten på de förutsättningar som genom organisationer och enskilda initiativ kan skapas för aktiviteter i bostadsområdena och betonar vikten av att representanter för folkrörelser, bildningsorganisationer och organisationer inom fritidsverksamheten deltar redan vid planeringen av bostadsområden.

De många anknytningspunkter som finns mellan frågor om bostadsmiljö och frågor om boendedemokrati understryks av många remissorgan. Denna fråga behandlas i avsnittet 3.1.8.

Några remissorgan berör de orsaker som kan finnas till bristerna i dagens nya bostadsmiljöer. *Statens institut för bygg-*

nadsforskning, LRF och *SAR m. fl.* ser den snabba utbyggnadstakten och utbyggnadsenheternas storlek som väsentliga förklaringsgrunder.

Statens institut för byggnadsforskning förmodar att produktionens inriktning på stora enheter sätter spår i samtliga led i byggprocessen och även i fastighetsförvaltningen. Institutet finner det angeläget att den nämnda produktionsinriktningens betydelse för bostadsmiljön analyseras för att framtida problem vid snabb tillväxttakt skall kunna bemästras. Institutet anser vidare att det bör diskuteras vilket utrymme för annan produktionsinriktning som den nu lugnare urbaniseringen ger. Institutet nämner möjligheterna till ombyggnad och successiv komplettering och förtätning av bebyggelse med små enheter och omtalar att en utredning, gjord vid länsstyrelsen i Stockholms län, visat att de närmaste tio årens produktion i länet helt skulle kunna genomföras i sådana former. I detta sammanhang fäster institutet uppmärksamheten vid de hinder som kan uppkomma när det gäller att ställa om byggandet på detta sätt och framhåller att det synes nödvändigt att förändra såväl lagstiftning som finansieringsmöjligheter, planeringsrutiner och produktionssystem.

SAR nämner även andra orsaker till brister i bostadsmiljön än utbyggnadstakt och utbyggnadsenheternas storlek, t. ex. materialutveckling, försök att dämpa kostnadsökningarna och utvecklandet av en industriell produktionsapparat. Enligt organisationens uppfattning finns det inte någon anledning att hävda att någon av dessa förutsättningar skulle lägga hinder i vägen för att åstadkomma en kvalitativt god bostadsmiljö. SAR menar att bristerna kan återföras främst på de förändringar som skett av själva planeringsprocessen, som i alltför hög utsträckning har styrts av producentledets krav på rationalitet. I likhet med statens institut för byggnadsforskning anser SAR att förutsättningarna är bättre för framtiden när det gäller att realisera de mål som ställts upp för bostadsmiljön. Det väsentligaste skälet härtill är den måttligare bostadsefterfrågan och den därav följande lugnare utbyggnadstakten.

SABO tar i detta sammanhang upp frågan om de kostnadsförutsättningar som gäller för de olika boendeformerna. Organisationen menar att flerfamiljshusföretagen, kanske särskilt då de allmännyttiga bostadsföretagen, utsatts för hård och ofta oberättigad kritik i den pågående miljödebatten. SABO hävdar att kritiken, även då den är befogad, har sin grund i ekonomiska förhållanden, varöver flerfamiljshusföretagen inte råder och belyser sin uppfattning med vissa kostnadsdata. Organisationen syftar på de olikheter i skattevillkor som gäller för de skilda upplåtelseformerna.

Några remissinstanser har synpunkter på utredningarnas undersökning av bostadsområden i Göteborg. *Statens planverk* påpekar att resultaten i flera hänseenden avviker från andra liknande undersökningar och menar att de därför kräver en fördjupad analys. *RRV* har uppfattningen att undersökningen har visat resultat som efter en mera

ingående behandling från utredningarnas sida skulle ha kunnat fungera som underlag för förslag till miljöförbättrande åtgärder. *Göteborgs kommun* menar att utredningarna i denna undersökning på ett förtjänstfullt sätt tagit upp och behandlat angelägna och intressanta frågor. Även om tiden för analys blivit kortare än avsett är framställningen klar och välgörande nyanserad, säger Göteborgs kommun.

RRV är kritiskt inställd till den slutsats som utredningarna drar från Göteborgsundersökningen och andra undersökningar, nämligen att brister i närmiljön mera gäller verksamheter än fysisk utformning. Också *statens institut för byggnadsforskning* och *SAR* anför kritiska synpunkter och menar att utredningarnas synsätt är alltför begränsat. *Bostadsstyrelsen* och *statens planverk* säger sig däremot i huvudsak dela utredningarnas uppfattning. *Bostadsstyrelsen* understryker dock behovet av klarläggande av hur den fysiska miljön bör vara beskaffad också i andra avseenden än dem som sammanhänger med definierade verksamheter.

SAR delar inte heller utredningarnas mening att brister i bostadsmiljön kan kompenseras genom en målmedveten verksamhetsplanering. SAR finner denna uppfattning vara ett uttryck för en alltför begränsad målsättning. Såväl en omsorgsfull planering av bostadsmiljön som en målmedveten verksamhetsplanering kan främja utvecklandet av sociala kontakter. Därför behöver båda vägarna utnyttjas, anser SAR.

Statskontoret, länsstyrelserna i Uppsala, Östergötlands, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs samt *Västernorrlands län, många kommuner*, däribland *Stockholms, Svenska kommunförbundet, LO, TCO, SBEF, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen, SABO* och *NBD m. fl.* tillstyrker utredningarnas förslag om lån till miljöförbättrande åtgärder. *RRV* anser sig sakna underlag för att ta ställning till förslaget. *Bostadsstyrelsen, statens planverk m. fl.* har inte uttalat någon mening i frågan.

Länsstyrelsen i Östergötlands län understryker särskilt angelägenheten av att möjligheter skapas för att avsevärt förbättra den yttre miljön i de flerfamiljshusområden som tillkommit under senare årtionden.

Länsstyrelsen i Västmanlands län, Svenska kommunförbundet, några kommuner, bl. a. *Stockholm, Hyresgästernas riksförbund* och *NBD m. fl.* menar, i motsats till utredningarna, att lån bör kunna utgå oberoende av om de berörda objekten finansierats med statliga lån eller ej samt oberoende av när områdena kom till.

Länsstyrelsen i Hallands län och *Halmstads kommun* säger sig dela utredningarnas uppfattning att ansvaret för miljöförbättringarna skall åvila bostadsföretagen och de boende själva.

Svenska kommunförbundet och *SBEF* framhåller att det administrativa förfarandet vid långivningen måste vara enklare än vad som för närvarande gäller för det statliga bostadslånet. Som skäl för detta anges att kostnaderna

för förbättringarna vanligtvis blir små i förhållande till fastighetens totala värde.

SAR redovisar utförligt sin syn på den fysiska planeringens betydelse för möjligheterna att åstadkomma en god bostadsmiljö. Stor vikt bör enligt SAR läggas vid idé- och planeringsstadiet, då de för de boende avgörande besluten bör fattas. Det är då som konsumenterna skall ges tillfälle till information och deltagande. SAR stryker under nödvändigheten av att den fysiska planeringen samordnas med planering av sociala verksamheter och långsiktig ekonomi. Enligt SAR bör den fysiska planeringen utgå från omsorg om människan. Planeringsbegreppet bör utvidgas till att omfatta även förmedling av sociala upplevelser. Planeringen bör dessutom utgå från landskapets krav och från den lokala miljömässiga situationen för att den sociala miljön skall få förankring i sin omgivning.

SAR hävdar vidare att samhällets mål beträffande fördelning mellan husformer och upplåtelseformer bör klarläggas och en redovisning ske av vad som föranleder en prioritering av den ena eller andra formen i det konkreta fallet.

När det gäller flerfamiljshusbebyggelse anser SAR att den bör motiveras av bl. a. krav på tät exploatering, att spara sammanhängande grönområden, att ge god service och utrymme för gemensamma anläggningar samt goda allmänna kommunikationer.

SAR rekommenderar också att omfattande satsningar görs för att utveckla lösningar av bostadsområden som inte är fastlåsta av tidigare produktionsförutsättningar och förvaltningsformer utan är öppna för nya kombinationer i syfte att minska motsättningarna mellan olika boendeformer. *Statens institut för byggnadsforskning* anför liknande synpunkter och anmärker på att utredningarna inte har diskuterat den eventuella önskvärdheten i eller problem i samband med utveckling av bebyggelse- och boendeformer där flera av de fördelar som kännetecknar traditionella flerfamiljs- resp. småhus kombinerats.

För ett i alla avseende lyckat planeringsresultat måste enligt *SAR:s* uppfattning tid och resurser ställas till planeringsstadiets förfogande. En hög planeringsberedskap bör upprätthållas genom att tillräckliga resurser ställs till förfogande för kapacitet och hög kvalitet inom planeringsstadiet, anför SAR.

Utredningarna är tveksamma till införandet av minimikrav beträffande bostadsmiljöns utformning. Remissopinionen är splittrad i denna fråga. Negativt inställda till bindande normer för boendemiljön är bl. a. *SBEF*, *Hyresgästernas riksförbund* och *SAR*. *SAR* anser att en total normering skulle i väsentliga avseenden innebära oerhörda schematiseringar som skulle förhindra varje hänsynstagande till lokala förutsättningar. Det innebär att det för planeringsprocessens parter – i oenighet

om målen och i kamp om prioriteringarna – skulle vara omöjligt att uppnå ett resultat som tillgodoser alla intressen. Därför är det enligt SAR:s mening nödvändigt att målen för utformningen av den enskilda bostaden och för bostadsområdet utvecklas i sin helhet och beskrivs inte i bindande normer utan i form av klart formulerade målsättningar. *Hyresgästernas riksförbund* har liknande synpunkter. Förbundet menar att den enda metoden att på ett tillfredsställande sätt ta hänsyn till variationerna i kraven är att bereda de boende möjlighet att genom hyresgäströrelsens lokala organisationer få ett direkt inflytande över samhällsplaneringen. *SBEF* gör gällande att samhällsorganens reglerings- och styrsystem över hela byggnadssektorn begränsar en önskvärd produktivitetsutveckling och variationsrikedom i nyproduktion och ombyggnad och att regleringarna dessutom försämrar förutsättningarna för att uppnå mest gynnsamma pris- och produktutveckling. Därför finner SBEF det nödvändigt att regleringarna ses över och begränsas till omfattning och innehåll och inte ytterligare utvidgas.

Statens institut för byggnadsforskning finner däremot att de krav som varit förknippade med den statliga bostadslångivningen varit i huvudsak av godo. De har inneburit dels att den helt övervägande delen av produktionen kunnat ske med en god minimistandard, dels att den fått en relativt jämnt fördelad kvalitet, då reglerna försvårat lyxbetonat byggande. Institutet tar i sitt yttrande också upp de icke önskvärda konsekvenser som statliga minimikrav enligt SBEF skulle ha och hävdar att påståenden om att s. k. byggkrångel orsakas av statliga minimikrav är otillräckligt grundade. Institutet åberopar en studie i ämnet, som visar att krångel i regel kunnat återföras på behandlingen vid de myndigheter som har att kontrollera att kraven tillgodoses samt på det förhållandet att statliga riktlinjer, anvisningar och råd ofta ges auktoritet som absoluta krav. Som exempel härpå nämns de s. k. parkeringsnormerna. Brister i samband med tillämpningen av krav, riktlinjer, råd och anvisningar torde enligt institutets mening kunna bemästras genom att de myndigheter som utfärdar krav förbättrar informationen om bakgrunden till dem. Institutet menar vidare att en ökad klarhet avseende bl. a. kravs juridiska status inte är motstridig önskemål om att kunna göra avvikelser från krav. Därför finner institutet det vara av intresse att analysera förutsättningarna för vidgad dispensgivning samt att utvidga planverkets typgodkännande och bostadsstyrelsens stöd till experimentbyggande.

Statens planverk påpekar att utredningarna inte klargjort vad man menar med begreppen "krav" och "normer". Verket noterar att det för närvarande saknas rättslig grund att meddela föreskrifter, dvs. bindande normer, för den fysiska planeringen, men att det även i fortsättningen behövs en allmän vägledning i form av råd och anvisningar. Verket omtalar att det förbereder en skrift med råd och anvisningar för planering av bostadens grannskap, som huvudsakligen behandlar frågor om boendemiljöns utformning. Däremot har verket befogenhet att meddela, förutom råd och anvisningar, även

bindande föreskrifter, när det gäller byggnadsväsendet, dvs. för byggnads utförande och tomts ordnande. Planverket berör i sammanhanget de bindande normer som är förknippade med den statliga bostadslångivningen och nämner att dessa enligt överenskommelse mellan bostadsstyrelsen och planverket skall överföras till Svensk Byggnorm och där utgöra dels föreskrifter, dels råd och anvisningar. Därigenom blir de giltiga för allt bostadsbyggande, vilket verket ser som en fördel.

Bostadsstyrelsen menar att vissa kvaliteter i den fysiska miljön är möjliga att fastlägga i centrala bestämmelser. Det kan gälla t. ex. erforderlig friyta för de boendes lek och utevistelse, lekplatsers, tvättstugors och fritidslokalers storlek, utformning, läge och underlag. Andra kvaliteter, t. ex. hänsynstagande till och bevarande av befintlig natur, torde enligt styrelsens mening lämpa sig bättre att uttrycka i mer allmän form, kompletterad med anvisningar och exempel. Förfar man på detta sätt torde de negativa verkningar som utredningarna befarar av centrala bestämmelser kunna undvikas, menar styrelsen.

3.1.8 *Boendedemokrati*

Utredningarnas värdering att möjligheten för individen att själv få påverka sina levnadsförhållanden är av grundläggande värde och att medinflytandet i boendet är en rättighet, som bör tillkomma alla kategorier boende, stryks under av flertalet remissinstanser, bl. a. *hyres- och arrendenämnderna för Stockholms, Uppsala och Gotlands län, statens planverk, länsstyrelserna i Gotlands* och *Blekinge län* och *SABO*. Också *Sveriges fastighetsägareförbund* instämmer i utredningarnas värdering men framhåller att den bästa vägen för att uppnå inflytande har individen genom sina möjligheter att själv välja bostad, att säga upp hyresavtalet eller att genom byte erhålla en annan lägenhet. Liknande synpunkter anförs av *NBD*.

SABO omtalar att man inom organisationen f. n. är sysselsatt med att försöka finna lämpliga modeller för tillämpad boendedemokrati. Detta arbete bedrivs i samarbete med ett av de stora SABO-företagen och vederbörande orts hyresgästförening. I avvaktan på resultatet av detta arbete och på de förslag som utredningarna så småningom kommer att lägga fram inom området vill SABO inte gå in i en diskussion om hur ett vidgat boendeinflytande kan och bör utformas.

Hyresgästernas riksförbund hänvisar i sitt yttrande över utredningarnas betänkande i denna del till det betänkande som hyresgäströrelsens egen boinflytandeutredning har avgett.

Utredningarna har redovisat erfarenheter beträffande medinflytandefrågor från arbetslivet och funnit att frågeställningarna där i viss mån är likartade med dem inom bostadsmarknaden.

LO och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* ansluter sig till utredningarnas uppfattning och anser att utredningarna i det fortsatta arbetet bör beakta de erfarenheter som vunnits inom arbetslivet. Arbetsrättskommitténs förslag bör också ge vägledning. *SAR* tillägger att utredningarnas parallell med arbetslivet visar hur försummad boendedemokratin är. *Statens institut för byggnadsforskning* framhåller att, med tanke på den vikt utredningarna lagt vid denna parallell, de i det fortsatta arbetet bör ta upp och analysera likheter och skillnader i inflytande och betingelser för detta i arbetsliv och boende.

De svårigheter som kan uppstå vid förverkligande av boendedemokrati har berörts av flera remissinstanser. *Socialstyrelsen* anser att utredningarna i det kommande arbetet bör ägna särskild uppmärksamhet åt de målkonflikter som finns mellan de nuvarande boende och fastighetsägarna på ena sidan och samhällets långsiktiga intressen på den andra, så att de boendes inflytande över den egna miljön kan starta med gynnsamma förutsättningar. *Bostadsstyrelsen* framhåller att de långsiktiga samhälleliga intressena måste väga tungt i detta sammanhang. Enligt styrelsen är det från finansieringssynpunkt olämpligt med sådana successiva förändringar enligt de boendes önskemål, som kan ge anledning till upptagande av lån i ett flertal omgångar. Enligt *Svenska kommunförbundet* har utredningarna inte beaktat samhällets roll i tillräcklig omfattning när det gäller frågorna om ökat boendeinflytande. Utredningarnas förslag kan t. ex. leda till att lägenheterna i en omodern fastighet får mycket varierande standard, vilket kan försvåra genomförandet av kommunens intentioner beträffande planeringsverksamheten.

SAR påpekar att man i saneringsfallet har möjlighet att nå kontakt med den presumtive nyttjaren av en miljö, som man tänker förändra eller tillskapa. Också *Stockholms* och *Uppsala kommuner* betonar medinflytandefrågornas betydelse vid saneringsverksamhet men finner det nödvändigt att dessa frågor utreds mera ingående.

Beträffande frågan om vem som skall företräda hyresgästernas intressen stryker *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* under vad utredningarna anfört om hyresgäströrelsens roll och angelägenheten av att den ges en stark ställning som företrädare för de boende. Dessa remissinstanser hävdar – med hänvisning till erfarenheten från de fackliga organisationernas roll på det företagsdemokratiska området – vikten av att inflytandet inom boendet baseras på en fast organisation. *SABO* samt *Ljusdals* och *Motala kommuner* lämnar liknande synpunkter. Också *Sveriges fastighetsägareförbund* delar utredningarnas uppfattning att förening tillhörande den organiserade hyresgäströrelsen bör vara den naturliga förhandlingsparten för fastighetsägaren när det gäller frågor om förändringar av fastigheten eller den yttre miljön. Förbundet erinrar om den förhandlingsverksamhet som har utvecklats såväl på riks- som på lokalplanet och förutsätter att den kommer att byggas

ut. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* menar att hyresgästföreningen på orten bör kunna företräda hyresgästerna genom deltagande i den program- och målsättningsdiskussion som bör föregå varje planläggning av ett nytt bostadsområde liksom vid varje sanering av äldre bostadsområden. Länsstyrelsen instämmer i vad utredningarna säger men menar att en komplikation kan vara att hyresgäströrelsen är svagt representerad på vissa orter och där inte kan sägas vara representativ för hyresgästerna i gemen.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län menar däremot att det är tveksamt att primärt hänvisa hyresgästinflytandet till centrala organisationer. De frågor, fortsätter länsstyrelsen, där medinflytandet kan ge direkt resultat berör i första hand bostadens närmaste omgivning och det är därför önskvärt att i dessa fall ge de boende ett mera direkt inflytande.

SAR anser det omöjligt att i dag slå fast om SABO och Sveriges fastighetsägareförbund å ena sidan och Hyresgästernas riksförbund å andra sidan också i framtiden kommer att kunna företräda resp. part. Detta beror enligt SAR på resp. organisations framtida vitalitet. SAR berör hyresgäströrelsens nuvarande organisation med kontaktkommittéer och menar att en ytterligare nedbrytning av organisationen bör komma till stånd, om demokratiseringsprocessen skall kunna fortgå. SAR drar en parallell med verkstadsklubbar eller SIF-klubbar inom arbetslivet.

Utredningarnas synpunkter på en lagfäst förhandlingsrätt som grundval för boendedemokratin delas av *länsstyrelserna i Hallands, Skaraborgs* och *Västernorrlands län, Halmstads kommun, utredningen om den kommunala demokratin, TCO* och *SABO*. *SABO* anför bl. a. att det är nödvändigt att ett ökat inflytande från de boendes sida kompletteras med att deras ansvar för företagen ökar i samma omfattning och att såväl inflytande som ansvar regleras i juridiskt bindande former. SABO utgår vidare från att stor frihet kommer att lämnas bostadsmarknadens parter när det gäller utformande av såväl innehåll som omfattning av boendedemokratin.

Statens institut för byggnadsforskning menar att det bör övervägas om inte förhandlingsrätten, för att verkligen stärka hyresgästens ställning, måste kompletteras med en statlig reglering som beskriver vad som är rimliga krav på bostaden och dess förvaltning.

Stadskontoret anser däremot att lagfäst förhandlingsrätt inte är det lämpligaste medlet för att ge hyresgästerna verkligt inflytande. Verket menar att den nuvarande hyreslagstiftningen varit mindre verksam. *Svenska kommunförbundet* och *NBD* påpekar att utredningarnas förslag om en eventuell lagstiftning om boendeinflytande inte är tillräckligt penetrerat. *NBD* anser sig därför inte kunna tillstyrka ett förslag om lagstiftning utan förordar att parterna på hyresmarknaden ges tillfälle att tillsammans försöka lösa inflytandefrågorna.

Sveriges fastighetsägareförbund hävdar med hänsyn till möjligheterna att utveckla förhandlingsverksamheten att lagstiftning är onödig. Förbundet

framhåller dessutom, att en eventuell lagstiftning skulle bli ytterligt komplicerad.

Beträffande utredningarnas förslag att fastighetsägare skall kunna motsätta sig ett av hyresgästförening påfordrat arbete endast om detta är till synnerligt men för fastighetsägaren anser *hyres- och arrendenämnderna i Hallands, Göteborgs och Bohus* samt *Älvsborgs län* att det är oklart vad utredningarna menar. Nämnderna hänvisar till bostadssaneringslagen och vad den uppställer som förutsättningar för upprustningsåläggande, nämligen att det skall vara fastighetsekonomiskt motiverat. Fastighetsägare skall alltså kunna motsätta sig ett arbete, om kostnaderna inte kan antas förränta sig inom ramen för tillåten bruksvärdeshyra.

Hyres- och arrendenämnderna för Hallands, Göteborgs och Bohus samt *Älvsborgs län* och *länsstyrelsen i Jönköpings län* instämmer i utredningarnas uppfattning att de boende skall kunna kräva att fastighetsägaren underhåller fastigheten på ett tillfredsställande sätt. Så gör även *hyres-och arrendenämnderna för Stockholms, Uppsala* samt *Gotlands län*, som dessutom framhåller att hyresgästerna i ett hus inte alltid är medlemmar i hyresgästföreningen och att generella förhandlingsbefogenheter då kanske inte tillgodoser hyresgästernas behov av medinflytande.

Stockholms kooperativa bostadsförening delar utredningarnas uppfattning att hyresgästförening skall ha en stark ställning men menar att undantag från principen att hyresgästförening skall företräda hyresgästerna måste göras för kooperativa bostadsföretag av det slag som föreningen företräder. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* menar att boendedemokrati endast kan förverkligas om ett direkt ekonomiskt inflytande garanteras. Länsstyrelsen föreslår att man låter utreda, hur de boende direkt via sina organisationer kan få tillfälle att besluta i vissa förvaltningsärenden.

Utredningarnas förslag, att hyresgäst skall ha rätt att vidta individuell ändring av lägenhetens utformning utan att inhämta särskilt tillstånd från fastighetsägaren får ett blandat mottagande bland remissinstanserna. *Hyres- och arrendenämnderna i Stockholms, Uppsala samt Gotlands län* instämmer i huvudsak i förslaget men tillägger att det är nödvändigt att uppkomna tvister om en ändringsåtgärds lämplighet löses innan åtgärden utföres. Nämnderna finner det inte rimligt att fastighetsägarens enda skydd mot åtgärder som kan nedsätta säkerheten eller påtagligt försvåra en rationell fastighetsförvaltning skall vara en möjlighet att i efterhand påkalla hyresnämnds prövning och eventuellt utlösa en handräcknings- eller skadeståndssanktion. Nämnderna understryker också kravet på att förhandsmedgivande måste vara ovillkorligt såvitt gäller åtgärder som kräver byggnadslov.

Bostadsstyrelsen framhåller att förslaget kan innebära ökade kostnader i fastighetsförvaltningen genom återställande eller omändringar i samband med hyresgästs avflyttning. Dessa ökade kostnader, säger styrelsen, kan

innebära vissa kreditrisker. Styrelsen pekar emellertid på möjligheterna att i samband med nybyggnation vidga utrymmet för hyresgästens möjligheter till förändringar utan stora kostnader med hjälp av tekniska lösningar, t. ex. flyttbara väggar.

Statens institut för byggnadsforskning är tveksamt till om förslaget innebär så stora framsteg med tanke på de sanktionsmöjligheter som kringgärdar det. Beträffande möjligheterna i nyproduktionen har institutet samma åsikter som bostadsstyrelsen.

Hyres- och arrendenämnderna för Hallands, Göteborgs och Bohus samt *Älvsborgs län* är helt avvisande till förslaget. De menar att en sådan regel skulle kunna få till följd att ändringar utförs, som gör det omöjligt att hyra ut lägenheten till annan hyresgäst utan hyresförlust. Nämnderna förordar att hyresgästen får möjlighet att vända sig till hyresnämnd för att få tillstånd, om fastighetsägaren vägrar samtycka till ändringsarbete. Liknande förslag framför av *länsstyrelsen i Blekinge län*.

Sveriges fastighetsägareförbund och *Stockholms fastighetsägareförening* avstyrker också förslaget. Fastighetsägareförbundet menar att de boendes möjlighet att tillgodose sin smak bör utgöras av val av lägenhet respektive flyttning till annan lägenhet. Förbundet anför att det torde ligga i sakens natur att samtliga boendes önskemål oftast inte kan tillfredsställas vid upprustning och förändringar av lägenheter och anordningar. Vissa upprustningsåtgärder i lägenheterna måste t. ex. av praktiska skäl genomföras på samma sätt i hela huset. Det kan gälla sådant som att införa centralvärme och varmvatten. Tekniskt ekonomiska skäl och hänsynstagande till medhyresgäster innebär således enligt förbundets mening en given begränsning av vad som är möjligt att uppnå i fråga om den enskildes inflytande över sina boendeförhållanden. Förbundet framhåller vidare att, eftersom det i hyresrättsfallet är fastighetsägaren som bär det ekonomiska ansvaret och ansvaret gentemot myndigheter och kreditgivare för fastighetens utformning och skick, den enskildes rätt att handla måste vara mera beskuren i ett hyreshus än i andra boendeformer. Enligt förbundet är inte heller förslaget i vad gäller hyresvärdens möjlighet att reagera mot förändringar som vidtagits av hyresgäst tillfredsställande. Den av utredningarna skisserade ordningen är nämligen orimlig från åtskilliga synpunkter. Den skadeståndsrätt för hyresvärden som utredningarna förordar torde bli av ringa värde med hänsyn till att hyresgästen ofta saknar tillgångar för att täcka skadeståndsbeloppet. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *Stockholms kooperativa bostadsförening* finner det tvivelaktigt att hyresgäst utan fastighetsägarens medgivande bör få utföra ändringar som fordrar byggnadslov.

Bland kommunerna yttrar sig *Halmstads kommun* positivt om förslaget, medan *Helsingborgs kommun* framför kritiska synpunkter.

Utredningarnas förslag, att fastighetsägaren i görlig mån skall överlåta beslutanderätten över gemensamma

anordningar inom- och utomhus till dem som bor i fastigheten eller bostadsområdet, får stöd av *länsstyrelserna i Älvsborgs* och *Värmlands län*. *TCO* och *länsstyrelsen i Jämtlands län* menar att bostadskooperationen i detta avseende kan tjäna som förebild för allmännyttiga och privata fastighetsägare.

Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för. anser att det ligger nära till hands att instämma i utredningarnas åsikt, men att det vid närmare överväganden framkommer så många oklarheter att det inte synes lämpligt med ett ställningstagande förrän dessa eliminerats. *Sveriges fastighetsägareförbund* menar att förslaget från utredningarna visar att frågorna om rättigheter inte kan frikopplas från frågorna om skyldighet och ansvar. Förändras gemensamt utrymme så att det får ett annat användningsändamål än som avsetts, har den minoritet av hyresgästerna som har motsatt sig förändringen enligt nuvarande regler rätt att säga upp hyresavtalet till upphörande, rätt till nedsättning av hyran och eventuellt rätt till skadestånd. Detsamma gäller om hyresgästförening eller hyresnämnd skulle tillerkännas beslutanderätten i stället för hyresgästkollektivet, säger förbundet.

Flera remissinstanser tar i sina remissvar upp frågor som anknyter till upplåtelseformen bostadsrätt. Bl. a. *LO*, *Svenska sparbanksföreningen*, *SBEF* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* anför att den bästa garantin för demokrati i boendet är att upplåtelseformen bostadsrätt får en större andel i produktionen. Mot bakgrunden härav beklagar *LO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* att det inflytande som tillgodoses inom bostadskooperationen inte fått en starkare markering i betänkandet. *Svenska riksbyggen* finner det anmärkningsvärt att utredningarna inte tar upp bostadsrättens fördelar som upplåtelseform utifrån boendedemokratisk synpunkt. *Svenska riksbyggen* anser att utredningarna borde ha lagt fram förslag till åtgärder som undanröjer faktorer som påverkat bostadsrättsproduktionen i negativ riktning och som underlättar för de boende att i bostadsrättsföreningsform överta befintliga hyreslägenheter.

Också *länsstyrelsen i Jönköpings län* nämner de möjligheter till medinflytande som finns i bostadsrättsföreningarna, medan *statens institut för byggnadsforskning* anser att utredningarna glidit förbi denna frågeställning. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* uttalar att det finns större anledning att utveckla en boendedemokrati inriktad på vad slag bostadsbebyggelse som bör realiseras både vad avser bebyggelsetyp och upplåtelseform än att försöka finna former för demokrati inom de skilda, var och en på sitt sätt relativt fixerade förvaltningsformerna. *NBD* anlägger liknande synpunkter. Delegationen framhåller vidare att de förslag att överföra vissa kommunala företags lägenheter till bostadsrätter som har framförts i olika sammanhang allvarligt bör prövas.

Statskontoret pekar på att utredningarna i det fortsatta arbetet bör pröva möjligheterna att ge lån till bostadsrättsföreningar som vill köpa fastigheten

i samband med ombyggnad. *Hyres- och arrendenämnderna i Stockholms, Uppsala samt Gotlands län* framför samma åsikt.

SAR har en i viss mån annan uppfattning i frågan än länsstyrelsen i Östergötlands län och NBD. Förbundet menar, att man i det fortsatta arbetet bör verka för att hyresrätt jämställs med bostadsrätt, när det gäller inflytandefrågorna.

Utredningarnas synpunkter på att ge hyresgästerna i en fastighet möjlighet till insyn i fastighetsägarens ekonomiska förhållande kommenteras av ett par remissinstanser. *Länsstyrelserna i Älvsborgs* och *Värmlands län* instämmer i utredningarnas synpunkter. *Hyres- och arrendenämnderna i Stockholms, Uppsala och Gotlands län* anser däremot förslaget omotiverat. Endast den omständigheten att en motsvarande ordning föreslås gälla på arbetsmarknadens område kan inte utan vidare leda till den slutsatsen, att insynsmöjligheten har någon uppgift att fylla på hyresmarknaden, säger dessa remissorgan.

Beträffande gränsdragningen mellan boendedemokrati och den kommunala representativa demokratin hävdar *statens institut för byggnadsforskning*, att utredningarna inte gjort en sådan avgränsning. *Utredningen om den kommunala demokratin* anser det angeläget att gränsen mellan de kommunala organens ansvarsområde och de boendes inflytande blir föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta arbetet.

Utredningarnas fortsatta arbete beträffande boendedemokrati kommenteras av ett par remissinstanser. *Statens institut för byggnadsforskning* anser att utredningarna bör teckna den enskilda människans levnadsvillkor, t. ex. sociala olikheter och bristande valmöjligheter, som ligger bakom människors krav på bl. a. förbättrad kommunal demokrati och inflytande i företag och boende. *Statens planverk* menar att utredningarna i det fortsatta arbetet bör göra en utförligare kartläggning av de frågor på vilka de boende har behov att öva inflytande.

3.1.9 *Köpeskillingsprövning*

Utredningarnas förslag till prövning av köpeskilling vid snar försäljning av småhus har hos remissinstanserna erhållit ett blandat mottagande.

Konjunkturinstitutet anser att utredningarnas förslag torde vara förenat med vissa komplikationer som inte närmare berörts i betänkandet. Institutet framhåller att svårigheten torde ligga i möjligheten att få en effektiv kontroll av efterlevnaden, vilket kan begränsa verkningarna i betydande omfattning. Förslaget som innebär att initiativrätten skall ligga hos kommuner kommer enligt institutet att medföra att en betydande variation i praxis kommer att utbildas i skilda kommuner. En lösning som institutet rekommenderar

är den metod som provas i Lidingö kommun och som innebär att köparen förpliktigar sig att efter vissa fastställda regler inbetala 15 000 kr. vid en försäljning inom 10 år.

Andra remissinstanser, däribland *RRV*, anser att åtgärder mot en oförmånlig prisbildning på småhus i första hand skall inriktas på de grundläggande orsakerna till denna. Verket påpekar att problemet med att säljare av småhus kan tillgodoräkna sig det kapitaliserade värdet av kommunala marksubventioner därmed dock inte är löst och menar att det kan finnas anledning att i särskild ordning pröva användningen av kommunala marksubventioner. Prövning bör ske med särskild hänsyn till om marksubventioner kan betraktas som ett effektivt bostadspolitiskt instrument från bostadssociala utgångspunkter. Först efter en sådan prövning bör det enligt verkets uppfattning avgöras om det finns behov av att införa en priskontroll.

Statens institut för byggnadsforskning är tveksam till föreslagen prövning av köpeskilling vid snar försäljning av småhus och hänvisar till tidigare erfarenheter av liknande kontrollåtgärder för bl. a. bostadsrätter. Institutet anser för sin del att risker finns för att en "svart marknad" etableras. Flera remissinstanser har anfört liknande synpunkter, däribland *Vetlanda* och *Uddevalla kommuner* samt *SACO*.

De remissinstanser som ställt sig helt negativa till utredningarnas förslag har motiverat sina ställningstaganden med att prisbildningen på småhusmarknaden i huvudsak bör stabiliseras genom ett ökat utbud av småhus som därmed skapar balans mellan tillgång och efterfrågan. Med dessa åtgärder undanröjes behovet av statliga kontrollåtgärder. Till de remissinstanser som ansluter sig till denna och liknande uppfattningar hör *länsstyrelserna i Kronobergs, Gotlands, Blekinge, Kristianstads, Skaraborgs, Värmlands, Västmanlands, Jämtlands* och *Västerbottens län, Nacka, Solna, Eslövs, Trelleborgs, Tjörns, Marks, Lidköpings* och *Åre kommuner, länsbostadsnämnderna i Kronobergs, Örebro* och *Västerbottens län, Svenska sparbanksföreningen, LRF* och *Sveriges trähusfabrikers riksförbund*.

Positiva till utredningens förslag till prövning av köpeskilling vid snar försäljning av småhus är *bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings* och *Kopparbergs län* samt *Stockholms, Södertälje, Linköpings, Gislaveds, Nässjö, Lunds, Öckerö, Torsby, Köpings, Sala* och *Sundsvalls kommuner, Svenska kommunförbundet, LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet, Svenska fabriksarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB, Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för.* och *SABO*.

Andra remissinstanser, däribland *länsstyrelsen i Malmöhus län* och *Malmö kommun*, anser att kommunerna bör använda de nuvarande möjligheterna att i samband med övertagande av statliga bostadslån ingripa genom att vägra den borgen för 5 % av låneunderlaget som fastställts av vederbörande länsbostadsnämnd och som erfordras för att lånet skall få övertagas av den nye köparen.

3.2. Betänkandet Följdfrågor

3.2.1 *Lån för ombyggnad*

Remissinstansernas allmänna uppfattning beträffande utredningarnas förslag att statens lånestöd vid ombyggnad, liksom vid nybyggnad, skall lämnas som utjämningslån, är givetvis beroende av den ställning de tidigare har tagit till utjämningslånesystemet som sådant.

Hyresgästernas riksförbund, SABO och *Sundsvalls kommun,* vilka ansluter sig till förslaget om utjämningslån till nybyggnad, anser att sådant lån skall kunna utgå även vid ombyggnad. Även *länsbostadsnämnderna i Skaraborgs* och *Västerbottens län, länsstyrelsen i Skaraborgs län, Vetlanda* och *Örnsköldsviks kommuner m. fl.* har uttalat sin principiella anslutning till utredningarnas förslag men har uppfattningen att de syften som utredningarna vill främja genom ett utjämningslån lika väl skulle kunna tillgodoses genom en revidering inom paritetslånesystemets ram.

Statens planverk har inte uttalat någon mening i finansieringsfrågan men anser sig kunna konstatera att en tillämpning av utjämningslånesystemet på ombyggnadsverksamheten inte skulle medföra några olägenheter när det gäller verksamhetens inriktning eller valet av kvalitetsnivå.

Flertalet remissinstanser avstyrker, som tidigare har nämnts, att utjämningslån införs för nybyggnad. De avstyrker därför också en tillämpning härav vid ombyggnad. De motiv som redovisas för detta är desamma som beträffande nybyggnad. Även bland den stora majoritet som har avstyrkt utjämningslånet finns det emellertid flera som stryker under angelägenheten av en samordning mellan formerna för lån till nybyggnad och till ombyggnad. Bland dessa återfinns *statskontoret, bostadsstyrelsen, flera länsbostadsnämnder, statens institut för byggnadsforskning, några länsstyrelser* och *kommuner, SBEF, HSB* och *NBD. Länsbostadsnämnden i Stockholms län* framhåller att lånevillkoren inte bör verka styrande på valet mellan olika grad av ombyggnad och ej heller på ett val mellan ombyggnad och totalsanering. *SBEF* framför i detta sammanhang som sin uppfattning att den statliga finansieringsmedverkan vid förbättringar av det äldre fastighetsbeståndets standard och miljö skall vara öppen och tillgänglig för alla fastigheter och ägarkategorier.

Länsbostadsnämnden i Norrbottens län och *statens institut för byggnadsforskning* påpekar de svårigheter som i framtiden kommer att föreligga att finansiera ombyggnadsåtgärder i fastigheter som redan har utjämningslån. Dessa fastigheter kommer att sakna utrymme för en återbelåning, menar dessa två remissinstanser. *Statens institut för byggnadsforskning* ser som utväg ur detta dilemma att lånen för nyproduktion delas upp på två eller flera lån med olika löptider och följaktligen olika bostadsräntor.

Frågan om avvägningen mellan lån med omfördelning och annuitetslån berörs av bl. a. *bostadsstyrelsen, flera läns-*

bostadsnämnder, länsstyrelserna i Kalmar, Skaraborgs och *Örebro län, SBEF* och *SABO.*

Positiva till den avvägning som utredningarna själva har gjort är *länsbostadsnämnden* och *länsstyrelsen i Skaraborgs län* och *SABO.*

Bostadsstyrelsen anser i likhet med utredningarna att tillämpningsområdet för lån med omfördelning bör utvidgas. Betänkligheter häremot från kreditrisksynpunkt bör vika av bostadssociala skäl, menar styrelsen. Dock vill bostadsstyrelsen förorda en begränsning av tillämpningsområdet jämfört med utredningarnas förslag på så sätt att annuitetslån får utgå vid mindre omfattande ombyggnader och/eller åtgärder med kort varaktighet. I dessa fall, säger styrelsen, har kapitalkostnadsaspekten regelmässigt betydligt mindre tyngd.

Länsbostadsnämnden och *länsstyrelsen i Kalmar län* påtalar det förhållandet att ombyggnad av hus som finansieras med annuitetslån kan få högre kapitalkostnad än hus som finansieras med paritetslån, även om ombyggnadskostnaden i det förra fallet är lägre. Denna inkonsekvens måste rättas till hävdar dessa remissinstanser.

Länsbostadsnämnden och *länsstyrelsen i Örebro län* vill gå längre än utredningarna har gjort och menar att lån med kapitalkostnadsomfördelning bör kunna ges till alla ombyggnader och alltså ersätta annuitetslån vid begränsade ombyggnader. *Länsbostadsnämnden i Stockholms län* har en i viss mån annan uppfattning. Den anser att annuitetslån är den lämpligaste formen för finansiering av åtgärder, som ökar husets varaktighet med högst 30 år. För att undvika att låneformen blir styrande på valet av ombyggnadsåtgärder föreslår dock nämnden, som rekommenderat att paritetslånens amorteringstid vid nybyggnad förlängs till 60 år, att också annuitetslånens löptid förlängs samt att paritetslån får meddelas i större utsträckning än enligt nuvarande regler.

Länsbostadsnämnderna i Östergötlands och *Jönköpings län* samt *länsstyrelsen i Jönköpings län* hänvisar till de skiftande förhållanden som råder inom det äldre beståndet och föreslår mot bakgrund härav att länsbostadsnämnderna ges möjlighet att tillämpa lånebestämmelserna utan alltför fastlåsta regler.

Också *SBEF* stryker under behovet av en bättre anpassning av kapitalkostnaderna till det faktiska boendevärdet efter saneringsåtgärder.

Länsbostadsnämnderna och *länsstyrelserna i Jönköpings* och *Skaraborgs län* delar utredningarnas principiella inställning i frågan om kapitalkostnadens anpassning till bostadens återstående bruknings tid och åtgärdens varaktighet. *Länsbostadsnämnden* och *länsstyrelsen i Skaraborgs län* påpekar att det dock kan bli en svår och grannlaga uppgift för länsbostadsnämnderna att göra de erforderliga bedömningarna. *Statskontoret* menar att vid en avvägning stor hänsyn måste tas till åtgärdens varaktighet.

HSB anmärker på att utredningarnas förslag i praktiken kommer att verka

styrande på fastighetsägarens handlande. Eftersom löptidens längd, som avgör kapitalkostnadens storlek, hänger samman med ombyggnadens art och omfattning kan detta leda till att fastighetsägaren föredrar att låta fastigheten förfalla tills en total ombyggnad eller rivning och nybyggnad är enda alternativet framför att vidta i och för sig välbetänkta ombyggnadsarbeten som han finner olönsamma.

Också *Hyresgästernas riksförbund* riktar viss kritik mot utredningarna på denna punkt genom att hävda att utredningarna i alltför hög grad betonar långivarens möjlighet att återfå utlånade medel och alltför litet beaktar de bostadssociala aspekterna på frågan.

Bostadsstyrelsen anser att det saknas motiv för att acceptera lika långa amorteringstider vid ombyggnad som vid nybyggnad. Att ställa krav på nybyggnadsstandard i alla avseenden för att medge 60-årig amorteringstid kan leda till onödigt omfattande ombyggnader, menar styrelsen, och åberopar också hänsyn till kulturhistoriska värden och trivselvärden samt sociala hänsyn m. m. för en lägre standard i ett eller annat avseende. Styrelsen bedömer att kapitalkostnaden därför bör beräknas på grundval av en amorteringstid på högst 40 år.

Bostadsstyrelsen har vidare en gentemot utredningarna i viss mån avvikande uppfattning beträffande vilka faktorer som bör vara bestämmande för valet av låneform och för amorteringstidens längd. Styrelsen menar att hänsyn skall tas till dels den bostadsmiljö och standardnivå som uppnås, dels ombyggnadsåtgärdernas omfattning och kostnad, under det att utredningarna har satt bostädernas återstående brukningstid och åtgärdens varaktighet i främsta rummet.

Till åtgärd som resulterar i nybyggnadsstandard anser styrelsen att paritetslån med basannuitet beräknad utifrån en löptid av 40 år bör kunna utgå. Detsamma bör enligt verkets mening gälla för sådan kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse som kan erhålla förhöjt låneunderlag eller tilläggslån. När det gäller ombyggnad till lägsta godtagbara standard utan utvecklingsmöjligheter bör endast annuitetslån med löptider på mellan 20 och 30 år kunna komma i fråga. Om varaktigheten är kortsiktig eller ombyggnadsåtgärderna mindre bör annuitetslån med löptider på 10–20 år erbjudas, oberoende av vilken standard som uppnås genom åtgärden. Bostadsstyrelsen anser vidare att annuitetslån bör bibehållas som en valmöjlighet i de fall då paritetslån inte önskas. Längsta löptid bör då vara 30 år.

Till utgångspunkt för beräkning av basannuitetens storlek bör tas basannuiteten i nyproduktionen. Den av utredningarna redovisade principen bör därvid kunna användas, säger bostadsstyrelsen.

Beträffande ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse föreslår *bostadsstyrelsen* viss ändring av villkoren för tilläggslån till ombyggnad av sådan bostadsbebyggelse, som av riks-

antikvariecämbetet bedömts kunna förklaras som byggnadsminne enligt byggnadsminneslagen. Enligt gällande bestämmelser kan tilläggslån till sådan bebyggelse utgå endast när det statliga bostadslånet lämnas i form av annuitetslån. Eftersom paritetslån vanligtvis kommer att ställa sig fördelaktigare än annuitetslån kombinerat med tilläggslån, kommer många låntagare att välja det förstnämnda alternativet. Syftet med tilläggslångivningen skulle därvid förfelas, säger bostadsstyrelsen. Styrelsen föreslår att reglerna ändras så att tilläggslån kan kombineras med paritetslån.

Bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län samt *SABO* har lämnat vissa synpunkter på metoderna för fastställande av låneunderlag och pantvärde. *Bostadsstyrelsen* anser att ingångsvärdet vid fullständig ombyggnad i sin helhet bör överföras till låneunderlaget. Vid begränsad ombyggnad bör en viss del kunna ingå i låneunderlaget. *Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län* föreslår att ingångsvärdet får inräknas till så stor del att likställighet med nybyggnad uppnås. Också *SABO* berör frågan om ingångsvärdenas finansiering vid ombyggnad och anser att kapitalkostnaderna för de lån som måste tas upp för förvärven ofta blir så höga att de förhindrar eller försvårar en önskvärd ombyggnad.

SABO påpekar att vid sidan om reglerna för bestämmande av låneunderlag och pantvärde också beskattningsreglernas effekter för olika företagarkategoriers möjligheter att genomföra ombyggnaden måste beaktas.

3.2.2 *Utjämningslån för miljöförbättrande åtgärder*

Utredningarnas förslag om statliga lån till miljöförbättrande åtgärder har mottagits positivt av praktiskt taget alla remissinstanser som kommenterat det. *Statskontoret, flera länsbostadsnämnder, statens planverk, åtskilliga länsstyrelser, vissa kommuner,* däribland *Stockholm, Botkyrka, Växjö, Örebro* och *Sundsvall, Svenska kommunförbundet, LO, TCO, SBEF, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, HSB* och *SABO* har uttalat sin anslutning till förslaget. Flera av dem deklarerade sin positiva inställning redan i yttrandet över utredningarnas huvudbetänkande. *Växjö kommun* stödjer förslaget mot bakgrunden av sin uppfattning att riskerna är stora för en förstärkning av de skiktande faktorerna i samhället, om inte betydande insatser görs för att förbättra miljön i befintliga bostadsområden, särskilt i de stora hyreshusområdena. Samhället måste känna detta som en skyldighet mot de människor som bor där, framhåller kommunen. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* omtalar att flera bostadsföretag i länet f. n. planerar åtgärder av det slag som förslaget avser för att öka attraktiviteten i områden med uthyrningssvårigheter.

Statskontoret menar att behovet av miljöförbättringar är något olika för

olika kategorier av bostäder. För äldre områden förmodar verket att direkta bidrag är mer effektiva än lån. För nybyggda områden är kommunala investeringar och service ofta de mest angelägna åtgärderna. Trots detta, menar statskontoret, är behovet av förbättring av den yttre närmiljön relativt stort i många områden även med yngre bebyggelse, varför verket anser sig böra tillstyrka utredningarnas förslag.

Bostadsstyrelsen har uppfattningen att lånemöjligheterna redan i dag är förhållandevis goda och föreslår därför endast vissa ändringar i gällande bestämmelser.

RRV anser sig inte kunna tillstyrka utredningarnas förslag. Som skäl härför anger verket bristen på kunskapsunderlag. *Statens institut för byggnadsforskning*, som inte tar klar ställning till förslaget, framhåller likaledes bristen på information som underlag för beslut. Institutet efterlyser en analys av vari bristerna i nya bostadsområden består. För egen del anser institutet att de ofta är av den arten att de är svåra att rätta till genom förändrings- och kompletteringsåtgärder i själva bostadsområdet. Bland bristerna nämner institutet enformiga uppställningar av mastodonthus, för strikt åtskillnad mellan arbetsområden och bostadsområden samt underutvecklad kommunikations- och servicestandard.

När det gäller formerna för statens långivning är remissinstansernas uppfattning liksom när det gäller lån till ombyggnad beroende av deras inställning till utjämningslånet och alternativa finansieringsformer. Det är alltså endast några få remissorgan som menar att den tillämpade låneformen skall vara utjämningslån.

Länsbostadsnämnderna i Stockholms, Kalmar och *Värmlands län* samt *statens institut för byggnadsforskning* anmärker på att utredningarna inte har preciserat tillämpningsområdet för den nämnda långivningen. *Länsbostadsnämnden i Stockholms län m. fl.* efterlyser en klarare avgränsning mellan åtgärder som är att hänföra till ombyggnad och underhåll resp. miljöförbättring. Enligt nämndens egen uppfattning bör speciella åtgärder, som t. ex. ökar sammanhållningen i ett äldre bostadsområde, finansieras med lån till miljöförbättrande åtgärder, under det att normala ombyggnader liksom hittills bör finansieras med särskilda ombyggnadslån. Nämnden understryker också vikten av att tillse att inte underhåll kommer att finansieras med lån till miljöförbättrande åtgärder. *Länsbostadsnämnden i Värmlands län* riktar kritik mot utredningarnas motivering till varför de avstått från att ge exempel på vilka åtgärder som kan komma i fråga och framhåller att exemplifieringar är nödvändiga just i fråga om åtgärder av denna karaktär.

Statens institut för byggnadsforskning menar att, eftersom miljöförbättringslånen ter sig synnerligen förmånliga i jämförelse med ombyggnadslånen, lånesökanden i allmänhet kommer att söka det förstnämnda. Institutet håller för troligt att avsaknaden av klara gränser mellan ombyggnads- och miljöförbättringsfallen därför i sista ledet kommer att innebära att betydelsen

av det normkomplex som gäller ombyggnad urholkas. Huruvida ett sådant minskat inflytande över förändringar i bostadsbeståndet är önskvärda eller ej borde enligt institutets mening diskuteras.

Hyresgästernas riksförbund säger sig vilja starkt understryka att författningstexten bör utformas så att inte bedömningarna av vilka åtgärder som kan belånas blir alltför schablonmässigt utformade. Möjligheterna för den boende att själv avgöra vilka åtgärder som är angelägna måste tillvaratas, säger förbundet.

Bostadsstyrelsen refererar till den beskrivning av tillämpningsområdet för en statlig långivning till miljöförbättrande åtgärder som boendeutredningen gjorde i betänkandet Bostäder 1974–76. Styrelsen konstaterar att flera av de där upptagna åtgärderna faller inom tillämpningsområdet för den statliga långivningen till ombyggnad och också för det s. k. initialstödet. Styrelsen nämner att en utvidgning av den statliga långivningens tillämpningsområde skedde när initialstödet infördes och utgår från att denna utvidgning kommer att ha permanent karaktär. För att inrymma också sådana miljöförbättrande åtgärder som i dag inte kan finansieras med bostadslån föreslår styrelsen att begreppet ombyggnad vidgas. Styrelsen ger också exempel på aktuella åtgärder.

Utredningarnas förslag om boendeinflytande vid utformningen av åtgärder har mottagits positivt av praktiskt alla remissinstanser, som berört frågan. *Bostadsstyrelsen* framhåller t. ex. att de boendes medverkan är mycket angelägen för att säkerställa långivningens inriktning på kvaliteter som är väsentliga för de boende. *Hudiksvalls kommun* betonar vikten av att inflytandet paras med ett reellt kostnadsansvar. *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, som ser ett inflytande för de boende som väsentligt, hävdar dock att erfarenheterna har visat att miljöfrågorna ofta måste lösas i större sammanhang och att det då är naturligt att förmedlingsorgan och länsbostadsnämnd gemensamt försöker finna en samlande lösning.

I viss motsats till bostadsstyrelsen menar *statens institut för byggnadsforskning* att ett statligt inflytande över lånemedlens användning behövs för att förebygga risken för att miljöåtgärderna främst tillför bostadsområdena ett högre marknadsföringsvärde eller förbättringar enbart på kort sikt.

Bostadsstyrelsen och *länsbostadsnämnderna i Stockholms* och *Norrbottens län* anser att länsbostadsnämnden liksom hittills bör ha samma prövningsrätt beträffande ärenden rörande lån till miljöförbättrande åtgärder som beträffande andra låneärenden och kan därför inte ansluta sig till utredningarnas förslag om att behovet och utformningen av åtgärden skall bedömas endast av lånesökanden efter hörande av hyresgästorganisationen.

HSB och *SABO* delar utredningarnas uppfattning att lån skall utgå endast till bostäder som har statliga lån.

Hyresgästernas riksförbund, som anser att starka skäl talar för en begräns-

ning till lånesökande med statligt lån, fäster uppmärksamheten på det sämre läge som hyresgästen i ett icke statligt belånat hus härigenom skulle försättas i genom att han varken har yttranderätt när det gäller tilltänkta åtgärder eller rätt att ta initiativ till miljöförbättrande åtgärder. Förbundet, som i annat sammanhang krävt en lagstadgad förhandlingsrätt för hyresgästföreningarna, anser att en sådan rätt också skall kunna gälla initiativ till och utformning av miljöförbättrande åtgärder. Detta bör enligt förbundets uppfattning kunna ge hyresgäster i privatfinansierade hus samma möjligheter som tillförsäkras hyresgästerna i statligt belånade hus.

Flera remissinstanser anser däremot att långivningen bör omfatta även hus utan statliga lån, bland dem *bostadsstyrelsen, några länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Jönköpings* och *Skaraborgs län, några kommuner, Svenska kommunförbundet* och *SBEF*.

Förslaget om att lån skall kunna utgå till all bostadsbebyggelse oberoende av dess ålder har tillstyrkts av bl. a. *bostadsstyrelsen, statens planverk, Svenska kommunförbundet, SBEF* och *HSB*. Ingen remissinstans har anmält avvikande mening.

Frågan om lånets omfattning berörs av några remissinstanser. *HSB* och *SABO* tillstyrker utredningarnas förslag att lån skall utgå till hela kostnaden för åtgärden. *Bostadsstyrelsens* uppfattning är däremot att den övre lånegränsen bör vara beroende av företagsform och gränserna desamma som vid förbättringslån, dvs. 100, 98 och 90 %. Vidare anser styrelsen i motsats till utredningarna att automatisk fördjupning liksom f. n. bör ske vid ett låneunderlag som understiger 100 000 kr., men att vid större projekt, då åtgärderna regelmässigt torde ingå som ett led i ett större ombyggnadsprojekt, vanliga regler om fördjupning bör gälla.

Bostadsstyrelsen accepterar de minimi- och maximigränser för lånebeloppets storlek som utredningarna har föreslagit. Ingen remissinstans har redovisat någon avvikande uppfattning i denna fråga.

Frågan om lånets löptid och därav beroende kapitalkostnad berörs av *bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Kalmar län, Hudiksvalls kommun* och *SABO*. *SABO* ansluter sig till utredningarnas uppfattning att kapitalkostnaden när det gäller lån till miljöförbättrande åtgärder bör bestämmas enligt samma principer som för lån till ombyggnad, dvs. efter åtgärdens varaktighet. *Hudiksvalls kommun*, som inte tar ställning i frågan, understryker dock vikten av att lånevillkoren får en sådan utformning att de inte driver kostnaderna för åtgärderna i höjden på ett avskräckande sätt. *Länsstyrelsen i Kalmar län* menar att lånen bör utformas som annuitetslån, eftersom miljöförbättrande åtgärder till sin karaktär är nära besläktade med mindre genomgripande ombyggnad, till vilka lån utgår i denna form. *Bostadsstyrelsen* har uppfattningen att när miljöförbättrande åtgärder sker samtidigt med ombyggnad av hus en helhetsbedömning av projektet bör avgöra valet mellan annuitetslån resp. paritetslån samt amorteringstidens längd. Avser åtgärden enbart miljöför-

bättring bör lånet vanligen ges form av ett annuitetslån med högst 10 års amorteringstid. Om åtgärderna vidtas på en fastighet, där bostäderna uppnått lägsta godtagbara standard och där utvecklingsmöjligheter finns till högre standard, bör dock paritetslån med 20–30 års amorteringstid kunna utgå.

Utredningarnas förslag om att också annan säkerhet än panträtt i fastighet eller tomträtt skall kunna godtas tillstyrks av *bostadsstyrelsen*. Inga remissinstanser har kritiserat förslaget.

3.2.3 *Finansieringsunderlag*

NBD uttrycker sin tillfredsställelse med att utredningarna i sitt fortsatta arbete har för avsikt att ta upp reglerna för bestämning av låneunderlag och pantvärde. Också *länsbostadsnämnden i Jönköpings län* och *Bräcke kommun* anser att en översyn bör komma till stånd.

Länsbostadsnämnden i Örebro län hävdar att begreppen låneunderlag och pantvärde bör ersättas med ett nytt begrepp finansieringsunderlag, som med en något enklare beräkning än nuvarande fastställs till det nuvarande pantvärdets nivå.

Svenska kommunförbundet menar att det finns ett stort behov av förenklingar av bostadslångivningen, bl. a. i fråga om konstruktionen av låneunderlag och pantvärde.

HSB framhåller i sammanhanget behovet av en snar anpassning av finansieringsunderlaget till full kostnadstäckning.

Som tidigare har nämnts har vissa synpunkter på frågan om låneunderlag och pantvärde lämnats också i anslutning till behandlingen av frågan om lån till ombyggnad.

Utredningarnas förslag om att ändra gränsen för vad som skall ingå i låneunderlag för omfördelningslån har mottagits positivt av *bostadsstyrelsen*, *Hyresgästernas riksförbund* och *SABO*. *Bostadsstyrelsen* har närmare angett vilka slag av bostadskomplement som i framtiden bör ingå vid sidan om dem som redan i dag får räknas in. Styrelsen nämner sådant som smärre hobby- och motionsrum, bastu, fritids- och samlingslokaler i direkt anslutning till en mindre grupp bostäder. När det gäller fritids- och samlingslokaler vill styrelsen som förutsättning ange att de uppgår till högst 200 m² vånings- och biutrymmesyta. Styrelsen påpekar att kostnaderna för sådana komplement ofta direkt belastar hyran för de lägenheter som de betjänar, varför det är angeläget att kapitalkostnaderna kan hållas låga.

Länsbostadsnämnden i Stockholms län är tveksam till förslaget på grund av att utredningarna inte närmare har beskrivit vilka krav som skall ställas på användningen av sådana lokaler som det kan bli aktuellt att medge omfördelningslån för.

3.2.4 *Övertagande och uppsägning av lån*

Hyresgästernas riksförbund och *SABO*, som har tillstyrkt utredningarnas förslag om utjämningslån, tillstyrker också förslagen om regler för övertagande och uppsägning av sådana lån.

Övriga remissinstanser, som kommenterat förslagen, anför kritiska synpunkter.

Bankinspektionen förmodar att utjämningslånet genom sin konstruktion kommer att vålla svåra värderingsproblem vid försäljning av hus. Säljare och köpare kommer att vara osäkra om affärens ekonomiska innebörd. *Hudiksvalls kommun* betonar vikten av att lånevillkoren utformas på ett sådant sätt att överlåtelse och uppsägning av lån inte försvårar för människor att anpassa sina bostadsförhållanden till förändringar i familjesammansättning, ålder och hälsotillstånd. Kommunen uttrycker med hänvisning till reservationer till betänkandet farhågor för att utjämningslånens skuldökningseffekter skall motverka behövliga valmöjligheter.

Konungariket Sveriges stadshypotekskassa stryker under betydelsen av att de verkliga kostnaderna räknas fram, när en förtida betalning skall ske av låneskulden. Även statens administrations- och riskkostnader för lånen bör därvid beaktas. Också *länsbostadsnämnden i Stockholms län* anser att principen om att staten skall ersättas för under lånetiden gjorda uppoffringar är riktig men bedömer reglerna om ersättning vid uppsägning oklara och i praktiken svårbemästrade. Nämnden ger också exempel på svårigheter som kan uppkomma.

Bostadsstyrelsen avstyrker utredningarnas förslag om grunden för beräkning av statens fordran vid inlösen av lån. Enligt styrelsen förutsätter en sådan bedömning en individuell prövning av statens ersättningsanspråk, vilken skulle medföra betydande utrymme för tolkningstvister av mera civilän förvaltningsrättslig karaktär.

Beträffande utredningarnas förslag att länsbostadsnämnden skall kunna besluta om kortare löptid och därmed högre bostadsränta för bostadslån, om bostäder eller lokaler används för annat ändamål än avsett, påpekar *bostadsstyrelsen* att denna möjlighet finns redan i dag. När det är fråga om paritetslån läggs det därvid om till nominellt lån med rak amortering, omtalar styrelsen. Styrelsen anser, att bestämmelsen bör tillämpas i oförändrad form också i framtiden.

Förslaget om ställande av säkerhet för skuldökningen har föranlett kritiska kommentarer från många remissinstanser, däribland *bankinspektionen, bostadsstyrelsen, några länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Gotlands* och *Älvsborgs län, några kommuner, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, BOFAB* och *LRF*. Kritiken inriktas framför allt på det förhållandet att en säkerhet som placeras mellan 100 % och 150 % eller 155 % av pantvärdet försvårar och kanske t. o. m. helt omöjliggör belåning för att finansiera kommande underhållsåtgärder och moderniseringar som

inte är så genomgripande att nya statliga lån aktualiseras. *Konungariket Sveriges stadshypotekskassa* anser att en sådan konsekvens av det föreslagna lånesystemet knappast kan godtas från kreditgivningssynpunkt. *Bankinspektionen* framhåller dessutom att ett pantbrev, motsvarande 50 % av låneunderlaget och placerat i det föreslagna säkerhetsläget, såväl vid pantsättningstillfället som de närmaste åren därefter kommer att sakna egentligt säkerhetsvärde. *Bostadsstyrelsen* avstyrker utredningarnas förslag med hänvisning till sitt eget förslag om revidering av paritetslånesystemet, vilket möjliggör för låntagaren att överblicka förhållandena under lånets löptid, inkl. den säkerhet han har att ställa.

HSB berör i sammanhanget en fråga, som utredningarna inte har behandlat, nämligen den nu gällande bestämmelsen om att statliga lån för förvärv av bostadsfastigheter kan utgå endast till kommun och allmännyttigt bostadsföretag. Enligt HSB:s mening bör också de kooperativa bostadsföretag, som uppfyller villkoren för 98 % belåning, kunna erhålla förvärvslån. Det bör vidare, med hänsyn till de beslutade satsningarna på ombyggnad och upprustning av det äldre bostadsbeståndet, prövas om inte förvärvslåneverksamheten bör utvidgas till att gälla förvärv av äldre statligt belånade eller privatfinansierade bostadshus, när förvärvet sker i syfte att bygga om och modernisera husen med stöd av statliga lån, säger HSB.

Också *Svenska sparbanksföreningen* aktualiserar vissa problem i samband med förvärv av äldre fastigheter, företrädesvis egnahem. Föreningen anser att bristen på kreditutbud till äldre hus begränsar valfriheten för många konsumenter. I många fall uppstår finansieringsproblem även i samband med om- och tillbyggnader av äldre bostäder, i synnerhet egnahem, säger föreningen. För att förbättra finansieringsmöjligheterna anser föreningen att särskilda obligationslån skulle kunna emitteras.

3.2.5 *Utjämningslån för redan byggda hus*

SABO tillstyrker utan kommentarer utredningarnas förslag om att ägare av hus med ränte- eller paritetslån skall erbjudas utjämningslån. *Hyresgästernas riksförbund*, som likaledes är positivt till förslaget om utjämningslån, menar att begränsningen till fastigheter färdigställda 1958 eller senare inte står i överensstämmelse med förbundets bedömningar av behovet av hyressänkningar. Förbundets krav på större hyressänkningar än vad utredningarnas förslag skulle möjliggöra påverkar behovet av att sträcka ut låneformen längre bakåt i tiden. Negativa till förslaget att hus uppförda före år 1958 inte skall kunna erbjudas utjämningslån är också *hyresnämnderna för Hallands, Göteborgs och Bohus* samt *Älvsborgs län*. De anser att följden härav skulle bli att ägare av sådana fastigheter inte kan konkurrera på hyresmarknaden med ägare till statligt be-

lånade fastigheter som fått utjämningslån och att den föreslagna finansieringsformen på grund härav inte är förenlig med bruksvärdesystemet.

Bostadsstyrelsen, några länsbostadsnämnder och *länsstyrelser m. fl.* som avstyrkt utredningarnas förslag om utjämningslån och föreslagit andra alternativ för den statliga bostadslångivningen, säger sig dela utredningarnas bedömning att en förändring av kapitalutgifterna i nyproduktionen måste följas av en förändring av villkoren för likartade delar av bostadsbeståndet. *Länsbostadsnämnderna i Västerbottens* och *Norrbottens län* framhåller de stora administrativa problem som realiserandet av utredningarnas förslag kommer att föra med sig. *Länsbostadsnämnden* och *länsstyrelsen i Jönköpings län* tillstyrker förslaget i vad det avser nybyggnader, men anser att frågan om kapitalutgifterna i hus som byggts om under perioden 1958–1966 är mera svårbedömbar. Dock menar dessa två remissinstanser att det inte kan uteslutas att det har förekommit ombyggnader med betydande kapitalkostnader och som närmast kan jämföras med nybyggnad.

SCB berör vissa tekniska frågor bl. a. beträffande förutsättningarna att beräkna byggnadsprisindexar bakåt i tiden till år 1958. SCB redovisar också vissa kalkyler, vilkas resultat relativt väl stämmer överens med de av utredningsmajoriteten föreslagna "rimliga" kapitalutgifterna.

Bostadsstyrelsen berör den rättsliga grunden för förändringar av lånevillkoren för redan byggda hus och gör bl. a. den bedömningen att den lägre kapitalkostnadsnivå som erhålles såväl med utredningarnas som med styrelsens eget förslag torde kunna genomföras utan låntagarens medgivande.

Utredningarnas förslag om att också lägenheter utan statliga lån färdigställda år 1958 eller senare skulle kunna få utjämningslån tillstyrks av *SABO*. *Hyresgästernas riksförbund* avstyrker däremot förslaget och hänvisar till de synpunkter som anförts av reservanten Erik Svensson.

Även *bostadsstyrelsen* och *länsbostadsnämnderna i Stockholms* och *Hallands län* har förklarat sig vara negativa till förslaget om att statligt bostadslån skulle kunna erbjudas fastigheter som tidigare finansierats utan statslån. *Bostadsstyrelsen* anser att motiv saknas härför och att dessutom synnerligen svårbemästrade administrativa problem skulle uppstå, om en sådan möjlighet öppnades. *Länsbostadsnämnden i Stockholms län* finner det vara stötande att fastighetsägare som tidigare erhållit avslag på sina ansökningar om statligt lån nu skulle kunna beviljas sådant. När det gäller fastigheter för vilka statslån tidigare ej sökts, torde enligt nämndens bedömning åtskilliga vara sådana som både vid byggnadstiden och enligt den nu föreslagna låneförordningen icke skulle komma i fråga för statlig långivning. Nämnden hävdar slutligen att stora svårigheter skulle föreligga att bestämma låneunderlaget för tidigare icke statsbelånade fastigheter.

Länsbostadsnämnden och *länsstyrelsen i Jönköpings län* vill inte motsätta sig utredningarnas förslag att ett nytt bostadslån också skall kunna erbjudas

fastighetsägare som tidigare inte erhållit statslån, även om de menar att också andra stödformer skulle kunna övervägas. Som villkor anser dessa remissinstanser dock skall gälla att lägenheterna uppfyller de standardkrav som gällde för statslån vid den aktuella tidpunkten.

Mot bakgrund av sitt förslag om förändringar inom paritetslånesystemets ram anför *bostadsstyrelsen* vissa synpunkter beträffande kapitalkostnadsvillkoren för redan byggda hus. En av utgångspunkterna för styrelsens förslag är att kostnadsnivån för de olika årgångarna bör anknytas till den av utredningarna angivna.

Styrelsen behandlar först hus med hyres- eller bostadsrätt.

Beträffande hus med paritetslån för nybyggnad bör enligt styrelsens mening basannuiteten anpassas till den nivå som med utgångspunkt i genomsnittligt låneunderlag för respektive årgång ger den eftersträvade kapitalkostnadsnivån. För år 1975 appliceras paritetstalet 1,0 på samtliga årgångar, varefter årliga höjningar sker likformigt för samtliga årgångar. För hus som byggts om med stöd av paritetslån bör en motsvarande anpassning genomföras, säger styrelsen.

Bostadsstyrelsen påpekar i sammanhanget att principerna för beräkning av bottenlånekostnaderna måste ändras, om subventioner införs. Detta anses medföra dels administrativa påfrestningar i omläggningsskedet, dels utvidgade löpande rutiner.

För hus med räntelån behålls nuvarande metod för räntelåneberäkning. Basräntan anpassas till den eftersträvade kapitalkostnadsnivån med hänsynstagande också till amorteringarnas storlek. Omräkning med paritetstal sker på samma sätt som för paritetslånen.

För övriga hus med statliga lån som omfattas av förslaget, dvs. huvudsakligen hus byggda åren 1958–1967, har erbjudande om räntelån tidigare lämnats. Styrelsen bedömer mot bakgrund av den relativt låga kapitalkostnadsnivå, som numera föreligger i dessa hus, samt de motiv som kan ha föranlett dessa låntagare att tidigare avstå från räntelån, att behovet av sänkning av kapitalkostnadsnivån för dessa hus är begränsat. Med hänvisning till dessa förhållanden anser bostadsstyrelsen att förnyat erbjudande om räntelån inte bör lämnas dessa låntagare. Däremot bör amorteringstiden efter hemställan av låntagaren kunna förlängas till högst 60 år, om detta kan anses motiverat med hänsyn till kapitalkostnadsnivån. För hus som byggts om med stöd av bostadslån med nominella villkor enligt 1967 års bostadslånekungörelse bör en anpassning av räntan på det statliga lånet ske till den nivå som förutsatts gälla för paritetslånen. Ytterligare förändringar synes enligt styrelsens uppfattning inte vara motiverade.

För hus upplåtna med hyres- eller bostadsrätt skall låntagaren garanteras att betalningsansvaret upphör efter 60 år.

Räntesubventioner förutsätts utgå till samtliga paritetsbelånade hus upplåtna med hyres- eller bostadsrätt och också till praktiskt taget alla hus med räntelån.

Bostadsstyrelsen berör därefter frågan om lån till småhus med äganderätt.

Enligt styrelsens mening saknas motiv för att vidta några förändringar i kapitalkostnadsvillkoren för sådana hus. Dock bör låntagare med paritetslån garanteras att betalningsansvaret upphör efter 45 år, dvs. detsamma som skulle garanteras nya låntagare enligt styrelsens förslag.

För låntagare med nominella lån bör nuvarande amorteringstid på 30 år bibehållas. Som skäl härför anför styrelsen dels att en förlängning till 45 år skulle innebära en mycket liten sänkning av kapitalkostnaderna, dels att det skulle vålla stor administrativ omgång.

Till småhus med äganderätt skall enligt bostadsstyrelsens förslag inte utgå några räntesubventioner.

Beträffande säkerhet för den ytterligare skuldökning som uppkommer för hus med ränte- och paritetslån som en följd av bostadsstyrelsens förslag om sänkning av kapitalkostnadsnivån anser styrelsen att krav på sådan inte bör ställas. Den ökade kreditrisk som uppkommer, där realsäkerhet för delar av skuldökningen saknas, bör accepteras, säger styrelsen.

Utredningarna har i sammanhanget föreslagit en utökning av utestående lån till vissa bostadsrättsföreningar. Förslaget tillstyrks av *HSB* och *Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för.* Den senare framhåller i sammanhanget att förening därvid bör likställas med bostadsrättsförening.

Negativa till förslaget är däremot *bostadsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Stockholms län*, som anser att några skäl för en sådan åtgärd inte har anförts av utredningarna.

3.2.6 *Kompletterande låneformer*

Utredningarnas förslag om annuitetslån i vissa fall tillstyrks av *länsbostadsnämnderna* och *länsstyrelserna i Jönköpings* och *Blekinge län* samt *SABO. Hyresgästernas riksförbund* säger sig inte ha några invändningar att göra men vill vänta med att ta slutlig ställning till dess att frågorna om finansieringsunderlag och totalfinansiering har slutbehandlats.

Bostadsstyrelsen anför kritik mot vissa delar av förslaget. Sålunda anser styrelsen att det saknas bostadssociala motiv för att begränsa småhusägarnas valfrihet genom att hänvisa dem uteslutande till lån med omfördelning. Lån med nominella villkor bör alltså liksom hittills vara ett alternativ för dem, menar styrelsen. Dock bör lånevillkoren så till vida förbättras att annuitetslån med 45 års amortering bör erbjudas i stället för lån med rak amortering och 30 års amorteringstid. En sådan förändring skulle enligt styrelsens uppfattning öka de statliga lånens attraktivitet och därmed deras konkurrenskraft gentemot övrig långivning.

Bostadsstyrelsen påpekar vidare att utredningarnas förslag innebär att amorteringstider på upp till 60 år skulle accepteras för lokaler. Detta föranleder styrelsen att avstyrka förslaget om att lån inom låneunderlaget, som ej omfattas av utjämningsunderlag, skall kunna utgå i form av annuitetslån med 60 års löptid. Styrelsen föreslår i stället lån med rak amortering och högst 30 års löptid med hänvisning bl. a. till att de lokaler frågan gäller i regel är kommersiella. Hyreskalkylen för dem torde i allmänhet baseras på en avskrivningstid på högst 30 år. *Hudiksvalls kommun* anför liknande synpunkter. Kommunen menar att en förlängning av lånens löptider möjligen skulle kunna övervägas beträffande sådana bostadskomplement som har en flexibel utformning.

Bostadsstyrelsen och *SABO* har uttalat sin anslutning till utredningarnas förslag om att annuitetens räntedel skall vara bunden i 5-årsperioder. Inget remissorgan har anmält avvikande mening. *Bostadsstyrelsen* tillägger att räntan i här avsedda fall bör följa den allmänna lånemarknadsräntan och subventioneras endast när det rör sig om en fördjupning av lån avseende bostäder och lokaler som ingår i underlaget för omfördelning.

4 Bostadsskattekommittén

4.1 Gällande beskattningsregler

4.1.1 *Inledning*

En bostad innehas i regel med antingen äganderätt, bostadsrätt eller hyresrätt.

Äganderätt till en fastighet medför de längst gående möjligheterna för innehavaren att disponera över bostaden. Med äganderätt kan i stor utsträckning jämställas tomträtt, som är en nyttjanderätt till fastighet i allmän ägo för i princip obegränsad tid. En väsentlig skillnad är dock att tomträttshavaren har att utge en årlig avgäld.

Bostadsrätt är den rätt i bostadsrättsförening som tillkommer medlem på grund av upplåtelse till honom av nyttjanderätt till lägenhet i hus som tillhör föreningen. Sådan upplåtelse sker på obegränsad tid. Bostadsrättshavaren förfogar över det förmögenhetsvärde som bostadsrätten kan representera och får tillgodogöra sig detta genom överlåtelse av bostadsrätten. Vid upplåtelsen erlägger medlemmen en grundavgift. Genom årsavgifter bidrar han till att täcka föreningens löpande utgifter.

Hyresrätt till lägenhet grundar sig på avtal mellan hyresvärd och hyresgäst. Avtalet innebär att hyresgästen mot ersättning får disponera lägenheten. I motsats till vad som är fallet med äganderätt och bostadsrätt representerar hyresrätten inte något legalt förmögenhetsvärde.

Skatterättsligt föreligger principiella skillnader mellan de olika bostadsformerna. Den ägda bostaden anses enligt kommunalskattelagen (KL) utgöra eller ingå i förvärvskälla. Intäkten och utgiften för bostaden skall beräknas enligt reglerna för inkomstslaget annan fastighet. Resultatet av inkomstberäkningen, och därmed bostadsinnehavet, påverkar den boendes skatt.

Även bostadsrätt är i skattelagarna principiellt sett utformad som en förvärvskälla, hänförlig till inkomstslaget kapital. Intäkten utgörs av hyresvärdet av bostaden och kostnaderna av avgifterna till föreningen utom kapitaltillskott. Medlemmen beskattas inte för hyresvärdet av lägenheten, annat än om lägenheten är uthyrd. Däremot är bostadsrättsföreningen i princip underkastad schablonbeskattning. Hyresrätt utgör enligt KL inte förvärvskälla, utan förhyrning av bostad betraktas skattemässigt såsom helt likställd med annan konsumtion.

För inkomstbeskattningen av bostadsfastigheter har fastighetstaxeringen väsentlig betydelse, främst genom att taxeringsvärdet ligger till grund för den schablonmässiga inkomstberäkning, som sker för vissa bostadsfastigheter, och genom att den bildar underlag för garantibeskattningen. Taxeringsvärdena kommer även till användning i vissa fall när det gäller att fastställa avskrivningsunderlag för byggnader och vid realisationsvinstbeskattningen samt kapitalbeskattningen.

Taxeringsvärdet skall sättas till belopp som motsvarar 75 % av taxeringsenhetens marknadsvärde. Marknadsvärdet, dvs. det pris som taxeringsenheten sannolikt skulle betinga vid en försäljning, skall bestämmas med hänsyn till det allmänna prisläget vid ingången av året före taxeringsåret som det kommer till uttryck i den officiella fastighetsprisstatistiken. Taxeringsvärdet uttrycker taxeringsenhetens totala värde. Vid fastighetstaxeringen redovisas emellertid även särskilda delvärden. För annan fastighet redovisas delvärdena markvärde och byggnadsvärde.

Taxering av fastighet sker dels vid allmän fastighetstaxering, som skall verkställas vart femte år, och dels vid särskild fastighetstaxering, som kan ske under vissa i lagen närmare angivna förutsättningar, de år när allmän fastighetstaxering inte äger rum.

4.1.2 *Beräkning av inkomst av annan fastighet*

Reglerna om beräkning av inkomst av annan fastighet finns i 24–26 §§ KL med anvisningar. Inkomstberäkningen, som i princip grundas på en kontantmässig redovisning av intäkter och utgifter sker antingen på konventionellt sätt eller enligt en särskild schablonmetod. Den konventionella metoden innebär att inkomstberäkningen sker med hänsyn till fastighetsägarens verkliga intäkter och kostnader. För egna hem och bl. a. allmännyttiga bostadsföretags fastigheter beräknas däremot fr. o. m. 1955 års taxering inkomsten efter en schablonmetod enligt vilken såsom intäkt tas upp viss procent av fastighetens taxeringsvärde. Å andra sidan medges avdrag endast för vissa kostnader, bl. a. gäldräntor.

4.1.2.1 Den konventionella metoden

Inkomstberäkning enligt konventionell metod tillämpas främst för hyresfastigheter i enskild ägo. Beräkningen syftar såsom för förvärvskällor i allmänhet till att få fram ett netto mellan faktiska intäkter och kostnader. I korthet sker beräkningen enligt följande.

Som intäkt upptas dels hyror och andra kontanta intäkter av fastigheten, dels hyresvärdet av lägenheten, som ägaren använt för sin, sin familjs eller sina personliga tjänares räkning. Hyresvärdet beräknas med ledning av i orten gällande hyrespris eller, om möjlighet till sådan jämförelse saknas, efter annan lämplig grund.

Om fastighet används i ägarens rörelse anses fastigheten ingå i rörelsen och någon särskild redovisning av fastighetsinkomsten sker inte. Används fastighet delvis i rörelse och delvis till egen bostad eller för uthyrning görs uppdelning mellan den del av fastigheten som används i rörelsen och den övriga delen.

Avdrag får göras för kostnader för driften av fastigheten, reparationer

och underhåll av byggnad, värdeminskning av byggnad och maskiner och andra inventarier som hör till fastigheten samt räntor och tomträttsavgäld eller liknande avgäld.

Avdrag för värdeminskning av byggnad beräknas enligt avskrivningsplan på byggnadens anskaffningsvärde. I anskaffningsvärdet inräknas kostnad för till- eller ombyggnad som nedlagts efter förvärvet av byggnaden. Det årliga värdeminskningsavdraget beräknas normalt efter 1,5 % för byggnader av sten och liknande material och efter 1,75 % för träbyggnader. För värmepannor, hissmaskiner och jämförlig maskinell utrustning medges avdrag efter högre procenttal än för byggnaden i övrigt. Även beträffande lösa inventarier medges värdeminskningsavdrag.

4.1.2.2 Schablonmetoden

Inkomstberäkning enligt schablonmetoden innebär i huvudsak att intäkten av fastigheten beräknas till viss procent av fastighetens taxeringsvärde året näst före taxeringsåret samt att avdrag inte medges för andra kostnader än ränta på lånat kapital som nedlagts i fastigheten och för tomträttsavgäld eller liknande avgäld.

Schablonmetod för inkomstberäkningen tillämpas i fråga om fastighet som vid beskattningsårets utgång är inrättad till bostad åt en eller två familjer med personliga tjänare samt fastighet som tillhör bostadsförening, bostadsaktiebolag eller allmännyttigt bostadsföretag.

Villaschablonen för en- och tvåfamiljsfastigheter innebär följande. Som intäkt av fastigheten tas upp ett belopp som motsvarar för helt år räknat 2 % av den del av fastighetens taxeringsvärde eller motsvarande värde som inte överstiger 150 000 kr., 4 % av den del som överstiger 150 000 kr. men inte 225 000 kr. och 8 % av den del som överstiger 225 000 kr. Intäkten kan nedsättas under vissa närmare angivna förutsättningar. Som exempel kan nämnas att fastigheten inte kunnat utnyttjas på grund av eldsvåda eller därmed jämförlig händelse eller till följd av ägarens avflyttning från orten eller annan sådan särskild omständighet.

Förutom för ränta på lånat, i fastigheten nedlagt kapital samt tomträttsavgäld eller liknande avgäld åtnjuter fysisk person, som blivit för året näst före taxeringsåret eller för taxeringsåret mantalsskriven på fastigheten, ett extra avdrag med, för helt år räknat, 500 kr., dock högst med det belopp som skall upptas som intäkt av fastigheten. Äger den skattskyldige endast del av fastigheten skall avdraget nedsättas i motsvarande mån.

Har fastighet delvis använts i ägarens rörelse tillämpas schablonmetoden bara på den del som inte kan anses belöpa på den i rörelsen använda fastighetsdelen. Schablonmetoden är tillämplig även om fastigheten eller fastighetsdelen, utöver utrymmen för bostad åt en eller två familjer, innehåller något enstaka rum för uthyrning eller i ringa omfattning kan användas

för annat ändamål än som bostad. Schablonmässig inkomstberäkning skall tillämpas även beträffande fastighet som nyttjas endast viss del av året eller tillfälligt, såsom sommarstuga och liknande, eller som utan att användas står till ägarens förfogande. Detsamma gäller beträffande fastighet som uthyrs till stadigvarande bostad.

Däremot är metoden inte tillämplig beträffande fastighet eller fastighetsdel, vilken i icke endast ringa omfattning brukar i förvärvssyfte utnyttjas på annat sätt än för uthyrning till stadigvarande bostad eller såsom bostad för ägaren. Från tillämpning av metoden undantas exempelvis fastigheter som under somrarna brukar uthyras till sommargäster men i övrigt bebos av ägarna, sommarstugor som regelbundet uthyrs under somrarna, fastigheter vilka till viss del upplåts för upplagsplats, för rörelse e. d. samt fastigheter vilka utnyttjas för odling eller tillgodogörande av alster eller naturtillgångar från fastigheten. En fastighet anses i endast ringa omfattning utnyttjad för sådant ändamål, som här avses, om den därigenom förvärvade årliga bruttointäkten uppgår till högst 1 200 kr. eller överstiger nämnda belopp men inte 2 procent av fastighetens taxeringsvärde.

Beträffande fastigheter tillhöriga bostadsföreningar och bostadsaktiebolag samt allmännyttiga bostadsföretag gäller att som intäkt av fastighet som tillhör bostadsförening eller bostadsaktiebolag eller allmännyttigt bostadsföretag upptas 3 % av fastighetens taxeringsvärde eller motsvarande värde.

Med bostadsförening eller bostadsaktiebolag förstås ekonomisk förening eller aktiebolag, vars verksamhet uteslutande eller huvudsakligen består i att åt föreningens medlemmar eller bolagets delägare bereda bostäder i hus, som ägs av föreningen eller av bolaget.

I fråga om nytillkommande bostäder blir schablonen för bostadsföreningar och bostadsaktiebolag tillämplig endast på bostadsrättsförening. Det finns emellertid en del äldre ekonomiska föreningar och aktiebolag, som upplåter bostäder till medlemmar eller delägare, beträffande vilka föreningsschablonen är tillämplig.

Riksskattenämnden har meddelat anvisningar (nr 1967:7 p. 3) om gränsdragningen mellan sådana bostadsföreningar och bostadsaktiebolag som ovan avses ("äkta" och "oäkta" bostadsföretag). För att ett företag skall anses som "äkta" krävs dels att företagets fastighet (fastigheter) inrymmer minst tre bostadslägenheter, dels att minst 60 % av hela taxeringsvärdet för företagets fastighet (fastigheter) belöper på de till medlemmar eller delägare med bostads- eller hyresrätt upplåtna bostadslägenheterna. För ett "äkta" bostadsföretag beräknas inkomsten av samtliga dess fastigheter enligt schablon. Har företaget dessutom en villafastighet skall däremot inkomstberäkningen för denna ske efter villaschablonen.

För medlem eller delägare i bostadsförening eller bostadsaktiebolag medför bostadsinnehavet normalt inga omedelbara skattekonsekvenser bortsett från

att han kan få betala förmögenhetsskatt för värdet av bostadsrätten. Om medlem eller delägare upplåter bostaden till annan skall han dock i vissa fall beskattas för inkomst av upplåtelsen.

Allmännyttigt bostadsföretag är bolag, förening eller stiftelse, som av bostadsstyrelsen eller länsbostadsnämnd erkänts som sådant företag. Enligt bostadslånekungörelsen (1967:552) får bolag eller stiftelse, som arbetar utan enskilt vinstsyfte samt under samverkan med och tillsyn av kommunen, om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda, av länsbostadsnämnden godkännas som allmännyttigt bostadsföretag.

4.1.2.3 Övriga skattefrågor

Utöver de tidigare redovisade skattereglerna som rört förvärvskällan annan fastighet finns ytterligare bestämmelser av betydelse för bostadsbeskattningen.

Först kan nämnas att en bostad kan ingå i förvärvskällan jordbruksfastighet. Till intäkt av jordbruksfastighet hänförs bl. a. årliga värdet av bostad som den skattskyldige tillgodogjort sig för sin, sin familjs och sina personliga tjänares räkning. Värdet av bostadsförmånen beräknas med ledning av hyrespriset i orten eller, om sådant saknas, efter annan lämplig grund, såsom hyrespriset i kringliggande orter. Riksskatteverket meddelar årligen anvisningar för värdering av bostadsförmån på orter utan egentlig hyresmarknad. Från bruttointäkten får avdrag göras för bl. a. kostnad för reparation och underhåll samt värdeminskning av bostadsbyggnad.

Även garantibeskattningen har betydelse för beskattningen av olika boendeformer. Denna beskattning ingår som ett led i den kommunala inkomstbeskattningen. För skattepliktig fastighet beräknas garantibelopp till 2 % av fastighetens taxeringsvärde. Garantibeloppet upptas inom den kommun där fastigheten är belägen såsom skattepliktig inkomst för fastighetens ägare eller därmed jämställd. Vid beräkning av inkomst av förvärvskälla, vari ingår fastighet för vilken garantibelopp skall upptas som inkomst för den skattskyldige, får avdrag göras med belopp motsvarande garantibeloppet (procentavdrag). Avdrag medges inte för underskott som uppstått genom att procentavdrag överstigit nettointäkten av förvärvskällan. Den taxerade inkomsten kommer därför alltid att uppgå till minst garantibeloppets storlek.

Den som innehar bostad i en egen fastighet kan vid en försäljning av fastigheten komma att beskattas för realisationsvinst. Beskattning kan ske oavsett hur fastigheten förvärvats eller hur lång tid den innehafts. Reglerna är dock så utformade att mer ordinära vinster går fria. Har fastigheten innehafts mindre än två år, är hela realisationsvinsten skattepliktig. Vid längre tids innehav beskattas 75 % av vinsten. Vid beräkning av realisationsvinsten får avdrag ske för erlagd köpeskilling, inköps- och försäljningskostnader m. m. Förbättringskostnader, liksom i fråga om schablontaxerade fastigheter även sådana kostnader för reparation och underhåll av fastigheten som gjort

att egendomen vid avyttringen är i bättre skick än vid förvärvet, är avdragsgilla för år då de uppgått till minst 3 000 kr. Omkostnadsbeloppet skall minskas med avdrag som åtnjutits för värdeminskning av byggnad och fasta inventarier. Detta gäller dock inte för år då åtnjutet avdrag understigit 3 000 kr.

Vid längre tids innehav, liksom vid vissa benifika förvärv, får den skattskyldige i stället för köpeskilling vid vinstberäkningen efter eget val använda vissa särskilt angivna alternativa ingångsvärden.

Köpeskillingen eller motsvarande värde liksom avdragsgilla förbättrings- eller därmed jämförliga reparations- och underhållskostnader omräknas efter det allmänna prisläget när avyttringen skedde. Omräkningen sker med ledning av en indexserie, grundad på konsumentprisindex och levnadskostnadsindex med 1914 som basår. Omräkningstalen fastställs årligen av riksskatteverket.

Har den avyttrade fastigheten omfattat byggnad, som i huvudsak varit avsedd att användas för bostadsändamål får från försäljningsvinsten dras ytterligare ett belopp – det s. k. fasta tillägget – av 3 000 kr. för varje påbörjat kalenderår som bostadsbyggnaden funnits på fastigheten under innehavstiden. Finns det mer än en bostadsbyggnad på fastigheten beräknas avdrag endast för huvudbyggnaden.

Särskilda regler finns även för den skattemässiga behandlingen av räntor som finansierats genom statligt lån. Bestämmelserna härom är intagna i punkt 5, tredje stycket av anvisningarna till 25 § KL. Bestämmelserna innebär, att ränta på statligt bostadslån eller räntelån skall, till den del räntan lagts till låneskulden, anses betald då den debiterats. I den mån ränta på bostadlån eller annat statligt lån erlagts med hjälp av räntelån anses räntan betald då räntelånet betalats ut.

4.2 Bostadsskattekommitténs förslag

4.2.1 *Allmänt*

Kommittén påpekar inledningsvis att, till följd av underhandsdirektiven från regeringen, vilka innebar att förslag i huvudfrågorna skulle avges på ett långt tidigare stadium än som ursprungligen varit avsett, man inte har kunnat slutföra alla planerade undersökningar rörande ekonomin för bostäder i olika upplåtelseformer. De framlagda förslagen har därför fått grundas på ett delvis ofullständigt utredningsmaterial.

För bedömning av huvudfrågan, alltså möjligheterna att åstadkomma en neutral beskattning av bostäder i olika upplåtelseformer, har kommittén bl. a. upprättat kalkyler för boendekostnaderna, skatteeffekterna därvid inberäknade, i egna hem av olika storlek och åldrar i ett antal representativa orter. Kalkylerna har kompletterats med kalkyler för upplåtelser av mot-

svarande hus med hyresrätt och bostadsrätt. En viss jämförelse har sedermera kunnat ske med den av boendeutredningen samtidigt anordnade småhusundersökningen.

Kalkylerna avser egna hem om 80, 120 resp. 200 m² bostadsyta, färdigställda 1970, 1960 och 1950 i Stockholmsområdet, Staffanstorp, Västerås och Örnsköldsvik. Hänsyn har tagits till varierande låneformer. Strävan har varit att få fram fastigheter som är av genomsnittlig typ för de olika grupperna.

Arbetet med kalkylerna gjordes för att få underlag för en jämförelse mellan resultaten av nuvarande villaschablon och av en taxering efter strikt konventionell metod, där intäkterna består i förmånsvärdet av bostaden med biutrymmen, trädgård m. m. efter hyresläget på orten och avdragen utgöres av samtliga kostnader. I samband härmed uträknades skatteeffekten av nuvarande schablonmetod.

Kostnadsposterna har i regel varit självklara. Kommittén har i kalkylerna även medtagit ränta på eget kapital och värdeminskning. Ränteposten avses motsvara den uteblivna inkomst som villaägaren skulle ha fått om kapitalet innestått på bank. Såsom kostnad för fastigheten har dock endast räknats det belopp som kvarstår efter beskattning av räntan efter genomsnittlig marginalskattesats, 60 %.

Vidkommande avdrag för värdeminskning på byggnad har detta, framhåller kommittén, beaktats vid bestämmande av intäktsprocenten i nuvarande villaintäktschablon.

Vid beräkning av statskommunalt bostadsbidrag åt egnahemsägare ingår också värdeminskning på byggnad i en schablonmässigt bestämd kostnadspost. Kommittén påpekar att mot ett hänsynstagande till värdeminskning på byggnad på egnahemsfastighet har invänts att någon värdeminskning i verkligheten inte äger rum; ägaren kan i regel efter några år sälja fastigheten med god förtjänst. Kommittén framhåller här bl. a. att vinsten till betydande del hänför sig till tomten och således i den delen saknar intresse i sammanhanget. Priserna på egna hem beror också på olika förhållanden som påverkar tillgång och efterfrågan och man erinrar här särskilt om kommunernas byggnads- och markpolitik, som i hög grad är bestämmande för möjligheterna att göra realisationsvinster på egna hem. Än vidare hindrar inte den omständigheten, att nominella vinster kan göras på en egnahemsbyggnad under en stor del av dess livslängd, att det i huset nedlagda kapitalet successivt förbrukas och att huset till slut når det stadium då det måste i en eller annan form renoveras eller, om så inte sker, får ett negativt värde, genom att belasta tomtvärdet med rivningskostnaden. I kalkylerna har värdeminskningen beräknats enligt skatterättsliga regler och upptagits till 1,75 % av anskaffningsvärdet för byggnaden.

Kalkylerna ger enligt kommittén också visst material för en jämförelse mellan kostnaderna för en egnahemsfastighet och kostnaderna för en till

utrymme, ålder och standard jämförlig hyreslägenhet, åtminstone i vad angår Stockholmsområdet. Förmånsvärdena där är nämligen beräknade med ledning av *tillgänglig hyresstatistik*. Förmånsvärdet anger alltså kostnaden i hyra för en jämförlig hyreslägenhet. I fråga om villorna har man i allmänhet räknat med nominella lån. I ett par exempel förekommer visserligen paritetslån, men detta har inte inverkat på kalkylen, därför att minskningen i kontanta utgifter för ägaren motsvaras av en skuldökning. I ett hyreshus verkar däremot paritetslånesystemet så, att hyran sänkes med ett belopp motsvarande den amortering och den ränta som skjutits på framtiden, och nya flerfamiljshus är så gott som undantagslöst paritetsbelånade. För en korrekt jämförelse bör hyran i flerfamiljshuslägenheterna höjas med ett belopp motsvarande partietslåneeffekten, vilken enligt kommittén inte torde understiga 2 000–4 000 kr. per lägenhet.

4.2.2 *Neutralitet i beskattningen*

En huvuduppgift för kommittén har varit att föreslå sådana regler, att beskattningen blir i möjligaste mån neutral för de olika boendeformerna. Två viktiga anvisningar har dock lämnats i direktiven. Rätten till gäldräntеavdrag skall kvarstå för egnahemsägarna, och förslagen får inte leda till påtagliga generella skärpningar av boendekostnaderna för hushåll med måttliga bruttoinkomster.

Kommittén påpekar beträffande frågan om neutralitet att man varken kan eller bör åstadkomma neutralitet i den meningen, att reglerna formellt blir i alla avseenden identiska. Hänsyn måste nämligen tagas till innehållet i de civilrättsliga regler som gäller för besittningen av bostaden. Den eftersträvade neutraliteten bör enligt kommittén i stället innebära, att beskattningen inte får sådana ekonomiska verkningar att en besittningsform framstår som påtagligt mera gynnad av skattelagstiftningen än de övriga. Konkurrensen mellan olika bostadsformer bör inte styras av beskattningen, så att utfallet av skattereglerna blir avgörande för valet av bostad. Bedömningen får emellertid inte avse ett enda eller ett fåtal år utan göras i ett längre tidsperspektiv. Den bör inte heller strikt begränsas till inkomstbeskattningen av bostadsinnehavet, utan viss hänsyn får också tagas exempelvis till realisationsvinstbeskattningen och förmögenhetsbeskattningen. Viktiga i detta sammanhang är även samhällets bostadssociala och bostadspolitiska åtgärder. Vid beskattningens utformning kan man enligt kommittén däremot inte beakta kommunernas bostadspolitik, dvs. inriktningen på småhus resp. flerfamiljshus, subventioner av mark- och exploateringskostnader o. d.

I formellt hänseende är beskattningen likartad för självägda egna hem, bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag. Beskattningen sker som nämnts schablonmässigt med viss procent av taxeringsvärdet, och avdrag får ske för skuldräntor och tomträttsavgälder. Den kommunala ga-

rantibeskattningen är helt lika. Vissa skillnader föreligger dock bl. a. i intäktsprocentens höjd och vidare åtnjuter egnahemsägaren ett schablonavdrag av 500 kr/år. För enskilt ägda flerfamiljshus gäller skatteregler som i formellt hänseende starkt avviker från de schablonbeskattade fastigheterna.

Kommittén framhåller att denna bild av relativ formell överensstämmelse i beskattningen av schablonbeskattade fastigheter också har reell motsvarighet, när byggnadsbeståndet blivit äldre och lånen till betydande del avbetalats. Egnahemsägaren, bostadsrättsföreningen eller det allmännyttiga bostadsföretaget visar då taxeringsmässig vinst, dvs. den schablonmässigt beräknade intäkten är större än skuldräntan och eventuell tomträttsavgäld.

Den omfattande ökning och förnyelse av bostadsbeståndet som har ägt rum under de gångna 20 åren har emellertid medfört att numera ytterst få bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag uppvisar taxeringsmässig vinst. De har i stället betydande underskott som inte kan utnyttjas av medlemmar eller hyresgäster. De betalar ingen skatt utom den kommunala garantibeskattningen, men avsaknaden av möjlighet till underskottsavdrag leder till att räntekostnaden, som tas in i hyreskalkylen, får betalas av medlemmar och hyresgäster med beskattade medel. I realiteten bestrides en betydande del av hyra och avgifter i nyare hus av statsmedel via paritetslånesystemet. I bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag betalas genom paritetslånesystemet 35–40 kr./m² och år av staten mot 19–25 kr. för villor och enskilt ägda flerfamiljshus. Men paritetslånesystemet innebär ingen subventionering i egentlig mening, endast att betalningen skjutes på framtiden. Beloppen i fråga belastar fastigheterna som en skuld. Bilden synes i fråga om enskilt ägda flerfamiljshus vara likartad med den som gäller för de allmännyttiga företagen.

Beträffande egnahemsfastigheterna påpekas i betänkandet att den schablonbeskattning av egna hem, som infördes fr. o. m. år 1954, i realiteten har inneburit en skatteskärpning i jämförelse med tidigare konventionell taxering. Successivt har dock intäktsprocenten sänkts från 3 till 2 % och vidare har det extra avdraget införts i schablonen. Genom dessa åtgärder har taxeringsvärdehöjningarna överlag neutraliserats för mindre egna hem, medan de höjda taxeringsvärdena delvis har slagit igenom beträffande medelstora och större villor. Tendensen att behandla större villor strängare förstärktes, när den s. k. lyxvillabeskattningen infördes år 1967, varvid intäktsprocenten blev 4 för den del av taxeringsvärdet som låg närmast över gränsen för denna beskattning och 8 i det högsta skiktet.

Samtidigt har å andra sidan en allmän räntehöjning ägt rum sedan 1950-talets mitt. De höjda räntorna har visserligen medfört utgiftsökningar för egnahemsägarna, men dessa ökningar har till betydande del kunnat kompenseras genom avdragsrätten för gäldräntor. Värdet av avdragsrätten har med tiden ökat genom den skatteprogressionsökning som ägt rum i anslutning till penningvärdets fall och som endast i förhållandevis låga in-

komstlägen effektivt motverkats genom ändringar i den statliga inkomstskatteskalan. I samma riktning har de ökade produktionskostnaderna verkat.

Genom den utveckling som sålunda ägt rum å ena sidan i fråga om egna hem och å andra sidan på marknaden för hyreslägenheter och bostadsrättslägenheter har en betydande förändring i konkurrensläget skett. Enligt kommittén råder det inte heller delade meningar om att det egna hemmet i dag framstår som ett ekonomiskt fördelaktigt alternativ. Den stegrade efterfrågan på ägda småhus och den vikande efterfrågan på lägenheter i flerfamiljshus talar sitt tydliga språk, även om andra faktorer har medverkat.

Kommittén har med stöd av de tidigare nämnda kalkylerna sökt få underlag för en jämförelse mellan de skattemässiga resultaten av nuvarande schablonmetod och en taxering efter konventionell metod med beräkning av marknadsmässiga förmånsvärden och verkliga kostnader.

Kalkylerna har även gett visst material för ungefärliga jämförelser mellan kostnaderna för egna hem och för hyreslägenheter av samma storlek, ålder och standard. I fråga om de egna hem som har anskaffats 1950 och 1960 och som alltjämt är i samma ägares hand kan enligt kommittén inte med fog göras gällande att de är speciellt gynnade. Boendekostnaden är ungefär lika hög som hyran i jämförliga flerfamiljshuslägenheter.

Beträffande nyare hus är bilden en annan. De kontanta kostnaderna för de år 1970 byggda, icke paritetsbelånade husen – jämte mistad ränta på eget kapital och värdeminskning – är visserligen ungefär lika stora som hyran för jämförliga lägenheter. Men hyran för dessa lägenheter är till följd av paritetslånesystemet lägre än den eljest skulle vara. Differensen uppgår åtminstone till 2 000–4 000 kr./år, motsvarande 15–20 kr./m² bostadsyta. Gör man en jämförelse med kalkylerna för uthyrning av motsvarande villor, blir differensen ännu något större, beroende på att produktionskostnaden per kvadratmeter lägenhetsyta för en villa normalt är något större än för en jämförlig flerfamiljshuslägenhet. Även om man beaktar att egnahemsägaren åtminstone efter några år kan få betala förmögenhetsskatt för det kapital som innestår i villan, att han kan beskattas för realisationsvinst vid en kommande försäljning och att han kan få kostnadsökningar vid framtida taxeringsvärdehöjningar, är det enligt kommittén uppenbart att beskattningen, såvitt gäller de nya villorna, inte är neutral. Egnahemsägaren är beträffande nyare hus gynnad.

4.2.3 *Kommitténs förslag till lösningar*

För att motverka ojämnheter i verkningarna av beskattningen och åstadkomma största möjliga neutralitet hos skattereglerna är enligt kommittén i princip två vägar tänkbara. Den ena är att skärpa beskattningen av egna hem, den andra att åstadkomma lättander för medlemmar av bostadsrätts-

föreningar och för hyresgäster. Beträffande äldre egna hem har dock kommittén inte ansett sig kunna konstatera någon nämnvärd bristande neutralitet i skattereglerna. Eventuella skärpningar bör därför i princip inte träffa dem. Det bör vidare nämnas att kommittén byggt upp sina förslag med utgångspunkt från att nuvarande schablonbeskattning behålls. Under arbetet har man dock övervägt en del andra modeller för villabeskattningen men inte funnit att dessa skulle innebära några förbättringar i förhållande till gällande system som sådant. Kommittén tar först upp två delfrågor, som i viss mån är ägnade att påverka förutsättningarna för en lösning av huvudfrågorna.

Den ena gäller garantibeskattningen. Kommittén erinrar om att denna skatt sedan länge kritiserats för sina ojämna verkningar. För hyresgäster och bostadsrättsinnehavare måste det kännas stötande att de via hyror och årsavgifter skall betala sådan skatt, oaktat bostadsrättsföreningen eller bostadsföretaget visar stora taxeringsmässiga underskott som inte kan utnyttjas. Tidigare har frågan om att avskaffa garantibeskattningen fallit på grund av åtgärdens kommunalekonomiska konsekvenser. Härvidlag har förutsättningarna ändrats, i vart fall såvitt angår bostadsfastigheter för permanent boende. Kommittén föreslår också att garantibeskattningen skall avskaffas för bostadsfastigheter. Härigenom åstadkommes en lättnad för hyresgäster och bostadsrättsinnehavare, som för det stora flertalet beräknats motsvara 3–4 kr./m².

Den andra delfrågan avser rätten till avdrag för sådana räntor som ej betalas kontant utan finansieras genom skuldökning enligt paritetslånesystemet. När denna avdragsrätt infördes, torde man inte ha räknat med att övervältringen av räntor på framtiden skulle bli så omfattande som senare visat sig bli fallet. Enligt kommittén framstår det som stötande att avdrag till betydande belopp medges för räntor som skall betalas först i en oviss framtid. Någon motsvarande möjlighet att finansiera räntebetalning på privat väg torde inte finnas beträffande de högt belånade egna hem det här gäller. Avdragsrätten föreslås därför överflyttad till de år då räntorna verkligen betalas. En sådan förskjutning i en nybyggd villa på 120 m² betyder en ökning av de aktuella kontanta utgifterna och en däremot svarande minskning i framtiden med omkring 1 200 kr./år eller ca 10 kr./m². Eftersom det här enbart rör sig om borttagande av en klart oberättigad förmån, har kommittén inte ansett särskilda övergångsbestämmelser erforderliga. Förslaget medför på längre sikt inte någon ändring av skattebelastningen utan endast en tämligen kraftig likviditetsmässig försämring under de första åren av innehavet, något som fått beaktas vid skattens avvägning.

Den lättnad som uppkommer för egna hem genom den slopade garantibeskattningen bör enligt kommittén motsvaras av höjd intäktsprocent. Den genomsnittliga lättnaden har beräknats motsvara 0,6–0,7

procentenheter, varvid hänsyn tagits till såväl fastigheter med underskott som sådana som redovisar taxeringsmässiga överskott. Kommittén har övervägt att bestämma intäktsprocenten till 2,5 eller 3.

Kommittén har inte funnit skäl att föreslå särskilda åtgärder för att neutralisera verkningarna av de förestående taxeringsvärdehöjningarna på sätt som skett vid tidigare allmänna fastighetstaxeringar. Som skäl har man bl. a. anfört att egna hem överlag inte kan anses skattemässigt missgynnade. Däremot har kommittén ansett det motiverat att låta de höjda taxeringsvärdena inverka på så sätt att intäktsprocenten avrundats nedåt till 2,5 och inte uppåt till 3.

Beträffande nya villors ägare har kommittén konstaterat att de till följd av skattereglernas utformning och ränteutvecklingen är gynnade både i jämförelse med hyresgäster och bostadsrättsinnehavare och i förhållande till ägare av äldre villor. En något högre beskattning har därför ansetts motiverad. Därmed skapas större rättvisa inte bara i jämförelse med hyresgäster och bostadsrättsinnehavare utan också olika egnahemsägare emellan.

Enligt kommittén är det de höga avdragsgilla räntorna och de låga icke avdragsgilla reparationskostnaderna som i fråga om nyare egna hem gör beskattningen oneutral till ägarnas förmån. När räntorna efter ett antal år minskat genom amorteringar och reparationskostnaderna börjat öka, verkar skattereglerna åter mera neutralt. Den högre beskattningen bör dock upphöra efter några år och således inte fortsätta när reparationskostnaderna erfarenhetsmässigt börjar växa och amorteringarna inom olika låneformer kommit i gång på allvar. Kommittén föreslår att tiden bestäms till sex år och att skatteuttaget blir en procent högre under denna tid än för övriga egna hem.

Den högre intäktsprocenten, 3,5, föreslås inte tillämpas i fråga om egna hem, som är färdiga för inflyttning före den nya lagstiftningens ikraftträdande. Förvärvet av ett eget hem innebär ofta en ansträngning av förvärvarens ekonomi och han bör därför inte genom beskattningens omläggning drabbas av större utgifter för fastigheten som han inte haft anledning kalkylera med. Kommittén räknar med att de nya reglerna skall träda i kraft den 1 januari 1975 med tillämpning första gången vid 1976 års inkomsttaxering.

I fråga om den s. k. lyxvillabeskattningen påpekar kommittén att de nuvarande reglerna bygger på att gränserna skall justeras i anslutning till de allmänna fastighetstaxeringarna, så att dessa regler även efter taxeringsvärdehöjningen kommer att omfatta villor av ungefär samma storlek och standard som tidigare. Taxeringsvärdena väntas stiga med i genomsnitt ca 30 % och kommittén föreslår att den lägre gränsen höjs från 150 000 kr. till 200 000 kr. Med hänsyn till den mindre gynnsamma prisutvecklingen för de största villorna föreslås att gränsen för det högsta skiktet sätts vid 300 000 kr. mot nuvarande 225 000 kr. I gengäld har intäktsprocenten i

det lägre skiktet föreslagits bli 2,5 mot nuvarande 2. För äldre villor blir intäktsprocenten 5 för den del av taxeringsvärdet som överstiger 200 000 kr. men inte 300 000 kr. samt 8 för överskjutande del. I fråga om nya villor föreslås motsvarande procenttal bli 6 resp. 9.

Genom de nu redovisade förslagen åstadkommes en relativ förskjutning i kostnadsläget mellan egna hem samt hyres- och bostadsrättslägenheter. Om garantiskatten slopas, går kostnaderna i hyres- och bostadsrättslägenheter ned med 3–4 kr./m² och år. Taxeringsvärdehöjningarna kommer inte att drabba hyresgäster och bostadsrättsinnehavare men ökar skatten för villaägarna. Med den föreslagna intäktsprocenten 2,5 innebär detta för vanligen förekommande egna hem av olika slag en ökad skatt varje år med 200–1 200 kr., motsvarande 2–6 kr./m², i landsorten med något lägre belopp. För nyproducerade villor tillkommer 8–11 kr./m². En sammanlagd förskjutning av konkurrensläget kommer således att ske, såvitt angår äldre villor och motsvarande äldre flerfamiljshus med 5–10 kr./m² och, såvitt angår nya villor och nya flerfamiljshus, med ca 12–20 kr./m². Beträffande paritetsbelånade egna hem betyder omläggningen i tiden av rätten till avdrag för skuldfinansierade räntor en likviditetsmässig belastning motsvarande ca 10 kr./m².

Kommittén påpekar att även om de nu redovisade förslagen skulle genomföras så kvarstår trots allt en kostnadsskillnad på ca 5 kr./m² till de nya villornas förmån och därmed en bristande neutralitet. Därtill kommer också att det även efter ett genomförande av förslagen blir praktiskt taget omöjligt för allmännyttiga, kooperativa och enskilda byggnadsföretag att till konkurrenskraftiga priser uppföra småhus för uthyrning eller upplåtelse med bostadsrätt. Enligt kommittén bör den kvarstående bristen i neutralitet undanröjas och detta har man sökt åstadkomma inom beskattningens ram.

Kommittén har härvid inte velat göra någon reell åtskillnad mellan bostadsrättshavare och hyresgäster utan föreslagit att dessa båda grupper skulle vara berättigade till allmänt avdrag vid inkomsttaxeringen för viss del av hyran eller årsavgiften. Avdraget avses utgöra en viss motsvarighet till gäldränteavdraget för villaägare.

Det föreslagna avdraget avser den del av hyran som överstiger viss andel av den skattskyldiges sammanlagda årsinkomst, dvs. den sammanräknade inkomsten från olika förvärvskällor före underskottsavdrag och andra allmänna avdrag. Om den skattskyldige är gift och sammanbor med maken, skall man räkna med den högsta av makarnas årsinkomster och göra avdrag från denna. Avdraget avser den del av hyran eller årsavgiften, som överstiger 10 procent av den sammanräknade inkomsten av olika förvärvskällor. Nämnda relation torde genomsnittligt ge den effekten att den kvarstående förmånen i villaboendet neutraliseras. Avdraget har maximerats till 4 000 kr./år för att få godtagbara finansiella konsekvenser för stat och kommun och för att inte uppmuntra till bosättning i utpräglade lyxbostäder.

Kommittén har förutsatt att reglerna om statskommunalt bostadsbidrag jämkas så att avdraget för hyra och årsavgift beaktas på samma sätt som villaägarnas gäldränteavdrag.

4.2.4 *Finansiella konsekvenser för stat och kommun*

Förslaget att avskaffa garantibeskattningen på bostadsfastigheter innebär enligt kommittén ett skattebortfall för kommunerna på ca 700 milj. kr./år, varav hälften avser villafastigheter.

Omläggningen av rätten till avdrag för skuldräntor, som finansieras genom skuldökning enligt paritetslånesystemet, innebär på längre sikt ingen förändring. De första åren ökar emellertid det allmännas intäkter med 200 –300 milj. kr., varav huvudparten hänför sig till villorna. Ca 100 milj. kr. kommer på kommunerna.

Omläggningen av villabeskattningen i övrigt samt höjningarna av taxeringsvärdena tillför det allmänna sammanlagt omkring 1 miljard kr./år. Av dessa tillfaller ca 400 milj. kr. kommunerna. Under det första året begränsas emellertid de ökade intäkterna på grund av övergångsregeln till ca 800 milj. kr., varav kommunerna får ca 300 milj. kr.

Verkningarna av den föreslagna nya avdragsrätten för hyresgäster och bostadsrättsinnehavare är svåra att beräkna, eftersom senast tillgängliga statistik över hyra i kombination med inkomst är från år 1970. Kommittén har uppskattat skattebortfallet till omkring 1 miljard kr./år. Härav skulle omkring 40 % avse kommunalskatt.

4.2.5 *Reservationer m. m.*

Kommitténs förslag är långt ifrån enhälliga och delade meningar råder både om bostadsbeskattningens allmänna utformning och villabeskattningens höjd.

Ordföranden och *ledamöterna Almgren, Carlstein* och *Jansson* har reserverat sig mot förslaget om allmänt avdrag för hyror och årsavgifter. Reservanterna anser i likhet med majoriteten att den brist i neutralitet i beskattning som kvarstår efter de föreslagna ändringarna beträffande egna hem och villor bör undanröjas men att frågan bör lösas inom bostadsfinansieringens ram. I reservationen påtalas åtskilliga nackdelar – såväl skattemässiga som bostadspolitiska – som är förenade med det av majoriteten föreslagna allmänna avdraget.

I en annan reservation vänder sig ledamöterna *Dahl, Hellstedt, Landgren* och *Larsson* mot förslaget om höjd intäktsprocent för nya egna hem och anser att det saknas underlag för olika behandling av hus beroende på om de är mer eller mindre än sex år gamla. Differentieringen skulle dessutom komma att motverka nyproduktion av småhus och försvåra för inkomstta-

gare med måttliga inkomster att förvärva sådana hus. Procentintäkten bör vara densamma för samtliga årgångar.

Ledamöterna *Almgren, Carlstein, Jansson, Leo* och *Lindh* reserverar sig mot införandet av en sexårsgräns i intäktsschablonerna, eftersom en sådan motverkar den eftersträvade neutraliteten i skattehänseende mellan olika upplåtelseformer.

Ledamoten *Dahl* har reserverat sig mot att garantibeskattningen behålls för fritidsfastigheter och i ett samtidigt särskilt yttrande redovisat synpunkter på det allmänna avdraget för hyresgäster m. fl.

Till betänkandet har även fogats särskilda yttranden av ledamöterna *Jansson, Leo, Lindh, Almgren* och *Carlstein* samt *Larsson* rörande främst bostadsbeskattningens allmänna utformning.

5 Remissyttrandena

5.1 Inledning

Flertalet remissinstanser beklagar att bostadsskattekommittén (BSK) varit tvungen att påskynda arbetet på sådant sätt att ett fullständigare material inte kunnat presenteras. Genomgående menar man att mer djupgående och detaljerade analyser varit påkallade för att möjliggöra en allsidig belysning av de frågor som hänger samman med beskattningen av skilda boendeformer. I sammanhanget kan även nämnas att åtskilliga remissinstanser ansett remisstiden alltför kort tillmätt för att möjliggöra en tillfredsställande bedömning av förslagens innebörd och räckvidd. Särskilt stark har kritiken i denna del varit från underremissinstanserna.

En annan allmän anmärkning avser att BSK:s förslag inte är samordnade med boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas. Många instanser menar nämligen att en lösning av boendeproblemen förutsätter ett samlat grepp. *Svenska riksbyggen* påpekar att BSK synes ha baserat sina förslag på att inga förändringar sker i fråga om bostadsfinansieringen. Boende-och bostadsfinansieringsutredningarna å sin sida har förutsatt att BSK genom förslag rörande beskattningen skall klara neutraliteten mellan olika boendeformer. Bristen på samordning har dessvärre fått till resultat att effekten av utredningarnas förslag knappast blir den avsedda. Likartade uttalanden görs av flera remissinstanser.

5.2 Neutralitetsfrågor m. m.

I och för sig råder enighet bland remissinstanserna om att skattereglerna för olika upplåtelseformer bör vara neutrala i den meningen att ingen form skall särskilt gynnas framför andra. BSK:s allmänna principuttalande på denna punkt har alltså vunnit allmänt gillande. Olika meningar redovisas dock rörande neutralitetsbegreppets närmare innebörd och utformning.

Konjunkturinstitutet anser att likformighet vid beskattningen av olika förmögenhetsobjekt inte föreligger på intäktssidan och inte heller med avseende på behandlingen av realisationsvinster. Såvitt gäller exempelvis bankmedel beskattas den faktiska nominella avkastningen. För fastigheter beräknas intäkten enligt en räntesats som i nominella termer framstår som exceptionellt låg men kan förefalla rimlig uppfattad såsom realränta. För övriga varaktiga konsumtionsvaror (båtar, bilar m. m.) beskattas inte avkastningen alls. Däremot får man i samtliga fall dra av de nominalräntekostnader som är att hänföra till finansieringen såväl av förmögenhetsobjekt som av konsumtion. Realisationsvinstbeskattningen är vad gäller egna hem så utformad att nominell värdestegring undgår beskattning i den mån den inte har real innebörd. Denna brytning mellan reala och nominella beskattningsprinciper inom framför allt inkomstbeskattningen kan enligt institutets mening ses som en av grunderna till den brist på neutralitet som får anses kännetecknа

den nuvarande bostadsbeskattningen i synnerhet vad gäller behandlingen av egna hem med stora lån. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser det tveksamt om försök att åstadkomma en rättvis beskattning bland olika boendeformer bör göras utan att framför allt lyxkonsumtion, som möjliggörs genom lån med avdragsgilla räntekostnader, tas med i bilden. Om en så viktig social funktion som boendet blir föremål för utredning av beskattningseffekterna av ränteavdrag bör i vart fall lyxkonsumtion som finansierats med lån och avdragsgilla räntor beaktas. Härigenom skulle undvikas att neutraliseringsåtgärder inom bostadsbeskattningen indirekt lämnar stöd till satsningar som från samhällssynpunkt är mindre värda än satsningen på egna hem. En totalbedömning och en genomgripande och fullständig utredning av olika konsumtionsformer såsom exempelvis boende, bil- och båtköp, fritidshusköp m. m. vore önskvärd som underlag för säkra slutsatser om någon skattskyldig grupp ur materiell beskattningssynvinkel särskilt gynnas eller missgynnas vid jämförelse med andra grupper.

Statens institut för byggnadsforskning uttalar i anslutning till frågan om bristande neutralitet mellan olika boendeformer att BSK inte gjort någon närmare analys av bristerna och bedömning av hur allvarliga de är från bostadssocial och allmän rättvisesynpunkt. BSK har inte tillräckligt klargjort innebörden av den eftersträvade beskattningsneutraliteten. Det är därför oklart varför neutraliteten ses som angelägen. BSK har vidare inte belyst förhållandena på bostadsmarknaden på sådant sätt att det går att bedöma beskattningsreglerna vare sig som instrument för efterfrågepåverkan eller utifrån rättvisesynpunkt.

Att det egna hemmet är en gynnad boendeform anser bl. a. *kammarrätten i Stockholm* och pekar på den successiva urholkning som skett av villaschablonen efter dess tillkomst år 1954. Genom successiva sänkningar av repartitionstalet i förening med införande av ett extra avdrag – och dessutom taxeringsvärden som ligger under de verkliga värdena – har den från början skattemässigt väl avvägda schablonen kommit att urholkas till villaägarnas förmån. Å andra sidan har hyrorna i hyreslägenheterna stigit under motsvarande tid. Likartade uttalanden rörande villaschablonens utveckling görs av bl. a. *statskontoret, länsstyrelserna i Stockholms* och *Värmlands län, boende- och bostadsfinansieringsutredningarna, Svenska kommunförbundet, Hyresgästernas riksförbund* och *Svenska metallindustriarbetareförbundet.*

Såsom redovisats i avsnitt 3.1.5 i anslutning till behandlingen av yttrandena över boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas huvudbetänkande anser en stor majoritet av remissorganen att gällande skatteregler inte är neutrala gentemot bostädernas upplåtelseform. Vissa remissinstanser har dock inte tagit ställning i frågan, bl. a. därför att de menat att tillförlitligt underlag har saknats härför.

Kritik har i detta sammanhang riktats mot BSK:s kalkyler. Så anser t. ex. *RSV* att BSK:s förslag är grundade på ett bristfälligt statistiskt underlag.

Uppfattningen att valet av boendeform är beroende av skattereglernas nuvarande utformning är enligt verket i allt väsentligt obekräftad. De utförda undersökningarna visar inte i vilken utsträckning gällande skatteregler påverkar den enskildes val av boendeform. *NBD* liksom *Näringslivets skattedelegation* påpekar likaså att den gjorda utredningen inte ger underlag för någon säker bedömning av neutralitetsfrågan. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att det framstår som en brist att kommittén fått ta flertalet ståndpunkter på till synes osäkra grunder. *RRV* kritiserar likaså BSK:s kalkyler och anser att uppskattningen av förmånsvärdena för villaägarna kan ifrågasättas. RRV anser inte att kommitténs kalkyler med hänsyn till uppskattningen av förmånsvärdena kan läggas till grund för bedömningar om villaägarna är gynnade i skattehänseende och från bostadskostnadssynpunkt. Enligt RRV är vidare av BSK konstaterade kostnadsskillnader mellan egnahemsägare och hyresgäster fiktiv. BSK:s metod att vid kostnadsjämförelsen mellan dessa grupper belasta hyran för en lägenhet i ett paritetsbelånat flerfamiljshus med ett belopp motsvarande ökningen av paritetslånet är felaktig. Dagens hyresgäster är inte betalningsskyldiga för skuldökningen och den hittillsvarande utvecklingen av den totala paritetslåneskulden tyder på att skulden kommer att betalas först i en oviss framtid. Motsvarande anmärkningar framförs av bl. a. *RSV, länsstyrelsen i Gotlands län, boende- och bostadsfinansieringsutredningarna, fullmäktige i riksbanken, LRF* och *SBEF.*

Kritik mot underlaget för BSK:s överväganden och förslag framförs även från andra utgångspunkter. *Statskontoret* saknar en diskussion kring även andra faktorer än de rent kostnadsmässiga. Den omständigheten att kostnaden för en äldre villa, enligt BSK, svarar mot kostnaden för en lägenhet av samma ålder och storlek innebär oftast inte att bostäderna för den skull är likvärdiga. Inte minst bostadsmiljön torde skilja i avsevärd mån. Enligt statskontoret kan det också finnas motiv för att beakta även det allmännas kostnader för olika boendeformer. Som exempel nämns skolskjutsarna vars kostnader i många kommuner till övervägande del har anknytning till boendet i villa. *LRF* anser att BSK bort diskutera även de ekonomiska riskmoment som är förenade med villainnehav. Ägaren kan vara tvungen att flytta och står då en ekonomisk risk vid sådan försäljning. Dylika problem uppkommer inte för dem som bor i hyreslägenhet.

Flera remissinstanser framhåller att BSK inte på ett tillfredsställande sätt beaktat realisationsvinstreglernas innebörd. *Statens institut för byggnadsforskning* anser det anmärkningsvärt att BSK gått förbi de enligt institutets mening generöst utformade reglerna för realisationsvinstbeskattningen. Även *LO* nämner realisationsvinstbeskattningens betydelse. *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller i anslutning till neutralitetsfrågan svårigheterna att skapa likställdhet ens mellan olika villaägare. Länsstyrelsen nämner skillnaderna mellan den kommunala och den privata villatomtsmarknaden och de skatteförmåner som innehavare av nyare villor kan skaffa sig genom försäljning

och då i synnerhet när det är fråga om villor som uppförts på kommunal mark. Även *länsstyrelsen i Värmlands län* framför likartad mening. *Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna* anför exempel som visar att realisationsvinstreglernas verkningar för hushållen är olika för olika upplåtelseformer. Utredningarna anser också att frågan har stor betydelse för en bedömning av beskattningens neutralitet i förhållande till upplåtelseform sedd i ett längre tidsperspektiv.

En del remissinstanser anser BSK:s kalkyler behäftade med ytterligare felaktigheter. De av kommittén påvisade skillnaderna mellan villaägare och hyresgäster (bostadsrättshavare) anses inte riktigt beräknade. Enligt *LO* leder BSK:s beräkningar uppenbart till en underskattning av den skattemässiga subventionen. Detta beror på att kommitténs beräkningar är dels ofullständiga, dels felaktiga. Kommittén grundar sina beräkningar på reglerna i skattelagstiftningen. Den metoden leder enligt LO fel, eftersom skattereglerna bygger på medvetet försiktiga värderingsprinciper, syftande till ekonomisk konsolidering. Bl. a. innebär detta att beskattningsreglerna är utformade som om inflation inte existerade. Utan någon som helst reservation har BSK i sina beräkningar till grund för förändringen över tiden av en fastighets värde lagt den skattemässiga avskrivningen på 1,75 % per år. Att verkligheten är den motsatta och att fastighetsvärdena bl. a. till följd av inflationen stadigt ökar (de senaste fem åren med 30 %) har BSK därmed inte fäst avseende vid. Samma svaghet vad gäller brist på grundlig analys vidlåder dessvärre också BSK:s överväganden och förslag i övrigt. LO anser därför att förslagen inte kan läggas till grund för reformförslag på bostadsbeskattningens område. Även *statens institut för byggnadsforskning* kritiserar att hänsyn inte tagits till värdestegringen. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* bör vid kostnadsjämförelsen hänsyn inte tas till värdeminskning, eftersom flertalet villor stiger i värde.

Enligt *boende- och bostadsfinansieringsutredningarna*, som i sitt betänkande gjort motsvarande kalkyler, har BSK påtagligt underskattat beskattningens kostnadseffekter för olika upplåtelseformer. Den av BSK beräknade skillnaden på mellan 1½ och 25 kr./m² lägenhetsyta och år bör fördubblas för att ge en realistisk bild av de nuvarande skillnaderna mellan upplåtelseformerna. BSK:s förslag blir därmed otillräckliga och de bostadspolitiska konsekvenserna av förslagen är inte heller i vissa avseenden gynnsamma. Vidare påpekas sammanfattningsvis att BSK för småhusens vidkommande kommer fram till högre boendekostnader efter skatt jämfört med utredningarna på grund av att paritetslåneeffekten inte beaktas och på grund av att ränta räknas på verkställda amorteringar. Dessutom tillämpar BSK och utredningarna olika metoder för värdeminskningen, vilket leder till att denna infaller olika i tiden. BSK räknar med en årlig värdeminskning på 1,75 % under det att utredningarna anser värdeminskning lika med amortering. Som skäl härför anför utredningarna att ett småhus knappast är att se som en affärsrörelse där avskrivning verkställs för konsolidering. Amor-

teringen är däremot en utgift som bör beaktas vid beräkningen av boendekostnaden.

Även *SABO* kritiserar BSK:s beräkningsmetoder. Inledningsvis påpekas att betänkandet ger intrycket att kommittén ägnat mera intresse och arbete åt att söka klarlägga och jämföra bostadskostnadsnivåerna hos de olika upplåtelseformerna – hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt – och mindre intresse och arbete åt att söka klarlägga gällande beskattningsreglers betydelse för dessa nivåer. Vad beträffar de närmare beräkningarna accepterar inte SABO kommitténs sätt att beräkna boendevärde och andra förmåner i småhus med äganderätt. Kommittén har med utgångspunkt i befintlig hyresstatistik för flerfamiljshus ansett att boendevärdet per m² lägenhetsyta i ett småhus är detsamma som det statistiska kvadratmeterpriset i hyreshus av motsvarande årgång. Enligt SABO leder ett sådant betraktelsesätt till orimligheter. Med kommitténs metod att beräkna förmåner framstår skattereduktionen – framför allt i nya hus – som nödvändig för att den boende/ägaren inte skall behöva betala "överpris" för sin bostad.

BSK:s förslag syftar till att genom ingrepp i skattelagstiftningen söka uppnå neutralitet mellan skilda boendeformer. Flera remissinstanser ställer sig dock tvivlande till möjligheterna, liksom det lämpliga i, att söka bota en bristande neutralitet genom ingrepp på skattelagstiftningens område. Kritiken på denna punkt tar sikte inte minst på förslaget att ge hyresgäster och bostadsrättshavare rätt till allmänt avdrag för viss del av boendekostnaden. En majoritet av remissorganen anser att åtgärder inom bostadsfinansieringen är att föredra. Därvid har olika vägar anvisats. Inte ovanligt är att man förordar en kombination av skilda åtgärder. En redogörelse härför har lämnats i avsnittet 3.1.6.

Kammarrätten i Stockholm redovisar i sammanhanget bl. a. följande synpunkter.

Skattelagstiftningens utformning är i många sammanhang av stor betydelse för det enskilda företagets och den enskilda medborgarens ekonomi. Detta gäller också för boendet och vid valet av boendeform. Det är därför angeläget med regler för bostadsbeskattningen som är välgrundade och som har för medborgaren i gemen en överblickbar innebörd.

Man skall enligt kammarrättens mening inte föreställa sig att det i större omfattning är möjligt att just med hjälp av beskattningsinstrumentet tillrättalägga snedvridningar, som är att återföra på andra omständigheter än dem som hänför sig just till beskattningen. I själva verket rör man sig här inom ganska smala marginaler, om man inte skall göra våld på principer efter vilka hela skattelagstiftningen är uppbyggd. Skärpningar eller favoriseringar utan en godtagbar teoretisk underbyggnad är ägnade att undergräva tilltron till vårt skattesystem i dess helhet och därigenom till respekten för ett rättssamhälle däri detta system är ett betydelsefullt inslag.

Vad nu sagts innebär inte att kammarrätten är oförstående för synpunkten

att skattereglerna kan och skall nyttjas i medborgarnas intressen genom att jämkas med utvecklingen och därigenom spela en aktiv roll i skapandet av ett samhälle med tillfredsställande betingelser. Men det finns anledning att i ett sammanhang som det nu aktuella varna för skattemässiga konstruktioner, som är principiellt oriktiga eller ägnade att skapa en ökad förvirring beträffande betydelsen av grundläggande regler eller som eljest försvårar det redan tidigare besvärliga deklarations- och taxeringsförfarandet.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller att bostadspolitiska åtgärder av annat slag än beskattningsåtgärder framstår som naturligare instrument för neutralisering inom bostadssektorn. Regler av den typ BSK föreslagit skulle för de samlade resurserna bli väsentligt mer betungande i förhållande till nyttan än andra bostadspolitiska lösningar för att åstadkomma bättre neutralitet inom bostadssektorn. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att förslagen endast har marginella effekter på utjämningsproblemet. *Länsstyrelsen i Hallands län* redovisar liknande åsikt och betecknar också BSK:s förslag som en provisorisk lösning. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser likaså att BSK:s förslag inte medför någon tillfredsställande lösning av problemet med bristande neutralitet från beskattningssynpunkt. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att, även om BSK:s förslag genomförs, valet av bostadsform blir i hög grad beroende av dess beskattningsverkan.

RRV anser att möjligheterna är begränsade att enbart genom åtgärder på beskattningens område skapa regler som får neutralitetsutjämnande effekt. Verket anser att en skillnad i bostadsbeskattningens effekter mellan olika boendeformer bör kunna utjämnas genom en kombination av åtgärder inom bostadsbeskattningens och den allmänna bostadspolitikens ramar.

Hyresgästernas riksförbund anser att en lösning inom beskattningens ram är den mest naturliga. Förbundet pekar på möjligheterna att höja intäktsprocenten för nya villor i nivå med det allmänna ränteläget och använda de ökade skatteintäkterna till generella subventioner. Är det inte möjligt att lösa neutralitetsfrågan skattevägen, måste kompensation till hyresgäster m. fl. ges på annat sätt. Förbundet kräver att hyresgäster och bostadsrättshavare erhåller en minst lika stor subvention som egnahemsägarna. Villaägarnas skattesubvention beräknas för år 1974 till minst 1,8 miljarder kr. Motsvarande subventionsbehov för hyresgäster m. fl., som svarar för ca 60 % av det totala lägenhetsbeståndet, skulle då uppgå till 2,7 miljarder kr.

5.3 Kommitténs förslag

5.3.1 *Inledning*

Kommitténs förslag har, såsom redan framgått av den tidigare redovisningen, fått ett ganska blandat mottagande. Förslagen, som helhet betraktade, avstyrks helt av bl. a. *bostadsstyrelsen, statens institut för byggnadsforsk-*

ning, länsstyrelserna i Kronobergs, Blekinge och *Gävleborgs län, boende- och bostadsfinansieringsutredningarna* samt *LO*. Mer positivt inställda till BSK:s lösningar i stort är bl. a. *socialstyrelsen, länsstyrelsen i Kristianstads län, Svenska kommunförbundet* samt *HSB*.

Det bör redan inledningsvis betonas att ett genomgående drag i remissyttrandena är att man anser att en bristande neutralitet inte i första hand bör botas genom skärpningar för innehavare av egna hem. Åtskilliga remissinstanser är av den åsikten att neutralitetsbrister inte bör avhjälpas på sådant sätt att de som redan innehar egna hem träffas av alltför betydande skatteskärpningar. I stället bör neutraliteten åstadkommas genom åtgärder som kommer andra boendeformer till godo.

BSK:s förslag bygger på att villaschablonen skall behållas. Det alldeles övervägande antalet remissinstanser delar denna uppfattning. Vissa smärre modifieringar förordas dock på några håll. *LRF* påpekar att kommittén enligt direktiven bort pröva om inte den nuvarande schablonen kunde ersättas med någon annan form av schablon som kunde spegla hyresnivån på olika orter. Inom ramen härför skulle då avdrag erhållas för fastighetens omkostnader. LRF anser att detta alternativ, som BSK kortfattat avvisat, hade bort utredas ingående. En sådan schablon skulle bättre spegla hyresnivån på olika orter. En fördel med alternativet skulle också vara de ökade möjligheterna till kontroll av dem som utfört reparationer på fastigheten. *Länsstyrelsen i Uppsala län* nämner att villafastigheter i åtskilliga fall torde användas som säkerhet för lån, som används för uppehälle eller köp av bil, båt, fritidshus, resor m. m. samtidigt som ränteavdrag felaktigt görs i förvärvskällan annan fastighet. Här har ränteavdraget inte samband med bostadskostnaden. Dessa fall bör enligt länsstyrelsen brytas ut ur rena bostadsbeskattningssammanhang vilket inte synes ha skett hittills i i kommitténs utredning.

Statskontoret anser att det extra avdraget på 500 kr./år borde tas bort av administrativa skäl. Vid ägarbyten uppkommer ofta fel i deklarationsmaterialet. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser likaså att avdraget bör avskaffas, eftersom något bärande skäl numera knappast kan anföras för att behålla det.

Statskontoret anser att det kan vara motiverat med en särskild progressiv skala för fritidsfastigheterna. Det kan även övervägas om intäktsberäkningen enligt schablonen skall ske med utgångspunkt i det samlade fastighetsinnehavet för en person eller sambeskattade personer. Verket påpekar också vikten av att de materiella reglerna ses över så att t. ex. konstruktioner där ena maken deklarerar inkomsten för fastigheten och andra maken drar av räntorna elimineras.

De ekonomiska konsekvenserna för det allmänna av BSK:s förslag berörs i flera yttranden. *Svenska kommunförbundet*, som anser att den sammanlagda effekten av BSK:s förslag synes innebära en rimlig utjämning av de föreliggande skillnaderna, menar med instämmande av *flertalet kommuner* att finansieringsfrågorna inte lösts tillfredsställande. De föreslagna ändringarna i beskattningsreglerna får sammantaget mycket betydande verkningar på kommunernas skatteinkomst och ekonomi. Enligt förbundets bestämda uppfattning måste kommunerna ges full kompensation. *Landstingsförbundet* liksom *åtskilliga länsstyrelser* redovisar samma uppfattning.

5.3.2 *Intäktsprocentens höjd*

I det föregående har nämnts att vissa remissmyndigheter påtalat att villaschablonen urholkats. Från att från början ha gett tämligen rättvisande resultat återspeglar schablonen inte längre en verklig beskattning av det egna hemmet. Dessa remissinstanser har också ifrågasatt om inte schablonen nu borde ges en sådan utformning att den bättre stämmer överens med vad som avsetts från början. Intäktsberäkningen borde då göras mer realistisk och anpassas till rådande ränteläge. Detta skulle leda till en kraftig höjning av intäktsprocenten, något som dock får ske på sådant sätt att egnahemsinnehavare med normala inkomster inte drabbades alltför hårt. Härigenom skulle också på sikt en bättre avvägning kunna göras mellan olika boendeformer. Tankar i denna riktning redovisas av bl. a. *kammarrätten i Stockholm, statskontoret, RSV, länsstyrelserna i Värmlands, Örebro* och *Västerbottens län, LO, Svenska metallindustriarbetareförbundet* samt *Hyresgästernas riksförbund.*

Förslaget att intäktsprocenten höjs till 2,5 för äldre villor tillstyrks av *RRV*, så gott som *samtliga länsbostadsnämnder* liksom *åtskilliga kommuner, länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Västmanlands, Västernorrlands* samt *Västerbottens län, Svenska kommunförbundet, SACO, Folksam, SBEF, NBD, Auktoriserade fastighetsmäklares riksförbund* och *TOR. Länsstyrelsen i Blekinge län* anser att intäktsprocenten bör sättas till 3. BSK:s förslag avstyrks däremot av *länsstyrelsen i Jämtlands län, TCO, LRF, Näringslivets skattedelegation* och *Sveriges villaägareförbund.*

BSK:s förslag att intäktsprocenten skall vara 3,5 under de första sex åren tillstyrks av endast några remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Malmöhus län, Hyresgästernas riksförbund* och *HSB*, vilka dock anser att den högre procentsatsen inte skall vara tidsbegränsad. *SABO* menar att antingen skall den högre procentsatsen tillämpas permanent eller också skall åtskillnad inte göras mellan äldre och nyare egna hem. En eventuellt

förhöjd procentsats bör inte begränsas till endast nyproduktionen utan även omfatta nyförvärv av äldre villor.

Så gott som samtliga remissinstanser har dock avstyrkt förslaget och en lång rad invändningar har framförts. Man menar i regel att förslaget inte är sakligt motiverat och att det har ett begränsat värde från neutralitetssynpunkt. Vidare anses förslaget strida mot grundtanken i villaschablonen. Flera remissorgan påpekar också att de första innehavsåren inte sällan är de mest tyngande från ekonomisk synpunkt. Förslaget ger även en tröskeleffekt. Kritik av nu nämnt slag framförs av bl. a. *kammarrätten i Stockholm, statskontoret, RRV, RSV, konjunkturinstitutet, statens planverk, flertalet länsstyrelser, boende- och bostadsfinansieringsutredningarna, SACO, Svenska sparbanksföreningen, LRF, Näringslivets skattedelegation, SBEF, Sveriges villaägareförbund* samt *NBD.*

En ytterligare invändning mot förslaget är att den högre procentsatsen för nyare egna hem försvårar för personer med måttliga inkomster att skaffa sig ett egna hem. Samtidigt medför förslaget en omotiverad värdehöjning av äldre egna hem. Denna uppfattning framförs av bl. a. *bostadsstyrelsen – samtliga länsbostadsnämnder,* som med ett undantag har avstyrkt BSK:s förslag, – *några länsstyrelser* samt *Svenska kommunförbundet. Svenska fabriksarbetareförbundet* betonar att förslaget skulle leda till ökad segregering inom bostadssektorn.

Slutligen påpekas att förslaget vållar praktiska svårigheter, framför allt när det gäller att ta ställning till frågan om nybyggnad skett i sådan omfattning att den högre intäktsprocenten skall tillämpas. *Kammarrätten i Stockholm, RRV* och *1972 års skatteutredning* anser att förslaget strider mot kravet på enkelhet inom beskattningen. *TOR* framhåller att förslaget skulle förorsaka avsevärt merarbete för taxeringsnämnderna. Synpunkter rörande de praktiska svårigheterna återfinns också i andra yttranden, inte minst i dem som lämnats av *länsstyrelserna.*

5.3.3 *Lyxvillabeskattningen*

Kommitténs förslag till ändrade gränser m. m. för lyxvillabeskattningen har i regel godtagits eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. *Kammarrätten i Stockholm* anser dock att lyxvillamodellen numera med tanke på de förbättrade metoderna för fastställande av taxeringsvärden kan diskuteras. En beskattning av det kapital, som ligger i en fastighet, bör inte vara beroende av hur stort detta är och än mindre av ägarens inkomstförhållanden. När så sker har man enligt kammarrätten lämnat de grundläggande principerna därhän. *Näringslivets skattedelegation* anser att lyxvillabeskattningen bör omprövas. *Länsstyrelsen i Blekinge län* ifrågasätter om inte lyxvillabeskattningen bör baseras på byggnadsvärdet. Skäl föreligger knappast att "lyxbeskatta" en mindre villa på en större tomt.

Förslag om en lokalt differentierad lyxvillabeskattning med hänsyn till prisskillnaderna mellan likartade villor på olika orter framförs av *länsstyrelserna i Kalmar* och *Kristianstads län* samt av *länsbostadsnämnderna i Kalmar, Kristianstads* och *Örebro län.*

Några remissinstanser anser att den föreslagna övre gränsen bör sänkas från 300 000 kr. till 275 000 kr. så att inte lättnader skall uppkomma där de inte framstår som påkallade. Denna uppfattning företräds av bl. a. *länsstyrelsen* och *länsbostadsnämnden i Kronobergs län, Svenska fabriksarbetareförbundet, Svenska metallindustriarbetareförbundet* och *Svenska träindustriarbetareförbundet.*

5.3.4 *Garantibeskattningen*

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt förslaget om slopande av garantiskatten för bostadsfastigheter utom fritidshus. Det bör dock nämnas att åtskilliga av dessa förutsatt att kommunerna kompenseras av staten för det inkomstbortfall som reformen medför. Denna uppfattning redovisar framför allt länsstyrelser och kommuner. Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av bl. a. *statskontoret, RRV, samtliga länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Jönköpings, Gotlands, Kristianstads, Malmöhus, Skaraborgs, Örebro, Västernorrlands, Västerbottens samt Norrbottens län, 1972 års skatteutredning, Svenska fabriksarbetareförbundet, SACO, Folksam, SBEF, Hyregästernas riksförbund, Sveriges villaägareförbund, HSB, NBD, SABO, Auktoriserade fastighetsmäklares riksförbund* samt *TOR. Näringslivets skattedelegation* tillstyrker förslaget under förutsättning att det är ett första steg mot en total avveckling av garantiskatten. *Flertalet kommuner* som yttrat sig tillstyrker likaså förslaget. Flera av de remissinstanser som tillstyrkt förslaget har dock pekat på vissa praktiska tillämpningssvårigheter och i vissa fall som en förutsättning för sitt tillstyrkande krävt en del förbättringar. Några har dessutom nämnt svårigheterna att tillämpa förslaget redan vid 1975 års allmänna fastighetstaxering och 1976 års taxering, eftersom reformen kräver en omtaxering av berörda fastigheter.

Några remissinstanser anser att rättviseskäl och praktiska överväganden talar för att slopa garantibeskattningen även för fritidshus. Hit hör *länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala* samt *Malmöhus län, Svenska kommunalarbetareförbundet, Sveriges villaägareförbund* och *Auktoriserade fastighetsmäklares riksförbund.* I en *reservation* till yttrandet från *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framförs motsvarande önskemål. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* pekar på svårigheterna att avgöra när ett hus övergår från permanent bostad till tillfällig bostad och tvärtom. Omtaxering av fastigheten måste ske i sådana fall och detta kan lätt förbises.

Länsstyrelserna i Gotlands och *Blekinge län* samt *LRF* anser att garanti-

skatten bör avvecklas när samtliga fastigheter kan inbegripas. Även *Svenska kommunförbundet* anser att garantibeskattningsfrågan bör prövas i sin helhet. På grund av de praktiska svårigheterna att tillämpa förslaget när en fastighet används för olika ändamål anser *länsstyrelsen i Värmlands län* att endast de allmännyttiga bostadsföretagens fastigheter bör befrias från garantiskatten. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att kommunalekonomiska skäl talar för att garantiskatten behålls för villor och även för fastigheter med blandad användning. *Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för.* föreslår att alla bostadsföretag som schablonbeskattas skall undantas från garantibeskattningen.

Förslaget om slopad garantibeskattning för bostadsfastigheter har avstyrkts av *Svenska kommunförbundet* och *Svenska riksbyggen* med motiveringen att det träffar kommunerna mycket ojämnt beroende på olika bebyggelsestruktur. *Kammarrätten i Stockholm* avstyrker förslaget och framhåller att det i förening med den höjda intäktsprocenten drabbar samtliga egnahemsägare såsom en kostnadsfördyrning och således även de icke nytillkomna egnahem och andra en- och tvåfamiljsfastigheter, för vilka överensstämmelse i det hela synes föreligga med övriga bostadsformer såvitt gäller boendekostnaderna. Åtgärden får således, såvitt kan utläsas av BSK:s kostnadskalkyler, i åtskilliga fall en i viss mån motsatt effekt i förhållande till den åsyftade. Kammarrätten påpekar vidare att en partiell avveckling av fastighetsbeskattningen vållar ett väsentligt merarbete för taxeringsmyndigheterna. I åtskilliga bostadsfastigheter – såväl villor som flerfamiljshus – används viss del av fastigheten till affärslokaler eller kontor. I samtliga dessa fall skall enligt förslaget göras en uppdelning av taxeringsvärdet i en skattepliktig och en icke skattepliktig del. En sådan ordning kan också befaras ge upphov till åtskilliga taxeringstvister. Kammarrätten pekar även på andra praktiska svårigheter, bl. a. fastigheter som endast tillfälligt står till ägarens förfogande utan att användas, svårigheterna att rätt behandla biutrymmen såsom tvättstugor, garage m. m. Även *RSV* gör liknande påpekanden och nämner vidare att skatteplikten när det gäller schablontaxerade en- eller tvåfamiljsfastigheter kan bli beroende av om intäkten skall beräknas enligt schablon eller enligt konventionell metod. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att förslaget inger betänkligheter.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län avstyrker förslaget och anför att kommitténs förslag att slopa garantibeskattningen för bostadsfastigheter, taxerade som annan fastighet, betyder försvagning av kommunernas skatteunderlag och således ytterligare svårigheter att undvika den från skilda synpunkter inte önskvärda höjningen av det kommunala skatteuttaget. Om bostadsfastigheterna skulle undantas från skatteplikt, skulle vidare minsta ökning eller minskning av bostadsandelen i en fastighet föranleda nytaxering redan under den mellan de allmänna fastighetstaxeringarna löpande femårsperioden (13 § kommunalskattelagen). Även med ökade kontrollinsatser skulle taxerings-

nämnderna knappast ha möjligheter att i tillräcklig omfattning hålla sig underrättade om de i detta sammanhang relevanta ändringarna i fastigheternas användning, exempelvis kontorisering av bostäder, småföretagarnas inredning av rörelselokaler i egna villor, fritidsfastigheters omändring till permanentbostäder osv. Det är vidare enligt länsstyrelsen oriktigt att – såsom kommittén föreslagit – avveckla garantibeskattningen för bostäder på annan fastighet utan att införa motsvarande regler för jordbrukets bostäder. En ändring av garantibeskattningen enligt kommitténs förslag skulle således medföra tillkrångling av taxeringsförfarandet, ökat kontrollbehov och olikformig skattebelastning på bostäderna.

Likartad kritik återfinns även i remissyttranden där förslaget tillstyrkts. Avslutningsvis kan nämnas att bl. a. *boende- och bostadsfinansieringsutredningarna* och *Svenska metallindustriarbetareförbundet* anfört att förslaget har en begränsad effekt från neutralitetssynpunkt.

5.3.5 *Paritetslåneräntor m. m.*

BSK:s förslag att räntor enligt paritets- och räntelånesystemet skall få dras av vid inkomstberäkningen för det år de lånade räntebeloppen återbetalas har tillstyrkts av flertalet remissinstanser. Emellertid har man genomgående samtidigt påpekat att villaägare med sådana lån normalt har köpt sitt hus med tanke på den nu gällande avdragsrätten. För dessa skulle ett genomförande av förslaget innebära en allvarlig ekonomisk försämring. Av denna anledning anser man att särskilda övergångsbestämmelser behövs eller att stöd till berörda grupper ges i någon annan form.

De remissinstanser som tillstyrkt förslaget har i allmänhet ansett att det framstår som stötande att avdrag medges för räntor, som skall betalas först i en oviss framtid. De har även åberopat kontantprincipen till stöd för en lagändring. Förslaget har tillstyrkts av *RRV, RSV, konjunkturinstitutet, statens planverk, flertalet länsstyrelser, kapitalmarknadsutredningen, 1972 års skatteutredning, SACO, LRF, Näringslivets skattedelegation, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, SABO, Auktoriserade fastighetsmäklares riksförbund* samt *TOR*. Förslaget tillstyrks även av *SBEF* och *NBD*, vilka dock framhåller att förslaget inte skall avse de fall där inkomst av annan fastighet beräknas enligt bokföringsmässiga grunder. *Flertalet kommuner* som uttalat sig i frågan tillstyrker också förslaget.

Förslaget avstyrks däremot av *kammarrätten i Stockholm, bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus* och *Västmanlands län*. Ifrågavarande myndigheter anser att förslaget träffar innehavare av paritetsbelånade egna hem alltför hårt. *Bostadsstyrelsen* påpekar att vid ett genomförande av förslaget skulle bl. a. fördelen med statslån jämfört med finansiering helt utan statslån avsevärt reduceras. Intresset

för statslån skulle minska med därav följande begränsning i möjligheterna att påverka bl. a. kostnaderna vid gruppbyggen. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framhåller att egnahemsägaren lånar pengar för att betala sina räntor och vem han lånar av kan inte ha någon betydelse, eftersom han debiteras skuldbeloppet. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att de nya reglerna blir svåra att tillämpa och inte minst gäller detta då fastigheter överlåtes. *Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna* framhåller i sitt yttrande att de hushållsgrupper som valt ränte- och paritetslån för sina småhus kan förutsättas ha lägre inkomster än hushåll som valt statliga s. k. nominella lån eller enbart har privatlån. Den kostnadssänkande effekten av paritetslånen är ju betydande i början av lånens löptid. Effekterna av förslaget på denna punkt innebär således en omedelbar kostnadshöjning för ett antal hushåll vilka för relativt kort tid sedan skaffat sig småhus och kan antas ha kalkylerat med gällande låne- och skatteregler som kostnadsförutsättning för sitt bostadsval.

5.3.6 *Allmänt avdrag för hyra m. m.*

Det föreslagna allmänna avdraget för hyresgäster och bostadsrättshavare har utsatts för stark kritik och endast undantagsvis tillstyrkts. I regel har i stället reservanternas uppfattning vunnit gehör.

De remissinstanser som tillstyrkt avdraget har inte sällan betecknat det som en provisorisk lösning. *Socialstyrelsen* vill inte motsätta sig BSK:s förslag men erinrar om att styrelsens inställning eljest är att antalet resursutjämnande åtgärder bör minskas. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* tillstyrker i ett inte enhälligt yttrande förslaget. *TCO* liksom *HSB* godtar förslaget som ett första steg mot neutrala skatteeffekter mellan olika boendeformer. *SACO* kan i och för sig tillstyrka förslaget men anser att avdragets konstruktion noga bör övervägas och sättas i samband med bostadsstödet, så att besvärliga marginalskatteeffekter undviks. *SBEF* anser att avdraget kan motiveras av sociala skäl för att sänka hyreskostnaderna. *Hyresgästernas riksförbund* riktar kritik mot avdragets närmare utformning och anser att avdrag i stället bör ske från skatten. *Stockholms kooperativa bostadsförening ek. för.* tillstyrker förslaget såsom ett provisorium. *Auktoriserade fastighetsmäklares riksförbund* accepterar också förslaget men anser det opraktiskt utformat och ifrågasätter om det inte bör kunna ges en mer schablonartad utformning.

I övrigt riktas genomgående mycket kraftig kritik mot förslaget. *1972 års skatteutredning*, som avstyrkt förslaget, sammanfattar sina erinringar på följande sätt.

Förslaget leder i vissa fall till resultat som från fördelningspolitisk synpunkt inte är tillfredsställande. Såsom påpekats i reservation till betänkandet torde nämligen avdraget i första hand få betydelse för större inkomsttagare och förhållandevis högklassiga lägenheter vilket innebär en obefogad subventionering.

Förslaget motverkar i hög grad strävandena att förenkla skattesystemet. Det kan antas att avdrag kommer att yrkas i ett stort antal fall, vilket medför ett betydande merarbete vid taxeringen och försvårar kontrollarbetet. Det föreligger vidare uppenbar risk för att avdraget kommer att missbrukas och att det leder till ett ökat antal skatteprocesser.

Avdragets konstruktion medför att marginalskatten ökar med 5–6 procent i de inkomstlägen där avdrag blir aktuellt.

Det är från principiella synpunkter i högsta grad betänkligt att införa ett avdrag för ren konsumtionsutgift.

Den kritik som 1972 års skatteutredning framfört återfinns med olika utformning i flertalet avstyrkande yttranden. Härutöver kan påpekas att *statskontoret* anser att ett väsentligt skäl mot avdrag är att dessa förutsätts påverka bedömningen av statskommunalt bostadsbidrag på samma sätt som f. n. villaägarnas gäldräntcavdrag. Avdragen komplicerar alltså även handläggningen av bostadstilläggsärendena. *RSV* nämner att begreppet hyra inte är entydigt utan att sinsemellan högst varierande förmåner kan ingå med därav följande orättvisor mellan olika hyresgäster. Verket påpekar vidare att den i deklarationen redovisade sammanräknade inkomsten – som bildar en utgångspunkt för avdraget – för många skattskyldiga inte utgör något mått på förmågan att betala hyran. För skattskyldiga, som genom tillåten resultatutjämning eller på annat sätt själva kan bestämma hur stora intäkter de vill ta fram till beskattning, innebär det föreslagna avdraget nya möjligheter att uppnå särskilda skatteförmåner. Vidare påpekas att det har blivit vanligare att bostadsrättsföreningar konstrueras på så sätt att bostadsrättsinnehavarna är personligen ansvariga för lånat kapital som lagts ned i den av föreningen ägda fastigheten. En sådan bostadsrättsinnehavare skulle då kunna tillgodogöra sig både räntcavdrag och allmänt avdrag för del av årsavgiften och därigenom bli otillbörligt gynnad. *Flera länsstyrelser* nämner även riskerna för konstlade hyresarrangemang mellan olika familjemedlemmar, liksom även de avsevärda svårigheterna att beakta avdraget vid preliminärbeskattning. Bl. a. *boende-och bostadsfinansieringsutredningarna* och *LO* framhåller med skärpa att det föreslagna avdraget inte leder till vare sig jämställdhet eller ökad neutralitet. Många remissinstanser kritiserar även avdraget därför att det får synnerligen ojämna effekter för gifta skattskyldiga, allt efter inkomsternas fördelning mellan makarna.

6. Byggkonkurrensutredningen

6.1 Utgångspunkter för utredningsarbetet

Byggkonkurrensutredningen beskriver inledningsvis konkurrenspolitikens syfte och framhåller att konkurrens stimulerar säljare av varor och tjänster till ökad effektivitet – bättre produkter och lägre priser – genom att köparen har möjlighet att jämföra egenskaper och priser hos olika produkter och att välja mellan vad olika säljare har att erbjuda. Konkurrens mellan säljare leder därför, om den är effektiv enligt utredningen till att produktionen av varor och tjänster på sikt utvecklas på ett från samhällsekonomisk synpunkt fördelaktigt sätt. Ett mål för samhällets konkurrenspolitik är därför att undanröja hinder för effektiv konkurrens, vad som brukar kallas konkurrensbegränsningar.

Konkurrenspolitikens mål har bl. a. utvecklats i prop. 1956:148 med förslag till utvidgning av konkurrensbegränsningslagen. I propositionen uttalade departementschefen att lagstiftningen mot konkurrensbegränsningar inte syftar till den klassiska nationalekonomiska teorins fria konkurrens utan till den från samhällets synpunkt mest effektiva konkurrensen, dvs. en konkurrens som driver utvecklingen i den riktning, som på längre sikt kan förmodas innebära det bästa utnyttjandet av samhällets resurser. Departementschefen framhöll vidare att vissa begränsningar av konkurrens otvivelaktigt är inte blott godtagbara utan förmånliga och rent av nödvändiga från samhällets synpunkt.

Konkurrenslagstiftningen syftar enligt utredningen således till att skydda samhällets intressen. Lagstiftningen är därför inriktad på att undanröja sådana konkurrensbegränsningar som ter sig skadliga från allmän synpunkt. Enligt utredningen ligger det i sakens natur att en konkurrensbegränsning som är en direkt följd av en offentlig reglering, t. ex. när det gäller bostadspolitiken eller regionalpolitiken, inte kan anses skadlig från allmän synpunkt.

Bakom hela konkurrenslagstiftningen ligger enligt utredningen också ett konsumentskyddande syfte, även om detta endast indirekt kommit till uttryck i konkurrensbegränsningslagen. Konsumenternas kollektiva intresse sammanfaller också med samhällets intresse framhåller utredningen.

I konkurrensbegränsningslagen har hinder eller försvårande av annan näringsutövning angetts som ett särskilt skadlighetsrekvisit. Det skyddsintresse som ligger bakom detta rekvisit är etablerings- och konkurrensfriheten, som emellertid är underordnat samhällsintresset. Ett ingripande till förmån för etablerings- och konkurrensfriheten förutsätter nämligen att konkurrensbegränsningens verkningar är skadliga också från allmän synpunkt.

Samhällets konkurrenspolitiska mål – som det kommer till uttryck i konkurrensbegränsningslagen – kan enligt utredningen sammanfattat sägas vara att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet, dvs. en effektiv konkurrens som gagnar konsumenterna och innebär det

bästa utnyttjandet av samhällets resurser.

Utredningen har sett som sin uppgift att föreslå åtgärder som kan förbättra konkurrensförutsättningarna inom bostadsbyggandet och beskriver därvid begreppen bostadsmarknad och byggmarknad. Utredningen anger byggmarknaden – närmast byggmarknaden för bostäder – och konkurrensen mellan dem som tar del i bostadsproduktionen som det huvudsakliga området för sitt utredningsarbete. Byggmarknaden definierar utredningen som produktionsstadiet – köp och försäljning av varor och tjänster i byggproduktionen. Byggmarknadens förhållanden är i viktiga avseenden beroende av bostadsmarknaden, som avser bruksstadiet – utbudet av och efterfrågan på bostäder. De båda marknaderna är beroende av varandra genom det samspel som rådet mellan efterfrågeutvecklingen på bostadsmarknaden och byggmarknadens utveckling. I princip styrs bostadsbyggandets inriktning och omfattning ytterst av konsumenterna på bostadsmarknaden. Bostadsbyggandets förutsättningar bestäms emellertid omedelbart av hur olika parter som är engagerade i bostadsbyggnadsprocessen agerar.

Utredningen konstaterar att bostadsmarknaden inte har de för en konkurrensmarknad utmärkande egenskaperna. Bostadsmarknaden har en särställning inte minst därför att konsumenterna har svårt att göra sina intressen gällande genom att de inte har samma frihet att välja säljare som köpare har på andra marknader. Med hänsyn till bostadens sociala betydelse har statsmakterna genom sin bostadspolitik sökt stärka konsumenternas ställning. Såväl hyreslagstiftningen som hyresregleringen och bostadslångivningen innehåller bestämmelser till skydd för konsumentintresset. Dessa regler påverkar konkurrensförhållandena på bostadsmarknaden och på byggmarknaden.

Då och då förs enligt utredningen fram förslag om att förbättra konkurrensförhållandena genom att undanröja sådana inslag i bostadspolitiken som påverkar konkurrensförutsättningarna inom bostadssektorn. Som önskvärda åtgärder brukar härvid framhållas en utjämning av de lånevillkor som gäller för de olika byggherrekategorierna samt ett slopande av kvarstående prisregleringar på bostadsmarknaden. Enligt utredningens uppfattning är det osannolikt att man därigenom skulle kunna i väsentlig grad undanröja hindren för att bostadsmarknaden skall kunna fungera på samma sätt som flertalet andra marknader. Utredningen har emellertid inte gått in på en prövning av dessa frågor eftersom det ligger utanför dess uppdrag att ompröva bostadspolitikens innehåll.

I fråga om utredningsarbetets uppläggning anför utredningen att konkurrensförhållandena på byggmarknaden bestäms av många delvis samverkande faktorer. Beställarledet resp. producentledets struktur, produktionens geografiska spridning, de enskilda projektens storlek, tillgången på material och arbetskraft är några av de faktorer som härvid är av stor betydelse. I väsentliga stycken är förutsättningarna för bostadsbyggandet givna genom samhällets reglering av byggnadsverksamheten. Även

på annat sätt är betingelserna för byggandet givna genom t. ex. statliga och kommunala anvisningar i form av planbestämmelser, lånevillkor m. m. Utredningen har sett som sin uppgift att inom ramen för den av statsmakterna fastlagda bostadspolitiken föreslå åtgärder som kan förbättra konkurrensförutsättningarna inom bostadsbyggandet.

Utredningen erinrar om sina direktiv där det framhålls att effektiv konkurrens inom bostadsbyggandet är en viktig förutsättning för att nå lägsta möjliga kostnad för bostäder av given kvalitet. Ökad konkurrens inom bostadsbyggandet kan förutsättas ge fördelar åt bostadskonsumenterna såväl omedelbart som på längre sikt. Konkurrensen ger fördelar i varje särskild upphandling genom att köparen/beställaren, om marknadens konkurrensmöjligheter utnyttjas, försäkrar sig om en produkt med så förmånligt pris som möjligt. De långsiktiga effekterna av konkurrens uppnås genom att den stimulerar säljare av varor och tjänster till ökad effektivitet. Att köparna vinnlägger sig om att välja de bästa produkterna innebär nämligen en drivfjäder för säljarna att förbättra sina produkter till pris och kvalitet och att utnyttja sina resurser bättre. Konkurrensen kan därför enligt byggkonkurrensutredningen beräknas medföra att bostadsbyggandet utvecklas på ett från samhällsekonomisk synpunkt fördelaktigt sätt.

Det är enligt utredningen ett samhällsekonomiskt intresse och samtidigt ett konsumentintresse att bostadsbyggandet sker i sådana former att man på bästa sätt utnyttjar byggmarknadens resurser och förutsättningar att bygga bostäder av hög kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Detta sker bäst genom att byggföretagen konkurrerar om bygguppdragen. Staten och kommunerna bör därför verka för att marknadskrafterna utvidgas i bostadsbyggandet i den mån detta leder till ökad effektivitet i bostadsbyggandet.

Byggherren avgör som beställare frågor som har väsentlig betydelse för konkurrensförhållandena, t. ex. val av entreprenadform och sättet för anbudsinfordran. Också byggnadsentreprenören intar en nyckelställning i producentledet. Han är ofta beställarens enda kontraktspart bland produktionsföretagen och upphandlar tjänster och varor av underleverantörer och materialtillverkare. Utredningen har funnit det lämpligt att lägga huvudvikten i utredningsarbetet vid konkurrensen i entreprenörledet och därmed vid relationen mellan byggherre och entreprenör.

Konkurrensen i bostadsbyggandet begränsas enligt utredningen i dag av att en betydande del av bostadsproduktionen undandras entreprenadmarknaden. Många byggherrar som upphandlar utnyttjar inte heller konkurrensmöjligheterna på marknaden. Utredningens arbete har därför inriktats på att undanröja hinder för konkurrens i entreprenörledet och att stimulera beställarna i byggprocessen att i ökad utsträckning utnyttja konkurrens som medel att nå ökad effektivitet i produktionen. En väsentlig fråga har också varit att söka renodla byggherrens och byggproducentens ansvarsområden, att skapa ett klarare partsförhållande mellan köpare och säljare i byggprocessen.

6.2 **Marken**

Utredningen beskriver inledningvis de aktuella markpolitiska målen och hjälpmedlen.

Enligt uttalanden av statsmakterna (prop. 1967:100 s. 179, SU:100 s. 22) bör kommunerna förvärva mark i sådan omfattning att de får dominerande inflytande över de marktillgångar som inom överskådlig tid kan beräknas bli tagna i anspråk för samhällsbyggandet. Detta innebär inte att kommunerna måste förvärva all mark som skall användas för samhällsbyggandet även om detta i många fall är önskvärt. Kommunerna bör emellertid ha så mycket mark i sin hand att de behärskar tidsschemat för samhällsbyggandet och inte löper risken att samhällsbyggandet leds av olika markägare, ibland med monopolställning.

Om kommunerna skall kunna behärska tidsschemat för samhällsbyggandet, måste markförvärven göras i så god tid före byggstart att förvärven är genomförda när detaljplaneringen påbörjas. Perspektivet för de kommunala markförvärven bör därför vara minst tio år. Kommunerna bör med andra ord bygga upp en så god markberedskap att marken säkerställs för minst tio års byggande.

Kommunen bör vidare upplåta marken enligt fleråriga fördelningsplaner där hänsyn tas till att rationellt byggande kräver stora och långsiktiga projekt. Strävan att fördela marken rättvist mellan olika i kommunen verksamma byggherrar bör underordnas de krav som en rationell produktion ställer. Detta hindrar inte att marken delas upp på flera byggherrar men strävan bör då vara att åstadkomma samordning i produktionsskedet, helst genom samverkan vid projektering och upphandling.

Statsmakterna har vidare uttalat att marken företrädesvis bör upplåtas med tomträtt sedan den iordningsställts för bebyggelse. Markanvändningen kan genom tomträttsavtal styras aktivare än bebyggelselagstiftningen ger möjlighet till. Problem som innefattar samverkan mellan olika fastigheter löses smidigare vid tomträtt än vid äganderätt. Mera genomgripande omregleringar underlättas om marken innehas med tomträtt. Upplåtelse av mark med tomträtt innebär vidare att kommunen förbehåller sig en väsentlig del av markvärdestegringen.

Genom att utveckla olika markpolitiska hjälpmedel har samhället successivt förstärkt sina möjligheter att föra en aktiv markpolitik. Under senare hälften av 1960-talet har sålunda flera nya hjälpmedel tillkommit: den kommunala förköpsrätten, tomträttslånen och markförvärvslånen. Väsentliga ändringar har vidare gjorts i expropriationslagstiftningen.

I fråga om kommunernas markförvärv och markinnehav anger utredningen att kommunernas årliga bruttokostnader för markförvärv under senare hälften av 1950-talet uppgick till ca 150 milj. kr. År 1961 började kommunernas investeringar i mark att öka kraftigt och kommunernas årliga investeringar i fastigheter sjufaldigades mellan åren 1960 och 1967. Sistnämnda år var de samlade kostnaderna för fastighets-

förvärv 1 245 milj. kr. Efter år 1967 har förvärven minskat. De uppgick år 1970 till 927 milj. kr.

År 1970 utgjorde kostnaderna för förvärv av reglerings- och saneringsfastigheter drygt 32 % av kostnaderna för samtliga fastighetsförvärv som detta år genomfördes inom ramen för den egentliga kommunalförvaltningen.

Kommunernas finansiella läge är enligt byggkonkurrensutredningen av avgörande betydelse för omfattningen av deras markförvärv. Låga finansieringsunderskott och/eller goda lånemöjligheter sammanfaller relativt väl med växande markförvärv, såväl utan avdrag för försäljningar som efter sådana avdrag.

Trots de mycket omfattande kommunala markförvärven under 1960-talet har fördelningen av planerad produktion på olika markägarekategorier i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen inte förändrats nämnvärt. I programomgången 1965–1969, som upprättades två år innan de kommunala förvärven kulminerade, uppgick andelen lägenheter på kommunmark till 63 % för hela programperioden. Andelen sjönk till 60 % i följande programomgång. I de fyra senaste programomgångarna har andelen varit relativt konstant i närheten av 70 %. Detta tyder på att markförvärven till stor del gällt mark som erfordras på lång sikt. Utredningens egna undersökningar styrker ett sådant antagande. Trots att flera kommuner äger mark för betydligt mer än tio års byggande innebär emellertid inte detta att kommunerna behärskar just den mark som under de närmaste tio åren kommer att tas i anspråk för samhällets utbyggnad.

Utredningen anger att någon allmän statistik över byggföretagens markförvärv och markinnehav inte finns. Inte heller har några mer omfattande undersökningar som behandlar detta ämne publicerats. Om man begränsar sig till den mark som under de närmaste åren beräknas bli tagen i anspråk för bostadsbyggande, ger dock de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen ingående upplysningar om ägareförhållandena. Bostadsbyggnadsprogrammen ger emellertid inte någon information om när byggföretagen förvärvat marken eller vilket markpris som betalats.

I byggkonkurrensutredningens uppdrag har ingått att belysa utvecklingen av de producerande byggföretagens markinnehav. Ägareförhållandena i ett antal kommuner i västra Skåne har därför kartlagts. Utredningen har även studerat när och till vilket pris marken förvärvats.

Utredningen har vidare genom en enkätundersökning inhämtat uppgifter från vissa byggintressenter och till dem knutna markförvaltande bolag om deras investeringar i mark och om deras innehav av fastigheter. I undersökningen har ingått de med hänsyn till omsättningen 21 största byggföretagen inklusive helägda dotterföretag. Dessa företag förvärvade under perioden 1966–1970 mark för 545 milj. kr. Om därtill läggs förvärv som genomfördes av markförvaltande bolag som endast delvis ägdes av byggföretagen kan de 21 byggföretagen beräknas ha investerat totalt 613 milj. kr. i markförvärv under en femårsperiod, dvs. 120 milj. kr/år.

Betydande skillnader finns mellan företagen. Sålunda har två av företagen under perioden 1966–1970 förvärvat mark för högst 1 milj. kr. medan 16 företag har förvärvat mark för mer än 10 milj. kr. per företag. Vart och ett av de senare nämnda företagen har således gjort förvärv av en omfattning som är jämförbar med större kommuners markköp. Fyra av företagen förvärvade mark för mer än 50 milj. kr., dvs. mer än 10 milj. kr. per företag och år. Ett enskilt företag svarade för 30 % av berörda byggföretags samlade markförvärvskostnader. Detta företags uppgivna kostnader för markförvärv under femårsperioden överstiger Malmö kommuns totala markförvärvskostnader under hela 1960-talet.

Byggföretagen och de markförvaltande bolagens samlade markförvärvskostnader har under den aktuella perioden haft en med kommunernas markförvärvskostnader likartad utveckling med en markerad topp under år 1967.

Närmare 60 % av byggföretagens och de markförvaltande bolagens innehav av exploateringsmark år 1970 låg inom de tre storstadsområdena, dvs. inom mycket expansiva regioner. Men även huvuddelen av marken utanför storstadsområdena låg i anslutning till expanderande tätorter.

De 21 byggföretagens saneringsfastigheter har ett sammanlagt taxeringsvärde av drygt 200 milj. kr. (1970 års taxeringsvärde). Företagens innehav av saneringsfastigheter synes inte ha förändrats i någon större utsträckning mellan åren 1965 och 1970.

Även i fråga om innehav av saneringsfastigheter är skillnaden mellan olika företag betydande. Sålunda äger tre företag saneringsfastigheter med ett sammanlagt taxeringsvärde av ca 110 milj. kr. Tio företag äger saneringsfastigheter med taxeringsvärde av högst 5 milj. kr. De företag som har stort innehav av saneringsfastigheter har i allmänhet också ett stort innehav av exploateringsfastigheter.

Utredningens undersökning i västra Skåne ger en uppfattning om i vilken utsträckning mindre företag förvärvar mark inom exploateringsområden. I de kommuner som omfattas av undersökningen äger mindre företag med ett lokalt begränsat verksamhetsområde exploateringsmark med en samlad inköpssumma av omkring 40 milj. kr. Detta utgör drygt en fjärdedel av förvärvskostnaderna för byggföretags innehav av exploateringsmark i dessa kommuner. Även om mindre företag antas ha relativt begränsade möjligheter att investera i mark blir alltså – genom det stora antalet sådana företag – såväl deras samlade investeringar i mark som deras markinnehav betydande.

Utredningen övergår därefter till att diskutera vilka villkor som i bostadslånesammanhang kan uppställas beträffande marken.

Innan mark får användas för tätbebyggelse måste den planläggas i enlighet med byggnadslagstiftningen. Kommunen har därvid befogenhet att bestämma var och hur tätbebyggelse får äga rum. Men när detaljplan väl fastställts för ett område har markägaren rätt att förverkliga den i planen angivna

byggnadsrätten. Markägaren bestämmer formerna och villkoren för byggandet. Härigenom får enligt utredningen markägaren ett avgörande inflytande över byggprocessen. Marken och äganderätten till marken intar därför en central plats i diskussionen om konkurrens i bostadsbyggande.

Markägarens ställning i byggprocessen ger företag inom byggbranschen starka motiv för förvärv av mark där tätbebyggelse kan förväntas. Speciellt gäller detta producerande företag som genom att äga mark kan säkra en viss framtida verksamhet antingen genom att bebygga den egna marken eller genom att förbehålla sig bygguppdrag i samband med försäljning av marken till kommunen eller något byggherreföretag. Enligt utredningen är byggintressenternas markinnehav i vissa kommuner så omfattande att de kan sägas ha ett lokalt markmonopol.

Utredningen anser att med den starka ställning som markägaren har genom byggnadslagstiftningen det från allmän synpunkt medför betydande olägenheter att byggintressenter äger mark. I olika sammanhang har framhållits riskerna för att en markägare påverkar bebyggelseplaneringen på ett från samhällets synpunkt ovidkommande sätt. Är markägaren ett företag inom byggbranschen, ökar riskerna för sådan påverkan, eftersom motiven och resurserna för påverkan kan förutsättas vara större. I betydligt mindre utsträckning har enligt utredningen hittills konsekvenserna av byggintressenters markinnehav för konkurrensen i byggandet uppmärksammats. Eftersom markägaren bestämmer formerna och villkoren för byggandet kan följderna av att ett företag med intressen i produktions- eller materialledet äger marken förutsättas bli att produktionen avskärmas från konkurrens, vilket innebär att effektivitetskontrollen försämras. Dessutom minskar den andel av totalproduktionen som sker under konkurrens. Företag som konkurrerar med andra medel än innehav av mark får härigenom en mindre volym att tävla om.

Utredningen framhåller att det inte är möjligt att med enbart de bestämmelser i fråga om upphandlingsförfarandet som utredningen föreslår eliminera nackdelarna med byggintressenters markinnehav. Man kan visserligen föreskriva hur upphandlingen skall gå till, men man kan inte styra byggherrens val av anbud. Risken för att en markägare med intressen i produktions- eller materialledet brister i objektivitet vid prövningen av anbud är därför uppenbar. Men även om markägaren lojalt tillämpar bestämmelserna, leder upphandlingsregler av denna typ till effektiv konkurrens endast om presumtiva anbudsgivare verkligen tror att reglerna kommer att tillämpas objektivt. Det är enligt utredningens mening inte möjligt att bygga upp en sådan tilltro till korrekt upphandling, om marken kontrolleras av företag med intressen i produktions- eller materialledet. Det är därför nödvändigt att neutralisera dessa företags inflytande över tätbebyggelsemarken. Endast om marken ägs av någon som kan förutsättas ha en positiv vilja att utnyttja marknadens konkurrensmöjligheter skapas förutsättningar för en effektiv konkurrens i bostadsbyggandet.

Ett sätt att åstadkomma detta är enligt utredningen att låta kommunerna förmedla marken. Om marken skall kunna elimineras som en faktor som hindrar effektiv konkurrens måste emellertid all mark för bostadsändamål förmedlas av kommunen. Enligt de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen tillhandahåller kommunerna f. n. mark för ca 75 % av nyproduktionen av bostäder (första programåret). Kommunerna måste därför öka sina markförvärv så att de inte bara har dominerande inflytande över byggmark utan behärskar all den mark som erfordras för bostadsproduktion.

För att kravet på konkurrens i byggandet och önskemålet om låga markpriser skall kunna tillgodoses måste således en ordning införas som gör att markförvärv inte blir attraktiva för byggintressenter. Marken måste med andra ord neutraliseras som konkurrensfaktor i bostadsbyggandet. Utredningen har funnit att detta till väsentlig del kan uppnås genom att som villkor för statligt bostadslån ställa krav på att marken förmedlas av kommunen, markvillkoret. Därmed förstås att kommunen skall ha sålt marken eller upplåtit den med tomträtt till den blivande byggherren för genomförande av det projekt för vilket bostadslån söks.

Syftet med markvillkoret är att säkra konkurrens i byggandet genom att eliminera byggintressentens möjligheter att via eget markinnehav påverka fördelningen av produktionsuppdragen. Därvid åsyftas i första hand företag med intressen i produktions- och materialledet. Med hänsyn härtill kan det förefalla rimligt att undanta byggherreföretag som saknar sådana intressen. Ett sådant undantag är emellertid enligt byggkonkurrensutredningen svårt att avgränsa. Vidare kan företag som inte omfattas av ett markvillkor dras in i förhandlingar med andra företag om markförvärv. Byggherreföretagets förhandlingsposition skulle vid sådana förhandlingar vara svag, varför det inte kan uteslutas att motpartens markinnehav skulle komma att spela en väsentlig roll för förhandlingsresultatet.

Om vissa byggherreföretag undantas från markvillkoret, kommer dessa att ha intresse av att köpa mark. Förutom berörda byggherreföretag kan också andra företag eller personer som bedömer det möjligt att vid en vidareförsäljning uppnå fördelar komma att uppträda som markköpare. Detta kan leda till markspekulation och markprisstegringar. Utredningen föreslår därför att endast kommun skall godtas som förmedlare av mark för statligt belånade bostäder. Med kommun avser utredningen i första hand borgerlig primärkommun. Stockholms läns landstingskommun, som övertagit vissa primärkommunala uppgifter på samhällsbyggandets område, jämställer utredningen med primärkommun. Övriga landstingskommuners verksamhet på bostadsförsörjningsområdet har begränsad omfattning. Utredningen förutsätter att denna verksamhet framdeles inte kommer att öka nämnvärt och att landstingskommun som förvärvar mark för samhällsbyggnadsändamål samråder med berörd kommun. Enligt utredningens mening finns det därför ingen anledning att vägra bostadslån då marken ägs eller har ägts av landstingskommun.

I vissa kommuner förvaltas den kommunala exploateringsmarken av ett kommunalt bolag som i regel endast har till uppgift att förvärva och förvalta exploateringsmark. Under förutsättning att bolaget är helkommunalt kan det ses som en utlöpare av den kommunala förvaltningen. Utredningen anser därför att det inte finns anledning att i sammanhanget göra någon skillnad mellan ett sådant bolag och kommun.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att som villkor för bostadslån skall gälla att marken av kommun eller landstingskommun eller av kommun/landstingskommun helägt bolag, som enbart har till uppgift att förvärva och förvalta kommunal mark, skall ha sålts eller upplåtits med tomträtt till den blivande byggherren för genomförande av det projekt för vilket bostadslån söks.

Enligt utredningen kan markvillkoret inte anses vara uppfyllt, om kommunen har förvärvat marken med bivillkor om vem som skall bebygga marken, leverera material e. d.

Markvillkoret är enligt utredningens mening en mycket viktig förutsättning för effektiv konkurrens i det statligt belånade bostadsbyggandet. Vid sidan härav kan emellertid markvillkoret få flera positiva effekter.

Under senare år har inom byggsektorn flera vertikalt integrerade företagskedjor bildats. I dessa kedjor ingår även markanskaffande företag och bankintressen. De markanskaffande företagen spelar en strategisk roll i sammanhanget eftersom ett markinnehav ger möjlighet för övriga företag i kedjan att bedriva en verksamhet som i väsentlig grad är avskärmad från konkurrens. Genom markvillkoret försvinner denna möjlighet till konkurrensavskärmning anser utredningen. Den första länken i kedjan avlägsnas.

Statsmakterna har rekommenderat kommunerna att bygga upp en så god markberedskap att mark är säkerställd för minst tio års byggande. Genomförs markvillkoret kommer kommunernas ställning på det markpolitiska området att stärkas. Byggföretagens motiv för markförvärv kommer att försvagas avsevärt. Sådana förvärv torde därför i huvudsak komma att upphöra. Detta gäller i varje fall inom exploateringsområden där förutsättningarna för att finansiera byggandet utan statliga lån är små. Tidsperspektivet för kommunala markförvärv bör därför enligt utredningen kunna minskas från tio år till sex à åtta år. Om så sker kommer de räntekostnader som belastar bostadsbyggandet att minska.

Utredningen anser att markförvärven hittills i stor utsträckning har styrt planeringen och utbyggnaden av tätorterna. Om förvärven kan genomföras i ett senare skede ökar kommunernas möjligheter att bedöma vilken mark som skall förvärvas. Planeringen bör i större utsträckning kunna styra markförvärven. Som en följd härav kan kommunerna förutsättas begränsa sina förvärv till enbart mark som erfordras för samhällets utbyggnad. Investeringarna i mark blir alltså enligt utredningen effektivare.

Av flera olika skäl bör enligt byggkonkurrensutredningen vissa undantag göras från det principiella kravet på att kommunen skall förmedla marken

för att bostadslån skall kunna utgå.

Utredningen föreslår att markvillkoret inte skall gälla inom landsbygdsområden. Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att närmare definiera begreppet landsbygdsområde. I huvudsak bör därmed förstås inte detaljplanelagt område.

I fråga om nybyggnad i exploateringsområde anser utredningen att markvillkoret skall gälla utan inskränkning för flerfamiljshus och i princip också för småhus. Beträffande småhusen framhåller utredningen att det för den blivande småhusägaren i allmänhet är en fördel om tomten tillhandahålls av kommunen och att frågan om vilken typ av bostadsbebyggelse – flerfamiljshus eller småhus – som skall uppföras på ett visst område avgörs först i ett relativt sent skede.

I enstaka fall kan dock tomten för småhus i exploateringsområde ha förvärvats under sådana förhållanden att ett upprätthållande av markvillkoret inte ter sig rimligt. Utredningen anser därför att länsbostadsnämnderna bör ges möjlighet att i enstaka fall för styckebyggda småhus bevilja dispens från markvillkoret under förutsättning att den som skall bebo huset har förvärvat marken från annan än byggintressent. En ytterligare förutsättning bör vara att kommunen tillstyrker dispens.

Om flerfamiljshus i saneringsområde inte skulle omfattas av markvillkoret, kan enligt utredningen en stor del av den från exploateringsområden frigjorda investeringskapaciteten komma att flyttas över till marknaden för saneringsfastigheter. Konkurrensen om saneringsfastigheter skulle därigenom öka vilket kan förutsättas höja priserna. Förhållandena i saneringsområden avviker emellertid i ett viktigt avseende från förhållandena i exploateringsområden. I sistnämnda områden är det i regel nödvändigt att marken förvärvas av någon i samhällsbyggandet aktiv part – ofta kommunen – för att en utbyggnad skall kunna genomföras. Marken måste således i allmänhet byta ägare före exploateringen. I saneringsområden däremot kan ofta en rivning och efterföljande nybyggnad ske utan att tomten byter ägare.

Många flerfamiljshus inom områden som under de närmaste årtiondena kommer att totalsaneras ägs enligt utredningen av seriösa fastighetsförvaltare som vid en totalsanering kan förutsättas ha intresse av att genomföra en effektiv upphandling av den nya bebyggelsen. Ges markvillkoret generell giltighet för flerfamiljshus i saneringsområde, måste emellertid fastigheter som skall totalsaneras säljas till kommunen för att saneringen skall kunna genomföras med stöd av statliga lån. Utredningen har funnit att det skulle föra för långt att uppställa sådana krav. En totalsanering är ett naturligt led i en långsiktig fastighetsförvaltning. En generell tillämpning av markvillkoret skulle kunna komma att motverka en önskvärd förnyelse av de äldre flerfamiljshusbestånden. Det skulle även ställa stora ekonomiska krav på kommunen. Utredningen föreslår därför att flerfamiljshus i saneringsområde som varit i lånesökandens ägo alltsedan den 1 juli 1972 och som skall totalsaneras undantas från markvillkoret.

Enligt bostadsbyggnadsprogrammen planeras ett småhusbyggande i saneringsområden på ca 1 500 hus per år. Ett krav på att kommunen skall förmedla mark för detta småhusbyggande skulle därför tvinga kommunerna att väsentligt öka sin förvärvsverksamhet inom äldre småhusområden. Eftersom marken i dessa områden i regel är förhållandevis dyr, skulle den ekonomiska belastningen på kommunerna bli betydande trots den kvantitativt ringa andel av bostadsproduktionen som det är fråga om. Även i administrativt hänseende skulle markvillkoret tillämpat på småhus i saneringsområde enligt utredningen vara en belastning för kommunen. Mot denna bakgrund anser utredningen sig kunna föreslå att småhus i saneringsområde som skall totalsaneras undantas från markvillkoret. Med hänsyn till risken för markspekulation bör dock bostadsstyrelsen bevaka utveckningen och ta de initiativ som kan erfordras.

Detta ställningstagande i fråga om småhus i saneringsområde får dock enligt utredningen inte tolkas så att kommunerna bör avstå från att förvärva småhusmark i saneringsområde. Vid större saneringar inom äldre småhusområden, t. ex. vid förnyelse och förtätning av gamla villa- och sommarstugeområden inom tätorternas ytterområden är det tvärtom önskvärt och ofta nödvändigt att kommunerna engagerar sig genom omfattande markförvärv.

Vid modernisering gäller i än högre grad än vid totalsanering att åtgärderna vidtas utan att fastigheten byter ägare. Att kräva att kommunen skulle förvärva fastigheten är därför inte rimligt. Effekten av en sådan regel skulle förmodligen bli att fastighetsägaren avstår från att söka bostadslån. Därigenom skulle markvillkoret komma att motverka en modernisering av det äldre bostadsbeståndet. Utredningen anser därför att villkoret inte skall gälla modernisering.

Utredningen påpekar att kommunerna kan ha anledning att förvärva moderniseringsfastigheter även om markvillkoret inte omfattar dessa fastigheter och erinrar om att saneringsutredningen har framhållit att det bl. a. finns hyrespolitiska motiv för sådana förvärv.

Vissa övergångsbestämmelser erfordras för att möjliggöra en smidig övergång till de nya bestämmelserna. Utredningen föreslår därför att bostadslån under en femårig övergångstid, fram till den 1 juli 1977, skall kunna utgå även om marken inte har förmedlats av kommunen. En förutsättning skall dock vara att lånesökanden ägde marken eller innehade tomträtten den 1 juli 1972.

I fråga om effekterna på fastighetsmarknaden anser utredningen att markvillkoret torde komma att starkt påverka marknaden för byggmark. Den helt övervägande delen av bostadsproduktionen eller ca 90 % finansieras med statliga lån. I många fall är sådana lån en förutsättning för ett bostadsbyggande, eftersom erforderliga hyror i annat fall blir så höga att avsättningen av bostäderna försvåras eller omöjliggörs. Byggherreföretag och byggföretag kan därför räkna med att endast i begränsad utsträckning kunna

genomföra ett bostadsbyggande som inte finansieras med bostadslån.

Inom områden som ännu inte tagits i anspråk för tätbebyggelse kan mot den bakgrunden antalet markköpare förutsättas minska kraftigt. Till följd av markvillkoret kommer konkurrensen om marken således att minska. Detta bör kunna leda till att markprisstegringarna dämpas. Prisutvecklingen blir dock enligt utredningen i hög grad beroende av hur kommunen agerar.

Om kommunen och fastighetsägaren inte kan nå överenskommelse om priset, kan fastighetsägaren genom att vägra sälja till erbjudet pris tvinga kommunen att söka expropriation av fastigheten. Kommunen måste då betala en löseskilling motsvarande fastighetens marknadsvärde.

Enligt de ersättningsregler som år 1971 infördes i expropriationslagen skall den värdestegring som ägt rum under den senaste 10-årsperioden inte ersättas, om det inte kan visas att värdestegringen beror på annat än förväntningar om ändring i fastighetens tillåtna användningssätt. För fastigheter till vilka förväntningar om tätbebyggelseanvändning knyts får alltså löseskillingen högst motsvara fastighetens realvärde 10 år före expropriationen, enligt övergångsbestämmelserna dock tidigast den 1 juli 1971. Löseskillingen kan likväl bli lägre om fastighetens marknadsvärde har sjunkit. Expropriationslagen ger därför ingen garanti mot en sänkning av markpriserna som kan bli en följd av markvillkoret. Någon drastisk sänkning av dessa är enligt byggkonkurrensutredningen emellertid inte trolig. En mera sannolik utveckling är att köpeskillingarna vid frivilliga försäljningar under 1970-talet i huvudsak kommer att motsvara eller något överstiga fastighetens realvärde den 1 juli 1971, eftersom detta värde i allmänhet skulle läggas till grund för bestämmande av löseskillingen vid en eventuell expropriation. Genom markvillkoret och expropriationslagens ersättningsregler kan därför priserna på exploateringsmark antas komma att successivt närma sig värdet av marken i dess tidigare användning. Expropriationslagens ersättningsregler borgar samtidigt för att prisnivån inte kommer att sjunka under denna värdenivå.

Om en ägare av en exploateringsfastighet, t. ex. en jordbrukare, önskar sälja sin fastighet några år innan kommunen normalt skulle ha förvärvat fastigheten kan vissa problem uppstå till följd av markvillkoret. Det torde i sådana fall vara svårt att hitta någon annan köpare än kommunen. Kommunen bör därför enligt utredningens mening i en sådan situation förvärva fastigheten även om detta sker några år tidigare än planerat.

Beträffande det statliga kreditstödet till kommunala markförvärv anför utredningen att det med hänsyn till att markvillkoret ökar markförvärvsbehovet men samtidigt dämpar markpriserna är svårt att bedöma hur markvillkoret på längre sikt påverkar kommunernas kostnader för markförvärv. På kort sikt blir dock effekten att kommunernas samlade markförvärvskostnader stiger kraftigt.

Byggkonkurrensutredningen anser det inte möjligt att med ledning av uppgifter om kommunernas markförvärv och markinnehav bedöma kom-

munernas kostnader för fastighetsförvärv på sikt eftersom förändringar i kommunernas markberedskap och kostnaderna för denna förändring inte kan uppskattas. För att kunna bedöma vilka ekonomiska konsekvenser de föreslagna villkoren i bostadslånekungörelsen om kommunägd/kommunförsåld mark för med sig har utredningen gjort ett försök att uppskatta markförvärvskostnaderna för ett års bostadsbyggande.

Kostnaderna för förvärv av mark för 100 000 nya bostäder i 1972 års priser uppskattar utredningen till följande (milj. kr.).

Flerfamiljshus exploateringsområde	(55 000 lgh)	75
Flerfamiljshus saneringsområde	(15 000 lgh)	150
Småhus exploateringsområde	(30 000 lgh)	125
	Summa milj. kr.	350

Om hänsyn tas till att bostadshus normalt även inrymmer vissa lokaler, bör den beräknade kostnaden ökas med 10–15 % vilket ger en total kostnad av ca 400 milj. kr. Eftersom omkring 90 % av bostadsproduktionen uppförs med statliga lån, kan lånevillkoret antas innebära att kommunerna belastas med markförvärvskostnader om ca 360 milj. kr./år.

En del kommuner har vid förvärv av fastigheter finansierat förvärven genom att till säljaren överlämna köpeskillingsreverser på hela eller en del av köpeskillingen. Speciellt gäller detta Stockholms kommun. Sålunda har drygt 40 % av kommunens *totala markförvärvskostnader* under 1960-talet täckts genom utställande av köpeskillingsreverser.

Det saknas uppgifter om i vilken utsträckning andra kommuner utnyttjar köpeskillingsreverser vid fastighetsförvärv. Klart är dock enligt utredningen att det sker i avsevärt mindre utsträckning än i stockholmsområdet. Enligt utredningens mening bör det emellertid vara möjligt för andra kommuner att i ökad utsträckning använda köpeskillingsreverser som betalningsmedel.

Kommun kan utan särskilt medgivande från Kungl. Maj:t upptaga lån inom utrymmet för kommunens underställningsfria lånerätt under förutsättning att lånet är ställt att återbetalas inom fem år samt, om lånetiden är mer än ett år, att lånet avbetalas årligen. Vid förvärv av intecknad egendom kan kommun överta även sådana lån i egendomen som löper under längre tid än fem år eller som inte skall avbetalas årligen. Om lånet inte ryms inom den underställningsfria lånerätten erfordras emellertid Kungl. Maj:ts tillstånd.

Detta innebär att kommun som avser att utnyttja köpeskillingsreverser som betalningsmedel vid fastighetsförvärv alltid måste utverka Kungl. Maj:ts tillstånd om reversen skall löpa på längre tid än fem år eller om årliga avbetalningar inte skall göras. Likaså erfordras Kungl. Maj:ts tillstånd om den genom reversen upptagna krediten inte ryms inom den underställningsfria lånerätten. Övertagande av lån i fastigheter inkräktar dessutom på kommunens underställningsfria lånerätt.

Bestämmelserna motverkar enligt utredningen strävandena att underlätta för kommunerna att förvärva mark för tätbebyggelseändamål. Mot denna

bakgrund föreslår utredningen att bestämmelserna i kommunallagen om den kommunala upplåningen ändras så att lån i intecknad egendom som kommunen övertar vid förvärv av egendomen samt lån som kommunen upptar genom att som betalning för fast egendom utge köpeskillingsrevers inte inkräktar på utrymmet för kommunernas underställningsfria lånerätt Utredningen föreslår även att det undantag från bestämmelserna om femårig lånetid och årliga amorteringar som görs för lån som kommun övertar vid förvärv av egendom utvidgas till att avse även köpeskillingsrevers som utges som likvid vid fastighetsförvärv.

Byggkonkurrensutredningen har uppskattat att kommunerna genom utgivande av köpeskillingsreverser kan finansiera ca 50 milj. kr. av den totala markförvärvskostnaden för en årsproduktion av bostäder. Ett lika stort belopp antas kunna finansieras genom övertagande av intecknad gäld i fastigheterna. Av markförvärvskostnaden på 360 milj. kr. kan därför ca 260 milj. kr. behöva betalas kontant.

Utredningen erinrar emellertid om att huvuddelen av marken för bostadsändamål redan nu förmedlas av kommunerna. Utredningens beräkningar visar att förvärvskostnaderna för den mark som kommunerna redan förmedlar uppgår till ca 235 milj. kr. Under antagande att all kommunal mark bebyggs med stöd av statliga bostadslån blir därför kostnadsökningen ca 165 milj. kr. Den del som måste erläggas kontant blir något lägre eller ca 125 milj. kr.

Det nuvarande finansieringsstödet för kommunala markförvärv, dvs. markförvärvslångivningen, motsvarar inte det behov som i ansökningar om markförvärvslån har redovisats från kommunerna. I många fall avstår kommunerna dessutom enligt utredningen från att söka markförvärvslån i vetskap om att tillgången på lånemedel är knapp.

Byggkonkurrensutredningen erinrar vidare om att saneringsutredningen har föreslagit att bestämmelserna om markförvärvslån ändras så att lån även skall kunna utgå för förvärv av fastigheter i saneringsområde. Byggkonkurrensutredningen tillstyrker – med vissa inskränkningar som redovisas i det följande – saneringsutredningens förslag. Efterfrågan på lån kommer då att öka kraftigt. Mot denna bakgrund anser utredningen att tillskottet till markförvärvslånefonden bör vara större än den kostnadsökning för kommunerna som uppstår till följd av markvillkoret.

På grundval av de redovisade beräkningarna och mot bakgrund av bl. a. önskemålet om att kommunerna bör komplettera sitt markinnehav så att de år 1977 om möjligt äger all mark som under den därpå följande femårsperioden skall tas i anspråk för bostadsbyggande föreslår utredningen att markförvärvslånefonden tillförs medel i sådan utsträckning att fonden redan fr. o. m. budgetåret 1973/74 får en utlåningskapacitet av 250 milj. kr./år.

Hur stora avsättningarna till fonden behöver vara för att denna utlåningskapacitet skall uppnås beror på amorteringsvillkoren för utlämnade lån. Med

gällande lånebestämmelser uppnås enligt utredningen den önskade utlåningskapaciteten, om fonden under två år tillförs ca 250 milj. kr. Därefter kan avsättningarna till fonden successivt trappas ned för att helt upphöra efter ytterligare sju år. Förlängs den amorteringsfria tiden till fem år såsom saneringsutredningen har föreslagit, måste avsättningarna till fonden vara närmare 250 milj. kr. under de första fem åren för att den önskade utlåningskapaciteten skall uppnås. Efter denna tid kan avsättningarna reduceras kraftigt för att helt upphöra efter totalt nio år.

Enligt byggkonkurrensutredningens mening bör det ses som ett primärt önskemål att fonden ges en utlåningskapacitet av 250 milj. kr. Endast om detta kan uppnås samtidigt som den amorteringsfria tiden förlängs från två år till högst fem år tillstyrker utredningen saneringsutredningens förslag om ändrade amorteringsvillkor.

Enligt utredningens mening bör förvärv av fastigheter där byggnaderna beräknas kvarstå under överskådlig tid inte – som saneringsutredningen har föreslagit – finansieras genom markförvärvslån. Det lånebehov som uppkommer i dessa situationer är av långfristig natur och kan alltså inte täckas genom tioåriga markförvärvslån. Möjligheter bör i stället öppnas för kommunerna att finansiera dessa förvärvskostnader med långfristiga lån.

Byggkonkurrensutredningen diskuterar slutligen de samhällsekonomiska effekterna av sina förslag och understyrker att de statliga tillskotten till markförvärvslånefonden föreslås bli förhållandevis små eller 250 milj. kr./år när de är som störst. Som jämförelse nämner utredningen att den totala prioriterade långivningen med vilken avses bostadsfinansieringen och statens upplåning, uppvisar en årssiffra på omkring 12 miljarder kr. Varje ökning av prioriteringarna bör emellertid omsorgsfullt prövas och angelägenheten av den nya prioriteringen vägas mot den betydelse andra prioriterade ändamål bör tillmätas. Vid sådana överväganden finner byggkonkurrensutredningen, mot bakgrunden av markfrågans vikt, att det finns starka skäl för staten att ge finansiellt stöd av föreslagen omfattning och för att kreditmarknaden bär den temporära ökningen av prioriterade krediter.

Byggkonkurrensutredningen har ansett sig kunna konstatera att de nuvarande formerna för markförvärvslångivningen är förenade med vissa olägenheter. Den begränsade tillgången på lånemedel har dock knappast gett möjlighet att tillämpa någon annan ordning. Enligt utredningens mening är tiden nu mogen för en översyn av reglerna för markförvärvslångivningen. Med de ökade anslag till lånefonden som förordas skapas dessutom förutsättningar för en mera ändamålsenlig handläggningsordning än den nuvarande.

Ett väsentligt krav vid utformningen av en ny handläggningsordning är enligt utredningen att kommunerna snabbt skall kunna få besked om lån kommer att utgå för ett visst markförvärv. Förhandsbesked om lån bör även kunna meddelas. För att kommunerna skall kunna planera sin förvärvsverksamhet bättre bör varje kommun dessutom få uppgift om hur

stort belopp den totalt kan räkna med i markförvärvslån under en viss tid. Denna tid bör omfatta åtminstone ett år.

Ett annat väsentligt krav är enligt byggkonkurrensutredningen att disponibla lånemedel fördelas på ett riktigt sätt mellan olika kommuner. Grunderna för denna fördelning bör vara kommunernas markförvärvsbehov inom ramen för statsmakternas regionalpolitiska målsättning. En regional fördelning på ett tidigt stadium förutsätter att man centralt kan göra en samlad bedömning av samtliga för fördelningen relevanta uppgifter. Uppgifter om kommunernas markförvärvsbehov som kan läggas till grund för ett beslut om medelsfördelning måste därför enligt utredningen inhämtas genom ett förfarande som är skilt från lånehanteringen.

Markförvärvslånen bör enligt utredningen även i fortsättningen knytas till genomförda markförvärv. Därigenom betonas lånets karaktär av markpolitiskt stöd. När ett låneberättigande markförvärv genomförts bör lånet beviljas och utbetalas snabbt. Bl. a. av denna anledning bör en enkel handläggning av de enskilda låneärendena eftersträvas. Beslutanderätten i enskilda ärenden bör enligt utredningen decentraliseras till länsbostadsnämnderna.

Byggkonkurrensutredningen föreslår att följande handläggningsordning tillämpas vid markförvärvslångivningen.

Kungl. Maj:t, alternativt bostadsstyrelsen, fördelar disponibla lånemedel regionalt på de tre storstadsområdena och på länen i övrigt. En första fördelning görs snarast efter det att riksdagen anvisat anslag för kommande budgetår och omfattar huvuddelen av de medel som under budgetåret beräknas bli disponibla för utlåning. Fördelningen innebär att ett visst kreditutrymme reserveras för varje storstadsområde resp. län. De medel som inte fördelas i denna omgång utnyttjas för särskilda uppkommande behov, t. ex. att en kommun genomför ett mycket omfattande förvärv som bedöms vara speciellt angeläget men som inte kan finansieras inom ramen för det låneutrymme som tilldelats regionen.

Inom resp. län bör enligt utredningen länbostadsnämnden handha fördelningen på kommuner. Länsstyrelsen skall dock – efter förslag från länsbostadsnämnden – fastställa allmänna riktlinjer för fördelningen. Därvid bör länsstyrelsen anlägga ett flerårsperspektiv så att utrymme lämnas för länsbostadsnämnden att göra omfördelningar mellan åren och därigenom tillgodose de behov av flexibilitet som följer av variationer i kommunernas förvärvsaktivitet. Snarast efter det att låneramen fastställts bör länsbostadsnämnden göra en preliminär fördelning på kommuner.

Länsbostadsnämnden bör enligt utredningen besluta i enskilda låneärenden. Därvid skall länsbostadsnämnden tillse att lånemedlen slutligt fördelas mellan kommunerna i enlighet med av länsstyrelsen angivna riktlinjer och i övrigt med hänsyn till kommunernas markförvärv.

Fördelarna med här skisserad handläggningsordning är enligt utredningen hög flexibilitet och betydande handlingsutrymme för länsbostadsnämnder-

na. Som markpolitiskt hjälpmedel blir markförvärvslångivningen därför aktiv. En nackdel är att kommunerna inte i förväg med säkerhet kan avgöra vilka möjligheter de har att erhålla markförvärvslån.

Alternativt är enligt utredningen följande handläggningsordning tänkbar. Inom resp. län gör länsstyrelsen – efter förslag från länsbostadsnämnden – en fördelning på kommuner. Denna fördelning skall ha innebörden att ett visst kreditutrymme reserveras för varje kommun i länet för en viss tid. Därmed menas att kommunen under denna tid kan beviljas markförvärvslån upp till det angivna beloppet. Efter hand som kommunen genomför markförvärv som uppfyller förutsättningarna för lån kan ansökan om lån göras. Lånen utbetalas därefter så snabbt som möjligt. Beslutanderätten i enskilda låneärenden delegeras till länsbostadsnämnden.

Fördelen med denna senare modell är enligt byggkonkurrensutredningen att kommunerna i början av varje budgetår bättre kan bedöma sina möjligheter att erhålla markförvärvslån. Därmed underlättas deras planering av förvärvsverksamheten. Administrativt är modellen enkel. Till dess nackdelar hör att möjligheterna minskar att på rimligt sätt ta hänsyn till de ofta stora variationerna från år till år i kommunernas förvärvsvolym. Det är vidare svårt att omfördela pengar om ett oväntat och angeläget förvärv dyker upp. Länsbostadsnämndens handlingsutrymme krymper och långivningen blir ett mindre aktivt instrument än i det först nämnda alternativet.

En kommuns markförvärvsbehov bör enligt byggkonkurrensutredningen i markförvärvslånesammanhang anses omfatta all mark som inom åtta år beräknas bli tagen i anspråk för bebyggelse och som kommunen inte äger. I syfte att stödja en planmässig markförvärvspolitik bör markförvärvslån i princip inte utgå för mark som enligt kommunernas bostadsbyggnadsprogram kommer att tas i anspråk för bebyggelse inom tre år. Vid bedömning av en kommuns markförvärvsbehov bör därför inte hänsyn tas till sådan mark.

Utredningen föreslår att kommunerna skall upprätta markförvärvsprogram som bör ingå som en del i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Den föreslagna handläggningsordningen för fördelning av disponibla markförvärvslånemedel på kommuner förutsätter nämligen enligt utredningen att man centralt har tillgång till uppgifter om kommunernas markförvärvsbehov. Uppgifterna måste föreligga vid tidpunkten för fördelning av lånemedel på storstadsområden och län.

Eftersom kommunerna bör förvärva marken minst fem år före planerad byggstart måste enligt utredningen markförvärvsprogrammen avse en längre tid än bostadsbyggnadsprogrammen. Utredningen föreslår därför att kungörelsen om kommunala bostadsbyggnadsprogram ändras så att kommunerna åläggs att upprätta tioåriga markförvärvsprogram som bör ingå i bostadsbyggnadsprogrammen. Bostadsstyrelsen bör efter samråd med Svenska kommunförbundet utfärda anvisningar för sådana program.

6.3 Markfördelning

Byggkonkurrensutredningen beskriver de nuvarande formerna för kommunernas markfördelning. I större stadskommuner förekommer ofta att de kommunala organen beslutar hur kommunens mark för flerfamiljshusbyggande skall fördelas på byggherrekategorier och byggherreföretag. Fördelningsbesluten styrs i stor utsträckning av en strävan att ge varje företag möjlighet till en jämn nybyggnadsverksamhet. I kommuner där inga riktlinjer för fördelningen bestämts tilldelas byggherreföretagen mark från fall till fall med hänsyn till företagens önskemål och en mer eller mindre uttalad praxis.

Under senare år har tävlingsförfarande i samband med fördelning av mark till flerfamiljshus prövats i några kommuner.

Omkring 75 % av byggandet av småhus i grupp sker på kommunal mark eller mark som upplåtits av kommunen. När det gäller småhus med äganderätt avser kommunens markupplåtelse rätten att exploatera marken och som regel också försäljningsansvaret. Kommunerna fördelar ofta sin mark för gruppbyggda småhus på byggherrekategori och företag från fall till fall utan fastställa ramar. I några kommuner avser fattade beslut om de olika sektorernas andel vid markfördelningen flerfamiljshus och gruppbyggda småhus sammantagna.

Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från vissa länsbostadsdirektörer är det relativt ovanligt att kommunerna utnyttjar möjligheterna att ställa krav på bebyggelsens utformning och kostnader i samband med markupplåtelsen. Krav på viss lägenhetsfördelning förekommer ibland. I undantagsfall ställer kommunerna bestämda krav på kostnaderna. Krav på statlig belåning och på att lånemyndigheternas villkor uppfylls är ofta en outtalad förutsättning.

Utredningen tar därefter upp frågan om ändrade former för markfördelningen och anger som en utgångspunkt härför att kommunens ansvar för bostadsförsörjningen innefattar rätten att besluta om principerna för fördelningen av bostadsbyggandet på allmännyttiga, kooperativa och enskilda byggherrar. Byggandets fördelning på byggherrekategorier ingår som en väsentlig del i den kommunala bostads- och hyrespolitiken. I de riktlinjer för bostadspolitiken som fastlades i slutet av 1940-talet ingick att spekulativa vinstintressen skulle hållas borta från bostadsbyggande och bostadsförvaltning med offentligt stöd. Som målsättning för bostadspolitiken uppställdes att huvudparten av nya flerfamiljshus borde förvaltas av företag som arbetade utan enskilt vinstintresse och i samverkan med kommunen.

Under 1950- och 1960-talen har de allmännyttiga och de kooperativa bostadsföretagen fått den dominerande roll som eftersträvades i efterkrigstidens bostadspolitik. I samband med den omfattande översynen av bostadspolitiken vid 1967 års riksdag betonades på nytt att de självkostnadsbestämda

bostadsföretagen bör dominera bostadsbyggande och bostadsförvaltning. I prop. 1967:100 framhöll departementschefen att uttalandena om de självkostnadsbestämda företagen syftade till att ange vad som från hyrespolitisk synpunkt var väsentligt vid fördelning av byggandet mellan de olika byggherrekategorierna och att uttalandena inte var uttryck för en negativ hållning till bostadsbyggande i enskild regi. Departementschefen ansåg det tvärtom önskvärt att bibehålla de konkurrensmoment som ligger däri att byggandet sker i olika företagsformer.

Med den centrala ställning som byggherren intar i byggprocessen har byggandets fördelning på byggherrar enligt utredningen avgörande betydelse för hur konkurrensen i bostadsbyggandet gestaltar sig. Statsmakternas uttalanden anger riktlinjerna för bostadsbyggandets fördelning på förvaltningsformer. Denna målsättning lägger emellertid enligt utredningen inte hinder i vägen för att byggherrarnas skicklighet som byggare och förvaltare skall kunna vara utslagsgivande för fördelning av byggherreuppdrag.

Markfördelningen måste enligt byggkonkurrensutredningen ses som ett av kommunens viktigaste bostadspolitiska styrinstrument. Fördelningen bör ske med utgångspunkt i klart definierade mål i fråga om byggandets fördelning på dispositionsformer, boendekostnader och boendemiljö. Vid markupplåtelsen kan kommunen i varje projekt omsätta den överordnade målsättningen i ramar för byggherrens handlande.

Den från utredningens synpunkt väsentligaste aspekten på markfördelningen är kommunens möjligheter att främja effektiviteten i bostadsproduktionen. För effektiviteten viktiga avgöranden i samband med markfördelningen är bl. a. projektens storlek, strukturen inom byggherreledet och möjligheterna till konkurrens vid genomförandet.

Utredningen konstaterar i fråga om byggandets projektstorlek och byggherrestruktur att enligt uppgifterna i bostadsbyggnadsprogrammen kommunerna nu koncentrerar byggandet till större projekt. Mot bakgrund av de ansträngningar som redan görs för att få till stånd en fortsatt samordning av byggherreföretagen och deras verksamhet har utredningen inte funnit anledning att föreslå ytterligare åtgärder från statsmakternas sida. Kommunerna bör enligt utredningen givetvis utnyttja möjligheterna att främja byggherresamordningen vid markfördelningen genom att ställa krav på samordning mellan projekt och se till att byggherreuppdragen anförtros företag som är kompetenta att svara för såväl exploatering som förvaltning. Självfallet bör inte koncentrationen inom byggherreledet drivas längre än vad kraven på kompetens och rationell efterfrågestruktur motiverar. Den konkurrens som åtminstone indirekt finns mellan byggherreföretagen kan i större kommuner vara så värdefull att den motiverar att t. ex. två allmännyttiga företag behålls som skilda enheter.

Byggkonkurrensutredningen föreslår, såsom senare kommer att redovisas, upphandlingsregler som villkor för statliga bostadslån i syfte att förbättra konkurrensen vid genomförandet av byggherrarnas projekt. Direkt konkur-

rens kan emellertid enligt utredningen åstadkommas redan vid fördelningen av kommunens mark på olika byggherreföretag, om kommunen låter byggherrarna tävla om uppdraget att bygga och förvalta. Om kommunen utser byggherre på annat sätt än genom tävling, kan det enligt utredningen finnas en indirekt konkurrens. Byggherren löper nämligen risk att bli utan mark nästa gång kommunen upplåter mark, om han inte sköter sitt uppdrag och det finns andra byggherrar som kan påvisa bättre resultat.

Flerfamiljshusbyggandets fördelning på hyresrätt och bostadsrätt faller enligt utredningen utanför ramen för ett tävlingsförfarande. De två dispositionsformerna är från ekonomisk synpunkt alltför olika för de bostadssökande för att fördelningen skulle avgöras genom tävling.

De egenregibyggande allmännyttiga företagen har enligt utredningen goda förutsättningar för att tävla med enskilda sektorns företag. En förutsättning härför torde vara att engagemanget i tävlingsprojekt endast utgör en mindre del av företagens totala verksamhet. Förutsättningarna för en effektiv konkurrens torde vidare vara bättre, om de egenregibyggande allmännyttiga företagen får tävla utanför den egna kommunen. Det syns främst vara i storstadsregionerna som tävlingar av detta slag kan vara möjliga.

Byggkonkurrensutredningen framhåller att vid fördelning för flerfamiljshusbyggandet inom enskilda sektorn tävlingsförfarandet synes vara väl lämpat. För att vidga konkurrensen är det angeläget att BPA ges tillfälle att delta i tävlingar inom den enskilda sektorn. När det gäller markfördelning inom den kooperativa sektorn finns det enligt utredningens mening inga principiella hinder mot att använda tävlingsförfarandet. Deltagare i en sådan tävling kan vara HSB och Svenska riksbyggen. Entreprenadföretag eller andra företag som kan erbjuda samma förvaltaransvar som de rikskooperativa företagen kan också tänkas delta.

Det är enligt utredningens mening vidare väl motiverat att använda tävlingsförfarandet vid fördelning av mark för småhusändamål. Vid dispositionsformen äganderätt förenklas tävlingen av att den avser endast byggandet. Erfarenheterna från genomförda tävlingar inom detta område visar att konkurrensen spelar en väsentlig roll när det gäller att uppnå goda kostnadsresultat.

Utredningen framhåller att, oavsett vilken byggherrekategori markupplåtelsen gäller, tävlingsförfarandet inte är möjligt eller lämpligt att tillämpa i varje projekt. Även om utnyttjandet av tävlingsförfarandet kan bli mera omfattande än i dag, torde fördelning utan föregående tävling bli den vanligaste formen. Oavsett hur markfördelningen sker måste emellertid kommunen känna sitt ansvar för att kostnaderna för projektet hålls nere. När fördelningen sker utan föregående tävling måste kommunen se till att byggherreuppdraget anförtros en byggherre som är villig och kompetent att bygga och förvalta i enlighet med konsumenternas önskemål. Det är angeläget att kommunerna följer byggherrarnas byggande och förvaltande verksamhet för att få underlag för markfördelningen. Kommunerna bör använda sin

ställning som markägare till att i samband med markupplåtelsen ställa krav på projektens utformning och kostnader.

Ett minimikrav på kommunens insats vid markupplåtelse bör vara att kommunen anger en kostnadsnivå och preciserar de mest elementära kvalitetskraven på bostäderna och boendemiljön: lägenhetsstorlekar, utrustningsstandard, hushöjder, bostadskomplement. Genom att skaffa sig kunskaper om kostnaderna för olika kvaliteter i bostadsbyggandet bör kommunerna kunna utveckla en meningsfull styrning av byggandet.

Totalentreprenaden kan enligt byggkonkurrensutredningen i vissa fall vara en lämplig tävlingsform. Ett genomtänkt program och noggrann uppföljning av färdigprojekteringen hos vinnande anbudsgivare och kontroll av den färdiga bebyggelsen är väsentliga förutsättningar för att denna tävlingsform skall fungera väl. Det är också viktigt att kommunen ställer konkreta krav på drift och underhåll av bostadsområdet. Anbudsgivarna bör vara skyldiga att klart redogöra för vilka service- och underhållsåtgärder som ingår i anbudet. Normer för denna del av fastighetsförvaltningen saknas nästan helt. Bostadsstyrelsen, Hyresgästernas riksförbund och berörda byggherreorganisationer borde enligt utredningen ta initiativ till en sådan normering. Underlag för normer gällande drift och underhåll borde kunna utarbetas av bostadsstyrelsens utredningsgrupp för konsumentupplysning inom bostadssektorn.

Byggkonkurrensutredningen erinrar slutligen om det behov av kommunalt engegemang i byggherreuppgifterna på småhusområdet som har framhållits i den inom dåvarande inrikesdepartementet utarbetade promemorian (Ds In 1971:4) Vissa frågor rörande rationellt småhusbyggande. Utredningen anser att de för kommunen aktuella uppgifterna kan avse även flerfamiljshusbyggandet och annat byggande.

6.4 Konkurrensfrämjande upphandling

Utredningen beskriver inledningsvis nuvarande upphandlingsformer inom bostadsbyggandet och olika tidigare utredningars synpunkter på dessa.

När det gäller att belysa konkurensförhållandena inom bostadsbyggandet finns det enligt utredningen anledning att göra skillnad mellan å ena sidan produktion som upphandlats i anbudskonkurrens, dvs. efter anbudstävling mellan två eller flera företag, och å andra sidan produktion som genomförts utan direkt konkurrens. Under treårsperioden 1968–1970 har mindre än hälften av den flerfamiljshusproduktion, för vilken statliga bostadslån preliminärt beviljats, upphandlats efter anbudstävlingar. Anbudskonkurrens dominerar som upphandlingsform bara inom kategorin allmännyttiga bostadsföretag. Drygt en tredjedel av den kooperativa produktionen upphandlades efter anbudstävling medan motsvarande siffra för privata byggherrar var endast 6 %.

I fråga om gruppbyggda småhus överensstämmer fördelningen på genomförandeformer inom de olika byggherrekategorierna i stora drag med vad som gäller för flerfamiljshusen. Inom småhusbyggandet är emellertid den enskilda byggherresektorn den dominerande, vilket innebär att egenregibyggande är den vanligaste genomförandeformen. 55 % av småhusen uppförs i egen regi. Bara en tredjedel av småhusen upphandlas i anbudskonkurrens.

Efter en redovisning av vad tidigare utredningar anfört i fråga om upphandlingsformerna konstaterar byggkonkurrensutredningen att statsmakterna inte har uttryckt någon preciserad målsättning när det gäller bostadsbyggandets produktionsformer. Av direktiven till byggkonkurrensutredningen framgår att riktlinjerna för bostadspolitiken kan sägas inrymma ett krav på effektiv konkurrens. Detta har dock inte konkretiserats i några riktlinjer för hur bostadsbyggandet bör genomföras, t. ex. i form av anvisningar för upphandling. Bostadslån utgår således i princip oberoende av i vilka former bostadsbyggandet sker.

Konkurrensen i genomförandet av bostadsbyggandet begränsas i dag enligt utredningen ofta av att bostadshusen byggs i egen regi eller upphandlas genom förhandlingar utan anbudstävling. Konsekvensen av detta för slutkostnaderna kan inte utläsas av tillgänglig produktionskostnadsstatistik. Kostnadsskillnader mellan egenregiproduktion och entreprenadupphandling har emellertid studerats av bostadsstyrelsen vid s. k. revisionsundersökningar av avslutade byggnadsprojekt. Undersökningarna visar att i materialet ingående egenproducerade objekt synes ha en något högre överkostnad i förhållande till pantvärdet än de upphandlade projekten. Undersökningarna medger dock knappast någon längre gående slutsats än att det finns en sannolikhet för att egenregiprojekten ger högre kostnader. Vad som emellertid från kostnadssynpunkt måste tillmätas väsentlig betydelse är enligt utredningens mening att entreprenadupphandlingen ger bättre garantier för att uppställda kostnadsramar hållas. Att två parter sluter ett entreprenadavtal som innefattar en preciserad anbudssumma ger produktionen en ekonomisk stadga som mera sällan kan åstadkommas när samma företag är både beställare och producent.

Förhållandet att en betydande del av bostadsproduktionen sker i former som utesluter anbudskonkurrens har enligt utredningen uppenbart en negativ inverkan på effektiviteten och utvecklingsmöjligheterna inom bostadsbyggandet som helhet. Produktion utan anbudskonkurrens medför nämligen att produktionsvolymen för entreprenadmarknaden minskar, vilket försämrar marknadens möjligheter att utvecklas. Denna produktion undandras dessutom den effektivitetskontroll som en direkt konkurrens mellan byggmarknadens företag innebär.

En effektiv bostadsproduktion och låga kostnader främjas enligt utredningen av att konkurrenskrafterna ges ett ökat spelrum i bostadsbyggandet. Utredningen föreslår därför att staten som villkor för bostadslån ställer krav

på att bostäderna upphandlas och byggs i former som stimulerar konkurrens och rationell produktion.

Utredningens förslag om konkurrensfrämjande upphandling som villkor för bostadslån avser nybyggnad av flerfamiljshus samt småhus som inte skall bebos av de lånesökande.

Utredningen har i sitt arbete inte närmare gått in på frågor som rör upphandling av ombyggnads- och moderniseringsarbeten. Anledningen till detta är bl. a. att upphandling av sådana arbeten är av speciell karaktär. Utredningen understryker emellertid det angelägna i att konkurrensen mellan byggföretagen förbättras även när det gäller ombyggnads- och moderniseringsarbeten. Utredningen förutsätter att konkurrensaspekterna kommer att beaktas i det fortsatta arbetet med att utveckla lämpliga upphandlingsmetoder för sådana arbeten. De riktlinjer för upphandling av nybyggnadsprojekt som utredningen föreslår bör i sina huvudrag kunna tillämpas också för ombyggnads- och moderniseringsarbeten. Sedan större erfarenheter vunnits om upphandling av ombyggnads- och moderniseringsentreprenader finns det enligt utredningen anledning att även på detta område överväga upphandlingsregler liknande vad utredningen föreslår för nyproduktion.

När det gäller småhus som skall bebos av de lånesökande föreslår utredningen att byggherren inte skall vara skyldig att tillämpa de särskilda upphandlingsreglerna. I dessa fall saknas det anledning att till skydd för konsumenten föreskriva att upphandling bör gå till på visst sätt. Det föreslagna markvillkoret får enligt utredningen nämligen antas innebära en garanti för att de blivande småhusägarna inte kommer i beroendeställning till byggföretag, vilket nu ofta är fallet när byggföretag köper mark för småhusbebyggelse.

Byggkonkurrensutredningen anser att entreprenadupphandling framstår som den överlägsna genomförandeformen. Egenregiproduktionen har visserligen fördelar genom att samma företag är både producent och förvaltare. Byggandet sker emellertid utan direkt konkurrens. Det medför risk för att denna genomförandeform ger höga boendekostnader antingen på grund av bristande effektivitet i produktionsverksamheten eller på grund av att byggherren utnyttjar möjligheterna till vad utredningen kallar monopolvinster. Egenregiproduktionen innebär också – om den lokalt har stor omfattning – den nackdelen att produktionsuppgifter undandras den öppna byggmarknaden vilket försämrar marknadens arbetsbetingelser och utvecklingsmöjligheter. Egenregiproduktionens nackdelar är enligt utredningens mening så stora att det finns anledning att ifrågasätta om bostadslån skall utgå till egenregibyggande företag.

Om markvillkoret genomförs kommer enligt utredningen förutsättningarna för egenregiproduktion inom bostadsbyggandet att förändras. Byggherrarna kommer inte att som nu kunna skaffa sig bygguppdrag genom markköp och kommunerna får ett avgörande inflytande över hur marken

fördelas på byggherrar och genomförandeformer. Utredningen anser sig kunna utgå från att kommunerna i sin markfördelning tillser att bygguppdragen lämnas till kompetenta byggherrar och att egenregiproduktionens omfattning begränsas så att det finns tillräckligt utrymme för den öppna byggmarknaden att kunna effektiviseras och utvecklas. Markvillkoret skapar sålunda förutsättningar för att betydande nackdelar hos egenregibyggandet elimineras. Väsentliga nackdelar hos denna genomförandeform kommer emellertid att kvarstå, om kommunerna delar mark och bygguppdrag till egenregibyggande byggherreföretag utan tävlingsförfarande. Egenregibyggarna kommer i sådant fall liksom nu att arbeta utan direkt konkurrens med byggmarknadens övriga företag.

Om egenregibyggande företag tilldelas mark på grundval av tidigare beskrivna markfördelningstävlingar, elimineras enligt utredningen de väsentliga nackdelarna hos egenregibyggandet som produktionsform. Byggprocessen skulle då innehålla ett moment av direkt konkurrens även när den är organiserad som egenregiproduktion. Utredningen föreslår därför att bostadslån till projekt som byggs av lånesökanden i egen regi skall kunna utgå om den lånesökande fått marken upplåten efter markfördelningstävling.

Vilken målsättning ett egenregibyggande har för sin produktion och förvaltning bestäms av företagets allmänna verksamhet. Härvidlag föreligger en väsentlig skillnad mellan vinstsyftande och inte vinstsyftande företag. Det förra eftersträvar nämligen att nå största möjliga avkastning över tiden medan de senare – de allmännyttiga och kooperativa företagen – har till uppgift att på självkostnadsbasis upplåta bostäder på för konsumenterna så förmånliga villkor som möjligt. Det finns med hänsyn härtill enligt utredningen anledning att i viss mån differentiera bedömningen av egenregiproduktionen med hänsyn till företagskategoriernas målsättning.

Vid sidan av kategorien enskilda byggherrar förekommer egenregiproduktion hos ett tiotal allmännyttiga och två kooperativa bostadsföretag. De argument som kan anföras mot den traditionella formen för bostadsbyggande i egen regi – utan tävling i något led i processen – gäller till väsentlig del oavsett byggherrekategori. Från dessa utgångspunkter är det önskvärt att begränsa egenregiproduktionen hos de självkostnadsbestämda företagen på motsvarande sätt som hos övriga företag. Å andra sidan finns det – sett från konsumentsynpunkt – även positiva drag hos de självkostnadsbestämda företagens egenregiproduktion. Dessa kan nämligen vara en konkurrensfaktor på entreprenadmarknaden som domineras av enskilda företag.

Enligt byggkonkurrensutredningens bedömning bör egenregiproduktion inom de allmännyttiga och kooperativa företagen dock bara accepteras om produktionen är konkurrenskraftig och i fråga om kvalitet och kostnader ge lika bra eller bättre produktionsresultat jämfört med entreprenadupphandling.

En generell avveckling av den allmännyttiga och kooperativa egenregi-

produktionen är enligt utredningens uppfattning varken önskvärd eller möjlig annat än eventuellt på längre sikt. Utredningen föreslår att allmännyttiga och kooperativa företag under vissa förutsättningar beviljas bostadslån även om produktionen genomförs i egen regi och marken anvisats utan föregående tävling. Härvid bör gälla dels att företagen inte bara bygger i egen regi utan även upphandlar på entreprenad, dels att egenregiverksamheten särskiljs i företagens redovisning som en fristående resultatenhet och att denna belastas med alla kostnader som är hänförliga till egenregiverksamheten. Med dessa regler vill utredningen åstadkomma att egenregiproduktionen direkt kan jämföras med bostäder upphandlade på den öppna byggmarknaden och dessutom vill den förbättra möjligheterna att bedöma det ekonomiska resultatet av egenregiproduktionen.

Utredningen har stannat för att bostadsstyrelsen bör svara för uppgiften att bevaka de självkostnadsbestämda bostadsföretagens egenregiverksamhet. Kontrollen bör formellt få den formen att bostadsstyrelsen ges möjlighet att efter prövning från fall till fall ge allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag tidsbestämd dispens, förslagsvis för tre år i sänder, från det av utredningen föreslagna bostadslånevillkoret att byggherren skall upphandla i konkurrens, såvida inte marken upplåtits efter tävling. Dispens från konkurrenskravet bör lämnas bara under förutsättning att bostadsstyrelsen finner motiv för egenregibyggande och att företaget dessutom bedöms ha förutsättningar att bedriva egenregiproduktion i rationella former.

I dispensbeslutet bör enligt utredningen bostadsstyrelsen ange en ram för egenregiproduktionens omfattning under den period som dispensen avser. Som utredningen tidigare framhållit bör som huvudregel gälla att företagen inte medges att bygga hela sin produktion i egen regi.

Bostadsstyrelsen skall enligt utredningen ha möjlighet att även ställa andra villkor för dispens, allt efter vad som bedöms lämpligt i varje särskilt fall.

Utredningen framhåller att oavsett dispens skall lånemyndigheterna liksom tidigare pröva om produktionskostnaderna för de enskilda projekten är skäliga.

Från konkurrenssynpunkt finns det enligt utredningen fog för att i viss mån jämställa förhandlingsentreprenad, dvs. upphandling utan föregående anbudstävling, med egenregiproduktion. Gemensamt för de båda genomförandeformerna är att konkurrensen från byggmarknadens företag som regel bara indirekt och i begränsad utsträckning får påverka produktionen.

Med hänsyn härtill anser utredningen det angeläget att man även på annat sätt än med markvillkoret ser till att förhandlingsentreprenad inte används annat än när det kan förutsättas att byggherren når ett bättre upphandlingsresultat genom att begära anbud från ett enda byggherreföretag än genom anbudstävling. För att säkerställa att upphandling utan anbudskonkurrens tillämpas endast när det är sakligt motiverat anser utredningen att länsbostadsnämnderna skall pröva om det finns skäl att i en upphandling

frångå ett normalt upphandlingsförfarande. Utredningen föreslår därför att det som villkor för bostadslån skall gälla att byggnadsentreprenader inte upphandlas utan föregående anbudstävling, om inte länsbostadsnämnden på förhand godkänt upphandlingsförfarandet efter prövning från fall till fall. Kravet att upphandlingen som regel skall ske efter anbudskonkurrens bör gälla alla slags entreprenader, dock inte separat upphandling av konsulttjänster för projektering- och konstruktionsarbeten.

Som exempel på upphandlingssituationer där förhandlingsentreprenad bör kunna komma i fråga nämner utredningen etappvis utbyggnad av bostadsområden. Om en första etapp upphandlats med gott resultat kan det för den fortsatta produktionen vara lämpligt att i första hand söka nå en uppgörelse med de entreprenörer som svarat för den första etappen. Liknande upphandlingssituationer kan uppkomma om flera bostadsprojekt samordnas, t. ex. genom byggherresamverkan. Länsbostadsnämnderna bör undantagsvis även i andra fall kunna medge att förhandlingsentreprenad tillämpas, om det enligt nämndens bedömning är sannolikt att denna upphandlingsform kommer att ge bättre resultat än anbudskonkurrens.

Byggkonkurrensutredningen övergår därefter till att mera ingående diskutera upphandlingsförfarandet och anser att det är motiverat att uppställa vissa regler för upphandlingen av den statligt belånade bostadsproduktionen för att främja konkurrensen i bostadsbyggandet. Ett skäl härför är att många byggherrar inom bostadssektorn har intressen i företag inom entreprenadbranschen eller byggmaterialindustrin. Ett annat skäl för att uppställa riktlinjer för bostadsupphandlingen är önskvärdheten av att byggherreföretagen så långt möjligt tillämpar en enhetlig upphandlingspraxis. Detta underlättar nämligen leverantörernas möjligheter att anpassa sin produktion och marknadsföring efter beställarnas önskemål.

Upphandlingsreglerna för den statligt belånade bostadsproduktionen bör enligt utredningen så långt möjligt anpassas till de riktlinjer för den statliga och kommunala upphandlingen, som kan komma att fastställas på grundval av upphandlingskommitténs förslag (SOU 1971:88).

Byggkonkurrensutredningens krav på upphandlingsförfarandet sammanfattas i ett förslag till ändringar i bostadslånekungörelsen. Förslagen innebär att, förutom de restriktioner för egenregiproduktion och förhandlingsentreprenader som nyss beskrivits, som villkor för bostadslån skall gälla särskilda regler i fråga om anbudsinfordran, materialupphandling, jäv vid upphandling samt redovisning av anbud och upphandlingsbeslut. Med dessa förslag kommer bostadslånekungörelsen enligt utredningen att ge en ram för byggherrens upphandling. Utredningen förutsätter att bostadsstyrelsen kompletterar de föreslagna upphandlingsreglerna med råd och anvisningar, som grundas på byggkonkurrensutredningens och upphandlingskommitténs betänkanden samt de synpunkter som framkommer vid remissbehandlingen av utredningarna. Upphandlingsreglerna och anvisningarna måste sedan

fortlöpande ses över med utgångspunkt i de erfarenheter som framdeles vinns.

Enligt utredningens mening bör samma krav på affärsmässighet och objektiv behandling av anbud och anbudsgivare ställas på byggherrar som önskar utnyttja statliga bostadslån som på myndigheterna i deras upphandling. Med hänsyn till att bostadslånekungörelsen i övrigt saknar mera allmänt hållna krav av målsättningskaraktär har utredningen främst av formella skäl avstått från att föreslå att en grundläggande regel motsvarande dessa krav införs i bostadslånekungörelsen. Utredningen förutsätter dock att principerna om affärsmässighet och objektiv behandling av anbud och anbudsgivare kommer att gälla som en huvudprincip för upphandlingen av den statligt belånade bostadsproduktionen.

Enligt utredningens mening kan inte ett visst upphandlingssätt förordas generellt. Entreprenadform och förfrågningsunderlag måste anpassas till de förutsättningar som gäller för det enskilda projektet. Byggherrens förfrågningsunderlag bör klart och entydigt ange kraven på kvalitet och entreprenadens eller leveransens omfattning, något som är ett oeftergivligt villkor för effektiv konkurrens och goda upphandlingsresultat.

Valet mellan öppen eller begränsad anbudsinfordran måste göras med hänsyn till omständigheterna vid varje särskild upphandling. Den begränsade anbudsinfordran innebär emellertid en risk för att man från anbudskonkurrensen utestänger entreprenörer som har goda förutsättningar att hävda sig i tävlingen. För att öka den begränsade inbjudningens användbarhet bör man försöka motverka att en sådan situation uppkommer. Utredningen föreslår därför att det som villkor för bostadslån skall gälla att byggherren vid begränsad anbudsinfordran skall medge att entreprenadföretag som står utanför den inbjudna kretsen och som önskar lämna anbud skall beredas möjlighet härtill.

I syfte att förbättra informationen om aktuella anbudstävlingar föreslår utredningen att byggherrarna skall vara skyldiga att samtidigt som anbudstävlingen utlyses lämna ett lämpligt informationsorgan upplysningar om tävlingen. Detta bör gälla både vid öppen och begränsad anbudsinfordran. Informationsorganet bör sedan – varje vecka eller två gånger i månaden – göra sammanställningar över aktuella anbudstävlingar och distribuera sammanställningarna mot en expeditionsavgift till dem som så önskar. Förslagsvis kan enligt utredningen Svensk Byggtjänst fungera som informationsorgan och svara för distributionen av information om utlysta entreprenader. Under hand har från företagets sida anmälts visst intresse för att svara för en sådan uppgift upplyser utredningen.

Vad som här sagts i fråga om informationen bör enligt utredningen tillämpas även när kommunen fördelar mark och byggherreuppdrag efter tävling, om tävlingen skall anses uppfylla de konkurrenskrav som bostadslånekungörelsen föreslås innehålla.

Villkoren för statliga bostadslån bör enligt utredningen utformas så att också konkurrensen i materialtillverkningen främjas. Utredningen föreslår därför att byggherre som delupphandlar material eller lämnar anvisningar för materialval utöver standard- och funktionskrav skall vara skyldig att erbjuda entreprenörerna möjlighet att vid sidan av huvudanbudet lämna ett sidoanbud som omfattar leverans av likvärdigt material. Byggherren skall ha frihet att välja den materialleverans som han finner lämpligast med hänsyn till pris och kvalitet men bör vara skyldig att i samband med låneansökan motivera sitt val, om han inte väljer det alternativ som har det lägsta priset.

Utredningens förslag syftar främst till att byggherrarna skall uppmärksamma materialupphandlingens betydelse och fortlöpande kontrollera att det egna företagets materialförsörjning sker i rationella former.

En förutsättning för att effektiv konkurrens skall uppnås vid anbudstävlingar är enligt utredningen att entreprenadföretagen har förtroende för byggherrens sätt att upphandla – med andra ord att entreprenörerna tilltror byggherrarna att eftersträva saklighet och opartiskhet vid anbudsprövningen. Utredningen föreslår som villkor för erhållande av bostadslån skyldighet för byggherren/låntagaren att i upphandlingsärenden tillämpa en jävsregel som innebär att den som är bunden till något av de anbudsgivande företagen genom förtroendeuppdrag, anställning eller ägarintresse som inte är obetydligt inte får delta i byggherrens prövning av anbud. Byggherren bör i samband med låneansökan avge en förklaring att någon jävig person inte deltagit i upphandling av varor och tjänster för byggnadsprojektet.

Utredningen föreslår inte att några särskilda regler för byggherrarnas anbudsprövning skall införas i bostadslånekungörelsen. I detta avseende skiljer sig utredningens förslag från upphandlingskommitténs. De tidigare angivna grundprinciperna för upphandlingen – affärsmässighet och objektiv prövning av anbud och anbudsgivare – bör enligt utredningen vara vägledande.

För att skapa garantier för att byggherrarna följer bostadslångivningens intentioner och även tillämpar de riktlinjer som kan ha lämnats av kommunen i samband med markupplåtelsen föreslår utredningen att byggherrarna skall vara skyldiga att i samband med låneansökan schematiskt redovisa inkomna anbud samt att redovisa de upphandlingsbeslut som fattats. Detta avses motsvara den skyldighet som enligt förvaltningslagen och offentlighetsprincipen åligger myndighet när det gäller att motivera upphandlingsbeslut och tillämpa öppenhet i upphandlingsärenden.

För att underlätta upphandlingsredovisningen bör enligt utredningen bostadsstyrelsen utarbeta ett formulär som innehåller de frågor som kommunen och lånemyndigheterna har anledning att ställa.

6.5 Lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsobjekt

Statliga bostadslån förutsätter prövning av låneobjekten med avseende på såväl kvalitet som kostnader. Enligt bostadslånekungörelsen skall ansökan

om bostadslån avslås, om de hyror eller årsavgifter som behövs för att täcka de årliga kostnaderna för fastigheten beräknas bli så höga att påtaglig risk föreligger för förlust eller om den beräknade kostnaden för projektet väsentligt överstiger pantvärdet. Projektet prövas således i kostnadshänseende med avseende på dels förlustrisk vid förvaltning, dels produktionskostnadens skälighet. I vissa fall prövas dessutom markprisets skälighet.

För att de konkurrensfrämjande åtgärder som utredningen föreslagit skall få avsedd effekt bör grunderna för produktionskostnadsprövningen enligt utredningen ändras så att bostadslångivningen i högre grad än nu kan tjäna som ett medel att pressa produktionskostnaderna. Detta kan enligt utredningen åstadkommas genom en skärpning av villkoren för att med hänsyn till pris och kvalitet godta byggprojekt för statlig belåning. Långivningen bör också fylla funktionen som ett styrande och kontrollerande bostadspolitiskt instrument. Lånesystemet bör enligt utredningen tillgodose följande krav.

1. Lånemyndigheterna bör pröva låneärendena innan projekten påbörjas.
2. Projekten bör vid den prövning som sker före byggstart vara så preciserade i fråga om utformning och kostnader att lånemyndigheterna kan göra en säker bedömning av projekten.
3. Projekten bör inte efter den första prövningen förändras så att förutsättningarna för godkännande rubbas.

Enligt byggkonkurrensutredningens uppfattning är bostadslånereglerna f. n. inte utformade så att dessa krav tillgodoses. Det finns därför enligt utredningen anledning att överväga vilka förändringar som bör godtas mellan preliminär och slutlig låneprövning och vilka krav som bör ställas på precisionen i de preliminära låneansökningarna.

Byggkonkurrensutredningen anser att nuvarande låneregler i flertalet låneärenden ger alltför stora möjligheter att förändra ett projekt efter det att projektet prövats före byggstart. Bostadslån kan således utgå även om de beräknade kostnaderna ökats på grund av projektförändring som byggherren beslutat. Detta minskar enligt utredningen byggherrarnas respekt för den preliminära låneprövningen och deras benägenhet att göra en noggrann kostnadsredovisning i den preliminära låneansökan.

Förändringar i projektens utformning och kostnader bör enligt utredningens mening inte godtas i den omfattning som nuvarande låneregler möjliggör. Tyngdpunkten i låneprövningen måste ligga i den preliminära prövningen, dvs. innan bygget påbörjas.

I fråga om gruppbyggen av småhus och s. k. byggmästarbildade bostadsrättsföreningar finns en särskild låneregel som medger endast smärre avvikelser mellan preliminärt och slutligt uppgivna kostnader. Det preliminära lånebeslutet skall nämligen innehålla uppgift om att lånet inte kommer att beviljas slutligt, om kostnaden för det färdigställda projektet blir högre än den kostnad som beräknats i samband med det preliminära beslutet med de tillägg som länsbostadsnämnden kan godta med hänsyn till pris-

ökningar under byggtiden eller liknande omständigheter. Utredningen föreslår att denna regel blir generellt gällande för alla projekt med undantag för styckebyggda småhus. Härigenom minskas byggherrarnas utrymme för att i den slutliga låneansökan avvika från vad som redovisats i den preliminära ansökan.

Utredningen anser att flera av de förslag som den framlagt bör bidra till att rent allmänt öka de preliminära låneansökningarnas kvalitet. Viktigt är därvid bl. a. att entreprenadupphandlingen kan väntas öka och att anbudstävling kommer att bli den dominerande formen vid entreprenadupphandling. Eftersom upphandlingen förutsätter att entreprenaduppdraget är preciserat, bör tillämpningen av anbudskonkurrens utgöra en garanti för att projekten är klart definierade när de underställs lånemyndigheterna.

Utöver den nyss angivna regeln bör enligt utredningen gälla att låneobjekten vid den preliminära prövningen så långt möjligt skall vara definitiva i fråga om kostnader och utformning i de avseenden som påverkar bedömningen av projekten.

För att egenregibyggda projekt vid den preliminära låneprövningen skall kunna jämföras med entreprenadupphandlade bör egenregibyggarnas kostnadsuppgifter ha karaktär av utfästelse att bygga till den kostnad som angetts i den preliminära låneansökan. Skillnader mellan preliminärt och slutligt uppgivna kostnader bör därför bedömas på samma sätt som vid entreprenadupphandling.

De kostnadsuppgifter som infordras i bostadslåneärendena representerar enligt utredningen de samlade kostnadserfarenheterna inom bostadsbyggandet. Det finns inget annat kostnadsmaterial att tillgå f. n. Den kritik som från olika håll har riktats mot dessa uppgifter måste därför enligt utredningen tas till intäkt för åtgärder i kvalitetshöjande syfte.

För det första bör enligt utredningen byggherrarna ändra sin attityd inför uppgiftslämnandet. Från byggherrehåll har nämligen hävdats att uppgifterna endast lämnas i syfte att byggherren skall få lånebeslut och kunna "komma i gång", varför uppgifterna inte är lämpade för statistisk bearbetning. Utredningen anser att förslagen om konkurrensfrämjande upphandling knappast skulle få någon kostnadssänkande effekt för konsumenterna, om inte denna byggherrarnas inställning till redovisning av kostnader radikalt ändras.

Vidare bör enligt utredningen enhetliga kostnadsredovisningsmetoder införas. Den allvarligaste bristen i nuvarande kostnadsuppgifter är nämligen avsaknaden på definitioner på de olika kostnadsgrupperna. Under senare år har ett intensivt arbete på att åstadkomma enhetliga redovisningsprinciper inom byggnadsindustrin pågått inom BSAB (Byggandets Samordning AB) och resulterat i att ett redovisningssystem, det s. k. BSAB-systemet, nu föreligger. Det finns således enligt utredningen numera en utgångspunkt för att gruppera kostnaderna för bostadsbyggandet på ett enhetligt sätt.

En del av kritiken mot nuvarande kostnadsuppgifter går ut på att uppgifterna lämnas så tidigt att dels vissa entreprenadanbud ännu inte hunnit

hämtas in, dels att anbuden inte hunnit utvärderas, reservationer prissättas osv. Eftersom det inte är möjligt att senarelägga uppgiftslämnandet – kostnadsuppgifterna måste ju lämnas tidigt om de skall kunna vara underlag för beviljande av lån eller avslag på låneansökningen – tänker sig utredningen i stället två redovisningstillfällen. Första redovisningen, kostnadsredovisning I, skall göras före lånebeslut. Den bör avse en enkel sammanställning av inkomna anbud tillsammans med beräkningsposter på de punkter där anbud ännu inte kommit in samt för byggherrens egna kostnader. Sedan samtliga entreprenörer antagits och entreprenadsummor fixerats lämnar byggherren en kostnadssammanställning, kostnadsredovisning II. Den skall enligt utredningen ha en enhetlig uppdelning enligt BSAB-systemet. Om kostnadsredovisning II skulle visa en totalsumma som inte obetydligt överstiger motsvarande summa i kostnadsredovisning I, är förutsättningarna för det preliminära lånebeslutet rubbade och lånefrågan får tas under omprövning.

Kostnadsredovisning II bör byggherrarna enligt utredningen kunna lämna inom tre månader från beslutet om bostadslån. För att säkerställa att byggherrarna verkligen kommer att lämna in kostnadsredovisning II bör detta anges i lånebeslutet som ett lånevillkor.

I sin slutliga ansökan om lån skall byggherren sedan redovisa kostnadsutfallet. Utredningens förslag att de i preliminära ansökningen uppgivna kostnaderna i princip inte skall få ändras måste få konsekvenser för kostnadsredovisningen i ansökningen om slutligt beslut, kostnadsredovisning III. Denna måste kunna relateras till kostnadsredovisning II och avvikelser dem emellan måste förklaras.

Utredningen föreslår att bostadsstyrelsen ges uppdrag att utveckla det system för redovisning av produktionskostnader som här skisserats.

Det finns enligt utredningens mening anledning att i bostadslånekungörelsen starkare än vad som nu är fallet markera kommunens ansvar för vilka projekt som skall komma till stånd med stöd av statliga bostadslån. För att kommunens ansvar för långivningen skall bli ytterligare markerat föreslår utredningen att bostadslån inte skall få beviljas med mindre kommunen tillstyrkt ansökan om lån med avseende på produktionskostnaden.

Kommunen bör enligt utredningen vid sin prövning av låneärendena bedöma de anbud som byggherren antagit mot bakgrund av övriga inkomna anbud i den omfattning som bedöms erforderlig i varje särskilt fall. En sådan ordning bör vara ägnad att främja en korrekt bedömning av anbudstävlingen och därigenom inverka positivt på konkurrensförutsättningarna i produktionsledet.

Utredningen anser att det självklart måste ankomma på byggherren att avgöra vilken entreprenör han skall välja. Detta följer av byggherrens juridiska och ekonomiska ansvar för projektet. Kommunen kan alltså inte föreskriva att ett visst anbud skall antas av byggherren. Om kommunen finner att de anbud som byggherren valt är påtagligt sämre än andra anbud, kan detta emellertid vara en anledning för kommunen att inte tillstyrka

byggherrens ansökan om bostadslån.

Den föreslagna vidgade befogenheten för kommunen vid långivningen möjliggör en kontroll av att låneobjekten uppfyller de krav som kommunen med utgångspunkt i sin bostadspolitiska och hyrespolitiska målsättning har ställt upp i samband med att byggherren tilldelats mark för det aktuella projektet.

Utredningen understryker att länsbostadsnämnden bör kunna frångå den bedömning av låneärendet som kommunen gjort genom att tillstyrka låneansökan. Kommunens bedömning bör dock inte frångås utan vägande skäl.

6.6 De allmännyttiga bostadsföretagen

I utredningens uppdrag har ingått att pröva om gällande villkor för godkännande av bostadsföretag som allmännyttiga är ändamålsenliga. Det viktigaste av dessa villkor är att kommunen skall ha det dominerande inflytandet i bostadsföretaget och utse mer än halva antalet styrelseledamöter samt att övriga styrelseledamöter skall utses av personer eller företag som är fristående i förhållande till egentliga byggnadsföretagarintressen. Tillämpningen av detta stadgande aktualiserades under hösten 1969 sedan näringslivets byggnadsdelegation väckt frågan om Svenska riksbyggen kunde ingå som minoritetsdelägare i allmännyttiga bostadsföretag med hänsyn till att Svenska riksbyggen var nära lierat med byggnadsföretaget BPA. Utredningens uppdrag är emellertid inte begränsat till detta speciella villkor för godkännande av allmännyttiga företag.

Beträffande reglerna för de allmännyttiga företagens styrelsesammansättning och ägarförhållanden erinrar utredningen om att bestämmelsen i bostadslånekungörelsen om styrelsesammansättningen i allmännyttiga bostadsföretag har kvarstått oförändrad sedan den infördes i 1948 års lånekungörelse. Frågan om annan än kommun skall medges tillskjuta grundkapital, som skall uppgå till minst 1 % av det förvaltade fastighetskapitalet, aktualiserades emellertid i en proposition till 1958 års riksdag. Frågan gällde om de allmännyttiga företagen skulle ägas helt av kommun eller inte. Enligt den bedömning som godtogs av riksdagen borde samma möjlighet till tillskott av grundkapital, som HSB och Svenska riksbyggen hade, medges även andra icke spekulativa intressenter som var representerade i allmännyttiga företags styrelser efter prövning från fall till fall.

Tre fjärdedelar av de aktiva allmännyttiga bostadsföretagen är helkommunala, dvs. vederbörande kommun utser hela styrelsen och/eller är ensam ägare av det allmännyttiga företaget. I den återstående fjärdedelen av företagen utser kommunen flertalet styrelseledamöter men en styrelseminoritet utses av annan än kommunen. I de flesta av dessa icke helkommunala

företag är det de rikskooperativa bostadsföretagen HSB och Svenska riksbyggen som utser styrelseledamöter. För 5 % av de allmännyttiga företagen utses styrelseledamöter av andra – vanligen lokala industriföretag men också i enstaka fall ideella sammanslutningar eller stiftelser.

De icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretagen har ett bostadsbestånd som omfattar sammanlagt ca 80 000 lägenheter, vilket motsvarar 15 % av lägenheterna hos allmännyttiga företag. Företag med HSB-representation har omkring 29 000 lägenheter, företag med representation från Svenska riksbyggen omkring 31 000 lägenheter och andra icke helkommunala företag omkring 20 000 lägenheter.

Företag som utser styrelseledamöter i allmännyttiga företag har inte alltid skjutit till medel till företagens grundkapital (aktiekapital eller grundfond). Kommunen har enligt en undersökning omfattande 712 företag, vilken byggkonkurrensutredningen gjort, ensam tillskjutit grundkapital i 613 fall (88 % av de tillfrågade företagen). Svenska riksbyggen har tillskjutit grundkapital i nästan alla företag i vilka Svenska riksbyggen utser styrelseledamöter. HSB har tillskjutit kapital i två företag. Andra än de rikskooperativa företagen har tillskjutit grundkapital i ca 35 företag. I 15 av dessa företag har andra än kommunen tillskjutit mer än hälften av grundkapitalet, vilket inte är i överensstämmelse med bostadsstyrelsens anvisningar.

De flesta av de icke helkommunala företagen är små. En tredjedel har ett fastighetsbestånd som omfattar mindre än 100 bostadslägenheter och bara 26 företag har ett bostadsbestånd på mer än 1 000 lägenheter.

Byggkonkurrensutredningen framhåller att förhållandena inom bostadsförsörjningens område i dag är väsentligt annorlunda än för 25 år sedan, då nu gällande kriterier för allmännyttiga bostadsföretag uppställdes. De förändringar som har skett har på ett genomgripande sätt påverkat kommunernas ställning, särskilt i fråga om kommunernas förutsättningar att fullgöra sina bostadspolitiska uppgifter. Frågan om vilka regler som bör gälla för ägarförhållanden och styrelsesammansättning i de allmännyttiga företagen måste bedömas med hänsyn till denna förändrade situation. Utredningen pekar också på att i direktiven till utredningen sägs att den skall pröva om gällande regler för godkännande av bostadsföretag som allmännyttigt är ändamålsenliga med hänsyn till utvecklingen i fråga om kommunernas ställning på bostadsförsörjningens område och strukturförändringen på byggföretagarsidan.

Den faktor som starkast bidragit till att ändra förhållandena är enligt utredningen de kommunsammanläggningar som genomförts. Utredningen erinrar om att antalet kommuner i landet uppgick till 2 505 år 1948 jämfört med 464 år 1971 och 272 år 1974, då den pågående kommunreformen i huvudsak blir slutförd. Den koncentration av resurser som härigenom åstadkommits innebär att kommunerna, när reformen är genomförd, i de allra flesta fall kommer att ha goda förutsättningar att bedriva en aktiv

bostadspolitik. Kommunernas möjlighet att styra och leda bostadsbyggandet har även förbättrats väsentligt genom de planeringsinstrument och de mark- och bostadspolitiska hjälpmedel som successivt utvecklats. Utredningen anser att utvecklingen inom bostadssektorn och kommunernas alltmera framträdande roll i bostadsbyggande och bostadsförvaltning i hög grad också är en följd av att bostadsfrågan gjorts till en central kommunalpolitisk angelägenhet och att bostadspolitiska insatser prioriteras av kommunerna.

Med den ställning som kommunerna har inom bostadsförsörjningen finns enligt utredningens mening numera inte något egentligt behov av att organisationer och företag går in som delägare i allmännyttiga bostadsföretag eller är tillförsäkrade representation i allmännyttiga företags styrelser. Om det finns behov av att komplettera allmännyttiga företags kapacitet, kan detta ske genom att företaget köper tjänster i den utsträckning som erfordras. Den helkommunala företagsformen framstår således enligt utredningens mening som den naturliga, om man förutsättningslöst diskuterar de allmännyttiga företagens ställning.

Utredningen anser vidare att det är riktigt och väsentligt att kommunerna har det hela och fulla ansvaret för verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretagen. Detta förutsätter att kommunens beslutande organ exklusivt bestämmer vilka som skall leda företaget. De allmännyttiga företagen är att se som en del av kommunernas verkställande organisation och styrelserna i allmännyttiga företag bör därför utses på samma sätt som kommunala nämnder och styrelser.

Ett ytterligare argument för att de allmännyttiga bostadsföretagen bör vara helkommunala är enligt utredningen att de härigenom får en ställning som bidrar till att stärka förtroendet för dem som upphandlande företag. Såväl Svenska riksbyggen som HSB har intressen i byggnadsbranschen. Enligt vad utredningen erfarit uppfattas detta av vissa entreprenörer som konkurrenshämmande. Även om det inte har påvisats att förekomsten av minoritetsrepresentation i vissa allmännyttiga bostadsföretag inneburit konkurrensbegränsning, kan redan subjektiva föreställningar om sådana förhållanden vara ägnade att minska konkurrensviljan.

För bibehållande av nuvarande regler för godkännande av allmännyttiga företag talar enligt utredningen att ett relativt stort antal icke helkommunala företag är verksamma i dag. De intressenter som utsett styrelseminoriteten i dessa företag har också enligt utredningen utan tvivel gjort betydelsefulla insatser i de allmännyttiga företagen. Särskilt framhåller utredningen det stöd som de rikskooperativa företagen lämnat och som för många kommuner utgjort en värdefull tillgång. HSB och Svenska riksbyggen har också i många fall tagit initiativ till bildande av allmännyttiga bostadsföretag och även på annat sätt verkat som pådrivande när det gällt att få till stånd ökade kommunala insatser inom bostadsförsörjningens område. I viss mån kan också enligt utredningen företag med minoritetsrepresentanter i styrelsen

betraktas som ett konkurrensinslag inom den allmännyttiga sektorn.

För HSB:s och Svenska riksbyggens engagemang i allmännyttiga företag kan man enligt utredningen finna såväl ideella som ekonomiska skäl. Båda företagen vill verka för icke spekulativt byggande och förvaltning och menar sig – inte minst på grund av organisationernas nära förhållande till stora konsumentgrupper – kunna ge ett väsentligt stöd åt de allmännyttiga företagen. Vad beträffar de ekonomiskt motiverade skälen för samarbete i allmännyttiga företag hänger dessa samman med de uppdrag som allmännyttiga företag lämnar avseende projektering, byggadministration och förvaltning. Dessa uppdrag utgör en inte oväsentlig del av underlaget för de rikskooperativa företagens verksamhet och har därigenom stor betydelse för företagen.

Enligt utredningens bedömning är det angeläget att slå vakt om de möjligheter till rationellt byggande och effektiv förvaltning som ges genom samarbete mellan de allmännyttiga företagen samt HSB och Svenska riksbyggen. Förutom möjligheterna att utnyttja de rikskooperativa företagens resurser och erfarenheter vill utredningen särskilt understryka möjligheterna att genom sådant samarbete åstadkomma en utvecklad byggherresamverkan. Utredningen anser emellertid att det bör vara möjligt att upprätthålla detta samarbete även om de allmännyttiga företagen görs helkommunala. De uppdrag som HSB och Svenska riksbyggen utför för de allmännyttiga företagen grundas för övrigt redan nu på särskilda avtal, varför förutsättningarna för denna verksamhet inte skulle komma att förändras.

Utredningen understryker att den, samtidigt som den föreslår att de allmännyttiga företagen skall vara helkommunala, inte föreslår någon inskränkning i kommunernas möjligheter att till styrelseledamöter i allmännyttiga bostadsföretag utse de personer som kommunen finner mest lämpade för uppdraget. Kommunen bör således få full frihet att bestämma styrelsens sammansättning. Självklart finns inte något som hindrar att kommunen som styrelseledamöter utser personer som tidigare medverkat i företagets styrelse som representanter för en minoritetsdelägare.

Sammanfattningsvis har utredningen funnit övervägande skäl tala för att de allmännyttiga bostadsföretagen skall vara helkommunala. En sådan ordning kommer såvitt utredningen kan bedöma inte att försämra förutsättningarna för ett samarbete mellan allmännyttiga företag och HSB och Svenska riksbyggen. Utredningen föreslår därför att reglerna för godkännande av bostadsföretag som allmännyttiga ändras så att bara helkommunala företag godkänns som allmännyttiga i bostadssammanhang. De ändrade reglerna bör bara gälla sådana företag som nyproducerar bostäder. Företag som tidigare godkänts som allmännyttiga bör inte behöva ombildas för att få lån för upprustning eller ombyggnad av fastigheter.

De ändrade reglerna bör träda i kraft först efter en övergångsperiod som utan tidspress ger utrymme för erforderliga företagsombildningar. Det kan

enligt utredningen förutsättas att en rad av de icke helkommunala företagen kommer att upphöra i samband med de nu pågående sammanläggningar av de allmännyttiga företag, vilka till stor del torde vara genomförda vid kommunindelningsreformens slutförande. Utredningen har emellertid för vissa andra ändringar i lånekungörelsen föreslagit en femårig övergångstid och föreslår samma övergångstid beträffande nyss nämnda lånevillkor.

Med tanke på att bara helkommunala företag i framtiden föreslås erhålla bostadslån som allmännyttiga bör det inte längre kunna förekomma att annan än kommunen äger utse egna representanter i allmännyttigt företags styrelse. Det förekommer emellertid redan i dag att kommunerna till styrelseledamöter utser personer som är engagerade på ett eller annat sätt i bostadsbyggande och bostadsförvaltning. Det finns därför enligt utredningen skäl att överväga regler som syftar till att garantera att styrelsen i sin verksamhet är opartisk i förhållande till intressenter inom bostadsbyggande och bostadsförvaltning.

7 Remissyttrandena

7.1 Allmänna synpunkter

Det av utredningen angivna syftet med utredningsarbetet, att öka konkurrensen inom bostadsbyggandet, har vunnit allmän anslutning bland remissinstanserna. I fråga om vilken omfattning den direkta konkurrensen skall ha i olika led i byggprocessen finns det emellertid delade meningar. Flertalet remissinstanser delar dock utredningens allmänna inställning att åtgärderna för att förbättra konkurrensen i första hand skall avse entreprenörledet.

Majoriteten av remissinstanserna ställer sig i huvudsak positiva till utredningens förslag. Till dessa hör *marknadsrådet* (numera *marknadsdomstolen*), *NO*, *bostadsstyrelsen*, *flertalet länsbostadsnämnder*, *länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Västernorrlands* samt *Norrbottens län*, *flertalet hörda kommuner*, *boendeutredningen*, *bygglagutredningen*, *fullmäktige i riksbanken*, *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *LO*, *TCO*, *SABO*, *Hyresgästernas riksförbund*, *Svenska riksbyggen*, *Svenska byggnadsarbetareförbundet* och *Svenska kommunalarbetareförbundet*.

NO ansluter sig i princip till utredningens förslag att få till stånd bättre konkurrensförutsättningar bl. a. genom att knyta vissa villkor till bostadslångivningen. *Svenska kommunförbundet* instämmer i utredningens syfte och hyser sympati för de grundläggande tankegångarna i utredningens betänkande. *SABO* delar det allmänna synsätt som utredningen ger uttryck för genom att i likhet med utredningen markera skillnaden mellan bostadsmarknad och byggmarknad.

Hyresgästernas riksförbund erinrar om att förbundet vid flera tillfällen har krävt åtgärder för att skärpa konkurrensen på byggmarknaden. Enligt förbundet tjänar flera av de förslag utredningen anvisat sådana syften. Enligt *Svenska byggnadsarbetareförbundet* är utredningens förslag genomgripande och har ett syfte, som förbundet i stort sett kan instämma i.

Länsstyrelsen i Malmöhus län delar utredningens grundsyn att det är angeläget att hävda bostadskonsumenternas intressen genom åtgärder för att nå effektivitet och låga kostnader i bostadsbyggandet. Såväl från konsumentsynpunkt som från samhällsekonomisk synpunkt är det angeläget att bostadsbyggandet sker i sådana former att marken neutraliseras som konkurrensfaktor, att markkostnaderna hålls nere och att man på bästa sätt utnyttjar byggmarknadens resurser och förutsättningar att bygga bostäder av hög kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* innebär utredningens förslag att kraftigt ingripande för att komma till rätta med många av de faktorer som påverkar boendekostnaderna. Länsstyrelsen anför att bostadsmarknaden normalt saknar de för en vanlig konkurrensmarknad gällande karaktärsdragen. Även om konkurrens med slutprodukten måste vara riktmärket inom bostadsbyggandet, krävs enligt

länsstyrelsens uppfattning på grund av marknadens speciella struktur styrningsmedel av konkurrensfrämjande karaktär redan inom produktions- och förvaltningsledet.

Många av de remissinstanser som stöder utredningens huvudförslag har emellertid också vissa invändningar. På några punkter ifrågasätter *NO* om utredningens förslag verkligen kommer att leda till en effektivare konkurrens. Dessa punkter gäller markfördelningen och dispensmöjligheten för allmännyttiga och kooperativa företag som bygger i egen regi. *Svenska kommunförbundet* anser att åtskilliga invändningar kan göras beträffande de åtgärder som föreslagits för att förverkliga den av utredningen angivna målsättningen. Enligt förbundet synes utredningen lagt tonvikten på bostadsbyggandet i storstadsområdena och i viss utsträckning anpassat sina förslag till förhållandena i dessa områden. Administrativa svårigheter kan uppstå då de föreslagna reglerna skall tillämpas i medelstora och mindre kommuner. Byggmarknadens struktur möjliggör på många håll inte heller en tillämpning.

SABO beklagar att utredningens ställningstagande i fråga om valet av instrument för att påverka konkurrensen i bostadsbyggandet inte analyserats ytterligare, eftersom en relativt stor del av bostadsbyggandet skulle komma att lämnas utanför de föreslagna åtgärderna.

Bostadsstyrelsen anser att en förutsättning för att utredningens förslag skall få avsedd effekt är att den statsbelånade andelen av bostadsproduktionen blir avsevärd och inte mycket mindre än som kommit till uttryck i bostadsbyggnadsplanen. Enligt styrelsen kan ett genomförande av de föreslagna åtgärderna leda till ett ökat intresse att bygga utan statliga lån. *LO* framhåller angelägenheten av att den statliga bostadslånegivningen får en sådan utformning att ett kringgående av eventuellt tillkommande bestämmelser på grundval av utredningens förslag effektivt motverkas beträffande företag som avser att finansiera bostadsbyggande på annat sätt än genom statlig belåning.

Svenska byggnadsarbetareförbundet anser att förslagen i vissa delar är behäftade med såväl principiella som praktiska brister och riktar kritik mot utredningens behandling av självkostnadsföretagens ställning samt frågor rörande byggherresamverkan och integrerad produktion.

Många remissinstanser med parlamentarisk sammansättning har ofta en minoritet med avvikande mening i fråga om främst markvillkoret. Detta gäller särskilt *kommunala* remissinstanser. I flera av dessa *reservationer* betonas att reservanterna delar utredningens grundsyn att kommunerna bör äga och förmedla mark som skall tas i anspråk för samhällsbyggande och att statsmakternas åtgärder ytterligare bör inriktas på att stimulera kommunerna att föra en aktiv markpolitik. Markvillkoret vill reservanterna dock inte biträda med hänsyn till de möjligheter kommunen i övrigt har att styra samhällsbyggandet. Däremot biträds ofta upphandlingsvillkoret i dessa reservationer.

Till de remissinstanser som i huvudsak ställer sig avvisande till utredningens förslag hör *SAF*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges industriförbund*, *SBEF*, *Svenska bankföreningen*, *Sveriges byggmästareförbund*, *Sveriges trähusfabrikers riksförbund*, *NBD*, *Sveriges villaägareförbund*, *Svenska företagares riksförbund*, *Sveriges fastighetsägareförbund*, *Skånska cementgjuteriet* samt *Stockholms* och *Skånes handelskamrar*.

Flera av dessa remissinstanser betonar att åtgärder för att förbättra konkurrensen inom bostadsbyggandet inte bör, som utredningen föreslagit, inriktas på enstaka led i byggprocessen, utan att åtgärderna bör spänna över samtliga led. *SBEF* anser att utredningen har missat det övergripande målet – att uppnå bättre samspel mellan samhällsorgan, producentorgan och de boende. SBEF riktar vidare kritik mot att utredningen har begränsat sin uppgift till att föreslå åtgärder som kan förbättra konkurrensförutsättningarna inom ramen för den av statsmakterna fastlagda bostadspolitiken. Denna begränsning innebär enligt SBEF att utredningen inte uppmärksammat och därigenom inte angripit de institutionella faktorer, som hindrar bostadsmarknaden från att bli en effektiv konkurrensmarknad.

SBEF anför att det alltid ligger i byggherrens intresse att göra billigast möjliga upphandling och att söka den upphandlingsform som tillförsäkrar honom bästa resultat. Om utredningen hyser misstankar att dagens byggherrar inte agerar tillfredsställande, anser SBEF att det varit särskilt befogat att utredningen analyserat byggherrefrågan i stället för att ensidigt inrikta sig på produktionsledet.

Enligt SBEF behövs en konkurrens över hela fältet med särskild inriktning på slutresultatet. Byggnadsindustrin behöver utökade möjligheter till nära kontakt med marknaden, dvs. de boendes önskemål och krav på bostadskvalitet och bostadsmiljö. Det kommunala planmonopolet har försvårat direktkontakten mellan byggföretagen och de boende. Med sitt förslag befäster utredningen ytterligare kommunernas monopolställning vid utformning av stadsplaner och bostadsområdenas miljö.

Även *NBD* riktar kritik mot att utredningen begränsar sig till att föreslå åtgärder inom ramen för den av statsmakterna fastlagda bostadspolitiken. En omprövning av bostadspolitiken måste göras så att konkurrenshämmande inslag undanröjs och förutsättningar skapas för ett positivt utnyttjande av marknadskrafterna. Utredningen har genom sitt angreppssätt endast beaktat konkurrens om råmark resp. konkurrens i produktionen. Då råmarkskostnaden endast påverkar den slutliga boendekostnaden med någon knapp procent torde det stå klart att utredningens förslag om kommunal markfördelning inte kommer att leda till lägre boendekostnader. Byggnadskostnaden utgör visserligen en större del av slutlig boendekostnad men möjligheten att påverka boendekostnaden är mycket begränsad genom insatser enbart i produktionsledet. Den avgränsning som utredningen gjort innebär

att möjligheterna till kostnadsstyrning kraftigt beskurits. För att uppnå en kostnadspress som kommer konsumenterna tillgodo krävs därför enligt NBD att konkurrensen får omfatta samtliga led i byggprocessen.

Utifrån delvis andra utgångspunkter riktar *HSB*, som tillstyrker flera av utredningens förslag, och *statens institut för byggnadsforskning*, som inte tar ställning till utredningens förslag, kritik mot utredningens sätt att angripa problemen. *HSB*, anser att den åtskillnad utredningen gjort mellan byggmarknad och bostadsmarknad är teoretiskt elegant men har dålig anknytning till de faktiska förhållandena. HSB är också kritisk mot utredningens resonemang om rollfördelningen inom bostadsbyggandet. Överger man rollfördelningsteorin och i stället söker belysa de sociala och ekonomiska motiv som utgör drivkrafterna i bostads- och samhällsbyggandet, kommer man till helt annan syn i fråga om vilka konkurrensfrämjande åtgärder som erfordras för att konsumenternas intressen skall tillgodoses. HSB anför vidare att konkurrens i bostadsbyggandet i endast begränsad omfattning är en fråga om bostadens pris vid produktionstillfället. Grundläggande för den kooperativa sektorns verksamhet har varit en konkurrens med starkt hänsynstagande till kvalitet och till ansvarstagande i den långsiktiga förvaltningen av bostäder under bostadskonsumenternas egen bestämmanderätt. Enligt *statens institut för byggnadsforskning* kommer den tilltagande industrialiseringen av byggnadsproduktionen att leda till att entreprenadledets andel av det totala förädlingsarbetet avtar. Entreprenadverksamheten kommer därför att utvecklas mot en alltmer renodlad inköpande och produktionssamordnande funktion. Mot denna bakgrund synes utredningens förslag om att två relativt väl integrerade block, beställare – resp. producenter, skall mötas på entreprenadmarknaden ofullständigt underbyggt.

Flera remissinstanser – det gäller både sådana som är positiva till utredningens huvudförslag och sådana som helt eller delvis avvisar dem – har pekat på att utredningen i sina förslag inte har beaktat det nya läget på bostadsmarknaden. Många instanser tror att den vikande efterfrågan på bostäder och den minskade byggmarknaden kommer att medföra ökad konkurrens i bostadsbyggandet. Sålunda pekar *BPA*, som i långa stycken säger sig kunna tillstyrka utredningens förslag, på att förslagen synes ha tillkommit mot bakgrunden av en helt annan marknadsbild än den som gäller i dag. Denna marknadsbild kan förutsättas bli rådande lång tid framöver. Ökad konkurrens framtvingad genom ytterligare lagstiftning och byråkratisering är i rådande marknadsläge knappast möjlig att åstadkomma. Enligt BPA bör ansträngningarna att begränsa kostnadsstegringen inom bostadsbyggandet i första hand inriktas på ett effektivare utnyttjande av produktionsmedlen genom fortsatt rationalisering, bättre planering på alla nivåer samt intensivt forsknings- och utvecklingsarbete. Därvid är det synnerligen angeläget med ett mera utvecklat samarbete mellan myndigheter, byggherrar, projektörer och producenter. Vidare ifrågasätter BPA om man inte bör begränsa lå-

nemyndigheternas granskning- och kontrolluppgifter samt göra en omprövning av bostadsstyrelsens organisation och arbetsuppgifter.

7.2 Markvillkoret

Majoriteten av remissinstanserna delar byggkonkurrensutredningens uppfattning att marken och äganderätten till marken intar en central plats i diskussionen om konkurrens i bostadsbyggandet. Flertalet remissinstanser tillstyrker också utredningens förslag om att som villkor för statligt bostadslån skall gälla att marken förmedlas av kommunen, markvillkoret. Syftet med markvillkoret är enligt utredningen att särkra konkurrensen i byggandet genom att eliminera byggintressenters möjligheter att via eget markinnehav påverka fördelningen av produktionsuppdragen. Till de remissinstanser som ställer sig positiva till förslaget hör *bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, samtliga hörda länsstyrelser utom länsstyrelsen i Östergötlands län, boendeutredningen, bygglagutredningen, fullmäktige i riksbanken, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, SABO, Hyresgästernas riksförbund, HSB, Svenska riksbyggen, BPA, SSU, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska kommunalarbetareförbundet, Stockholms, Norrköpings, Helsingborgs, Malmö, Trelleborgs, Eslövs, Landskrona, Köpings, Härnösands, Örnsköldsviks, Timrå, Ånge, Sollefteå* och *Haparanda kommuner, samarbetsnämnderna i Sundsvalls, Sollefteå* och *Kramfors kommunblock* samt *Norrbottens läns landsting.*

Bygglagutredningen delar byggkonkurrensutredningens uppfattning att markinnehavets styrande inverkan på bebyggelseplanering, bostadsproduktion och bostadskostnader bör brytas och har ingenting att erinra mot att man i nuvarande läge tillgodoser detta syfte på det sätt som utredningen föreslår. På längre sikt bör frågan om markinnehavets påverkan på bebyggelseplaneringen och byggandet i första hand lösas mera generellt genom ändringar i den lagstiftning som reglerar fördelningen mellan det allmänna och markägarna av befogenheterna att bestämma om markens användning för bebyggelse. Liknande tankegångar förs fram av *Stockholms kommun* och *boendeutredningen. Svenska kommunförbundet* tillstyrker förslaget med hänsyn till den stora betydelse som markägandet har för möjligheterna att styra bostadsbyggandet och påverka kostnaderna. *Svenska byggnadsarbetareförbundet* anser det vara av största vikt att markvillkoret genomförs. Markvillkoret är enligt förbundet utredningens principiellt viktigaste och praktiskt mest realistiska förslag. Enligt förbundet innebär förslaget i praktiken att en del av byggnadsrätten överförs till kommunen. Med hänsyn till de omfattande förvärv av mark som vissa byggföretag ägnat sig åt under senare år anser förbundet det vara angeläget att snabbt genomföra förslaget. *Svenska riksbyggen* tror att innehavet av mark hittills i många fall ansetts betyda

större trygghet i sysselsättningen för byggande företag och deras anställda. Det bör dock vara möjligt för samhället att trygga enskilda människors sysselsättning utan att behöva godta en inskränkning i rådigheten över marken. Ett sätt är att kombinera markvillkoret med krav på långsiktig markfördelning i kommunerna.

Några remissinstanser, bl. a. *bostadsstyrelsen* och *fullmäktige i riksbanken*, tillstyrker markvillkoret under vissa förutsättningar. *Bostadsstyrelsen* anser att en ovillkorlig förutsättning för ett markvillkor är att det förenas med garantier från statens sida att kommunerna erhåller erforderliga lånemöjligheter för finansiering av markförvärv för bostadsbyggande och övrigt samhällsbyggande. Uppfylls denna förutsättning, talar övervägande skäl för att markvillkoret införs vad gäller exploateringsområden. *Fullmäktige i riksbanken* anför att effekten av markvillkoret väsentligen kommer att bero på det sätt på vilket fördelningen av mark till olika byggherreföretag sker. Sker fördelningen så att endast ett eller några få byggherreföretag kommer att svara för utbudet av bostäder på en ort, blir konkurrensen i fråga om utbudet av bostäder begränsad eller rent av obefintlig. Kan tillfredsställande metoder utformas för markens fördelning på byggherrar, har fullmäktige intet att invända mot att markvillkoret upprättas.

Sambandet mellan markvillkoret och förslaget om upphandling under konkurrens understryks av några remissinstanser. *Svenska byggnadsarbetareförbundet* anser att markvillkoret inte kan undvaras även om utredningens förslag om upphandling i anbudskonkurrens skulle genomföras. De båda förslagen kan enligt förbundet inte ersätta varandra. Utan markvillkoret skulle det möta stora svårigheter att kontrollera att anbudskonkurrens inte kringgås. Enligt *boendeutredningens* uppfattning har byggkonkurrensutredningen anfört starka skäl för att kravet på upphandling under konkurrens allvarligt kan urholkas om inte kommunen har full rådighet över den mark som skall bebyggas.

Vissa remissinstanser anser att markvillkoret skall omfatta krav på att all mark som förmedlas av kommun skall upplåtas med tomträtt. Till dessa hör *Hyresgästernas riksförbund*, *Svenska riksbyggen* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet*. *Svenska byggnadsarbetareförbundet* anser dessutom att upplåtelse med tomträtt kan ställas som villkor för lån ur markförvärvslånefonden.

Bland de remissinstanser som är tveksamma till eller avstyrker markvillkoret återfinns *länsbostadsnämnden i Uppsala län*, *statens institut för byggnadsforskning*, *statens planverk*, *länsstyrelsen i Östergötlands län*, *SAF*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges industriförbund*, *SBEF*, *Svenska bankföreningen*, *Sveriges byggmästareförbund*, *Sveriges trähusfabrikers riksförbund*, *NBD*, *Sveriges villaägareförbund*, *Svenska företagares riksförbund*, *Sveriges fastighetsägareförbund*, *Stockholms* och *Skånes handelskamrar*, *Sollentuna*, *Upplands Väsby*, *Linköpings*, *Göteborgs*, *Uddevalla* och *Partille kommuner* samt *förvaltningsut-*

skottet i Stockholms läns landsting.

Sollentuna kommun delar i princip utredningens uppfattning att kommunerna bör äga marken för samhällsbyggande. Konsekvensen härav bör enligt kommunen vara att de statliga åtgärderna framdeles inriktas på att ytterligare stimulera kommunerna att föra en aktiv markpolitik. Detta behöver dock inte innebära att det görs till ett obligatoriskt villkor för statlig belåning att marken i varje enskilt fall skall vara i kommunal ägo. Liknande tankegångar återfinns i yttrandena från *länsbostadsnämnden i Uppsala län* och *Göteborgs kommun.*

Enligt *NBD* skulle markvillkoret sannolikt inte medföra några fördelar för konsumenten, från vare sig kostnads- eller kvalitetssynpunkt, eftersom bruksvärdet enligt hyreslagen styr det pris konsumenten skall betala för sin bostad. Byggandet på egen mark kan därför inte medföra högre hyra för konsumenten. *SBEF* anser att utredningen har överbetonat markägarens möjlighet att styra byggandet och framhåller att enskilda företag inte kan genomföra en bebyggelse som kommunen inte accepterar. Vidare understryker SBEF att utredningen inte har kunnat påvisa att enskilt markinnehav medför sämre effektivitetskontroll och högre produktionskostnader än om marken ägs av kommunen. Det hade därför varit angeläget att utredningen sökt värdera den positiva effekt som eget markinnehav kan ha haft för företagens planering, produktutveckling och sysselsättning.

Svenska bankföreningen tror att markvillkoret med stor sannolikhet skulle medföra att de allmännyttiga bostadsföretagens redan nu gynnade ställning vid kommunens markfördelning ytterligare förstärks i förhållande till övriga företagsformer. Enligt *SAF* kommer markvillkoret att innebära stora risker för störningar i bostadsproduktionen genom att kommunerna tvingas till stora markförvärv på kort tid. Också *Sveriges trähusfabrikers riksförbund* anser att markvillkoret kommer att innebära försvårad planering och ryckighet i produktionen särskilt för företag som avser att bedriva småhusproduktion. Detta kan i sin tur medföra begränsade förutsättningar för produktutveckling till nackdel för såväl småhusbranschen som bostadskonsumenterna.

Utredningens beskrivning av markvillkorets effekter på fastighetsmarknaden har mött starka invändningar från några av de remissinstanser som avstyrker markvillkoret.

NBD anför att konsekvenserna för fastighetsmarknaden och prisutvecklingen på fastigheter knappast torde kunna överblickas, men att det finns grundad anledning vänta sig att effekterna kan bli mycket långtgående. En marknad utan några civila köpare utgör en helt okänd och oprövad situation i vår ekonomi. Uppenbara risker finns att bebyggda fastigheter kan drabbas av mycket kraftiga värdefall, vilket kan leda till att normala fastighetskrediter råkar i fara. Det synes därför oundgängligt att bereda fastighetsägare och kreditgivare skydd mot förluster, som helt kan rubba de ekonomiska förutsättningarna för företag och enskilda. Det kan således vara

motiverat att enskilda parter får påkalla inlösen och opartisk prövning av ersättningen, om kommunen som ensam köpare bjuder priser som understiger taxeringsvärden. En annan lika välmotiverad inlösensituation synes föreligga, om kommunen över huvud taget inte visar något intresse som köpare eller skjuter på förvärvsfrågan på obestämd tid. Enligt NBD måste fastighetsmarknaden förses med ett grundskydd mot värdefall, om kreditgivning och företagsamhet skall kunna fortgå utan risk för allvarliga störningar i framtiden. Det kan därför finnas anledning att i expropriationslagen föreskriva att ersättning vid expropriation och annan inlösen inte i något fall får understiga vissa miniminivåer, t. ex. av hypoteksinstitut godtaget kreditvärde eller taxeringsmyndigheternas allmänna riktvärden vid fastighetstaxeringen.

Fullmäktige i riksbanken finner utredningens anvisning om förtidsinlösen alltför vag och anser att utredningen inte funnit en tillfredsställande lösning på detta problem. Det synes enligt fullmäktige nödvändigt att skapa regler beträffande förfarandet vid inlösen i hithörande fall, angivande under vilka villkor säljaren har rätt att påfordra kommunalt köp och efter vilka normer köpet skall ske.

Enligt *Sveriges villaägareförbund* medför markvillkoret svåröverskådliga risker för småhusägarna i landet. Inga köpare utom kommunen kommer att finnas för bebyggelsefastigheter som skall förändras eller byggas om. De garantier som expropriationslagen innehåller om att villaägarna vid tvångsköp skall få kompensation, som räcker till anskaffning av en likvärdig fastighet, kommer på detta sätt att äventyras.

Bostadsstyrelsen och *Svenska riksbyggen* riktar kritik mot utredningens uppfattning att markvillkoret i kombination med de ändringar i expropriationslagstiftningen som genomförts under senare år får till följd att tidsperspektivet för de kommunala markförvärven i framtiden kan vara kortare än tio år. *Bostadsstyrelsen* framhåller att det är angeläget att kommunerna även framdeles förvärvar mark i god tid och sålunda i ett i allmänhet gynnsamt förhandlingsläge. Därmed kan markpriserna hållas på en rimlig nivå. Enligt *Svenska riksbyggen* är det tveksamt om utredningens resonemang om ett kortare markpolitiskt perspektiv till följd av markvillkoret är befogat. Många kommuner – sannolikt flertalet – kommer inte under överskådlig tid att ha en planeringskapacitet som sätter dem i ständ att särskilt långt i förväg ange vilka områden som skall byggas ut. Kommunernas markpolitiska perspektiv måste omfatta alternativa områden. Därtill kommer att ett mer konsekvent tillämpat medborgarinflytande i planeringen säkert inte motiverar ett kortare markpolitiskt tidsperspektiv.

De av utredningen föreslagna undantagen från markvillkoret förefaller enligt *SABO* allmänt sett onödigt komplicerade. Förutom ett generellt undantag för landsbygdsområde, i enlighet med vad utredningen

föreslagit, torde en allmänt verkande regel vara till fyllest med möjlighet till dispens eller undantag, t. ex. i sådana situationer som särskilt angivits av utredningen.

Förslaget att landsbygdsområde skall undantas från markvillkoret tillstyrks av samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan. Några remissinstanser framför synpunkter i fråga om definitionen av landsbygdsområde. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför att om landsbygdsområde är allt som inte omfattas av detaljplaneläggning skulle markvillkoret komma att gälla inom en stor del av länets mindre tätorter för vilka detaljplan upprättats. För bebyggande av enstaka tomter inom sådana områden vilkas exploatering saknar intresse i större samhällsbyggnadssammanhang skulle den föreslagna ordningen såvitt länsstyrelsen kan bedöma komma att innebära avsevärd administrativ belastning för kommunerna. Då ett undantag från markvillkoret i dessa orter knappast kan förväntas ha prisuppdrivande effekt bör det enligt länsstyrelsens mening undersökas om definitionen av begreppet landsbygdsområde kan ges en annan utformning. Enligt *Norrköpings kommun* bör det ankomma på kommunerna att kontinuerligt avgränsa områden som skall undantas från markvillkoret.

Utredningens förslag att länsbostadsnämnderna ges möjlighet att i enstaka fall bevilja dispens från markvillkoret för styckebyggda småhus har endast i några fall föranlett reaktioner från remissinstansernas sida. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* förutsätter att bostadsstyrelsen ges uppdrag att utfärda anvisningar till bestämmelserna och att undantagsmöjligheterna skall användas generöst, medan *länsbostadsnämnden i Kronobergs län* förordar en strikt tillämpning för styckebyggda småhus inom tätbebyggelse. *Norrköpings kommun* anser att dispensmöjligheten bör gälla även om någon enstaka tomt förvärvats från byggintressent, därest markpris och andra förutsättningar berättigar till bostadslån.

Förslaget att nybyggnad av flerfamiljshus i saneringsområde skall undantas från markvillkoret om marken varit i lånesökandens ägo sedan den 1 juli 1972 föranleder flera invändningar. *Hyresgästernas riksförbund* är kritiskt mot att den del av byggmarknaden inom vilken markpriserna är högst och markprishöjningar varit mest uppenbara – saneringsmark för flerfamiljshus i tätorternas centra – i betydande utsträckning faller utanför markvillkoret. *Bygglagutredningen* ifrågasätter om den valda lösningen är den lämpligaste. Avgränsningen synes kunna leda till ojämnheter i fråga om förutsättningarna för byggandet som inte är helt motiverade eller lämpliga. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det kan uppstå vissa svårigheter att inordna de undantagna fastigheterna i en planmässig upprustning inom ett större område. Länsstyrelsen anser att reglerna för markvillkorets tillämpning inom detta bostadsbestånd bör studeras närmare. Enligt *Svenska riksbyggen* och

Svenska byggnadsarbetareförbundet finns det starka skäl för att i det fall flerfamiljshusfastigheter i saneringsområde undantas från markvillkoret kräva att upphandling undantagslöst sker i öppen anbudskonkurrens. *Östra Östergötlands hyresgästförening* anser att en förutsättning för undantaget är att bebyggelse sker inom en femårsperiod.

En del remissinstanser understryker att vissa kompletteringsköp till flerfamiljshus i saneringsområden bör vara möjliga att undanta från markvillkoret. Sålunda anser *länsstyrelsen i Västernorrlands län* att eventuella tillköp, som lånesökanden måste göra från annan fastighetsägare än kommunen för att få en fastighet i överensstämmelse med gällande plan, inte skall påverka sökandens möjlighet att få statligt bostadslån. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsbostadsnämnden i Västerbottens län*. En förutsättning bör dock enligt nämnden vara att den tillköpta tomtens värde inte överstiger värdet av den ursprungliga tomten. Undantaget från villkoret bör dessutom enligt nämnden gälla när lånesökanden erhållit tomten genom arv – direkt eller genom flera led – efter den som var ägare den 1 juni 1972. Enligt *Helsingborgs kommun* bör även vissa kompletteringsköp inom exploateringsområde vara möjliga. Kommunen anför att i många fall byggherre torde vara utsedd redan i ett förberedande skede varvid även villkoren för bostadsbebyggelsens utformning och kostnadsläget överenskommits. Ett sådant avtal kan ha träffats utan att all mark varit i kommunens ägo. I ett sådant fall kan det knappast ha någon betydelse om kommunen eller den tilltänkta byggherren gör dessa tillkommande förvärv.

En del remissinstanser är kritiska mot utredningens förslag att undanta småhus i saneringsområde från markvillkoret. Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* kan önskvärd saneringstakt och planstandard inte garanteras för förtätning och omdaning av småhusområden utan effektivare styrmedel. Förnyelsen kan svårligen samordnas och genomföras i rationella enheter med nuvarande splittrade ägarförhållanden. Markvillkoret bör därför utsträckas till att omfatta småhus- och fritidsområden som är aktuella för sanering och förnyelse genom rivning/nybyggnad. *Svenska kommunförbundet* anser att det finns anledning att utsträcka markvillkoret till att gälla även gruppbygge av småhus inom saneringsområde. Kommunen bör dock kunna avgöra från fall till fall om det är motiverat att förvärva den aktuella marken. Markvillkoret bör därför inte tillämpas om kommunen förklarar sig avstå från att förvärva marken. Även *länsbostadsnämnden i Stockholms län, Stockholms kommun, Landstingsförbundet, BPA* och *SSU* är tveksamma till förslaget att undanta småhus i grupp i saneringsområde från markvillkoret.

BPA delar inte utredningens uppfattning att markvillkoret inte skall gälla vid modernisering utan anser det lika angeläget att priserna hålls nere på fastigheter som förvärvas för ombyggnad eller upprustning som på råmarks-

och totalsaneringsfastigheter. Man kan nämligen enligt BPA förutsätta att det spekulativa köpintresset med ganska stor sannolikhet kommer att riktas mot ombyggnadsfastigheter, därest det utestängs från förvärv av råmarks- och saneringsfastigheter, och att priserna därigenom pressas i höjden. Vidare inrymmer saneringskvarteren ofta byggnader av mycket olika kvalitet. En del kan vara i relativt gott skick och lämpade för ombyggnad-renovering, medan andra är så förslitna att de måste totalsaneras. I sådana fall kan olika villkor för fastighetsförvärv förhindra ett rationellt genomförande av lämplig förnyelse. BPA anser därför att samma villkor bör gälla för moderniseringsfastigheter som för saneringsfastigheter men att möjligheter till dispens från markvillkoret skall finnas. Liknande synpunkter förs fram av *Helsingborgs kommun* och *SSU*.

Allmän enighet råder bland remissinstanserna om att vissa övergångsbestämmelser erfordras för att möjliggöra en smidig övergång till de nya bestämmelserna. Däremot anser en del remissinstanser att den av utredningen föreslagna övergångstiden – fem år – är för kort. Övergångstiden kan enligt *Svenska byggnadsarbetareförbundet* medföra problem med hänsyn till vissa företags omfattande markinnehav. Förbundet anser det därför angeläget att övergångsbestämmelserna utformas så att man undviker störningar i bostadsförsörjningen som skulle inverka på sysselsättningen och ge upphov till kostnadsstegringar vilka drabbar bostadskonsumenterna. Även *BPA* understryker nödvändigheten av att övergångsbestämmelserna utformas på ett sådant sätt att störningar i bostadsproduktionen inte uppkommer. *Norrköpings kommun* och *Svenska riksbyggen* anser att vissa dispensmöjligheter bör finnas även efter den föreslagna övergångstiden. Om markvillkoret införs är, anser *SBEF*, den femåriga övergångstiden orealistisk. Mot bakgrund av att tio år ansetts vara en realistisk tidsrymd mellan förvärv och byggstart är det naturligt att övergångsbestämmelserna omfattar en tidsperiod om minst tio år. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *NBD* och *Sveriges fastighetsägareförbund*.

SABO delar inte utredningens uppfattning att allmännyttiga företag inte bör godtas som förmedlare av mark och anför att det föreligger en viss motsägelse mellan å ena sidan utredningens framställning rörande helkommunala bolag för markförvärv och å andra sidan dess avståndstagande från att allmännyttiga bostadsföretag skulle kunna ikläda sig samma roll som kommunala bolag. Med den förtroendeställning som det allmännyttiga bostadsföretaget har för bostadsförsörjningen på orten borde det vara naturligt att även acceptera markförvärv som har skett direkt av företaget i fråga, eftersom den kommunala kontrollen genom beslutsförhållandena är säkerställd. *Stockholms kommun* anser att markförvärv av allmännyttigt bostadsföretag skall, om företaget agerar på kommunens uppdrag, jämställas med kommunala förvärv i övrigt. Enligt *länsbostadsnämnden i Stockholms län* bör det vara möjligt för kommunerna

att lämna uppdrag åt de kommunala bolagen att förvärva mark. Enligt *HSB i Nordvästra Skåne* borde de icke vinstsyftande bostadsföretagen, inkl. kooperationen, kunna inneha mark i de fall kommunen av ett eller annat skäl inte kan klara detsamma. *Malmö kommun* ifrågasätter om inte utredningens gränsdragning – uteslutande av markföretag som ägs gemensamt av kommun och utomstående part samt allmännyttiga företag – är för snäv och står i visst motsatsförhållande till utredningens förslag om ökat kommunalt ansvar vid exempelvis behandlingen av ansökningar om bostadslån.

Länsbostadsnämnden i Älvsborgs län anser däremot att endast borgerlig primärkommun bör godtas som förmedlare av mark för statligt bostadslån. Nämnden anför att det är primärkommunen som ansvarar för markpolitiken och som har förstahandsintresse av att konkurrens om marken med åtföljande markprisstegringar undviks och att landstingskommun inte utan vidare kan antas ha samma intresse.

SABO pekar på att det i vissa tätortsregioner som ett naturligt inslag kan förekomma köp från kommunernas sida över kommungränserna. Av praktiska skäl bör dessa här jämställas med köp inom den egna kommungränsen. Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsstyrelsen i Stockholms län.*

7.3 Statligt kreditstöd till kommunala markförvärv

De remissinstanser som tillstyrker markvillkoret är eniga om att markförvärvslånefondens utlåningskapaciet måste ökas vid ett genomförande av nämnda villkor. *Bostadsstyrelsen, länsstyrelserna i Östergötlands, Göteborgs och Bohus* samt *Västernorrlands län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, BPA m. fl.* anser emellertid att den föreslagna utlåningskapaciteten är otillräcklig, medan *fullmäktige i riksbanken* ifrågasätter om utlåningskapaciteten behöver uppgå till 250 milj. kr/år.

Enligt *bostadsstyrelsen* har kommunernas ekonomiska möjligheter att finansiera bl. a. markförvärv försämrats avsevärt under de senaste åren. Kommunerna kommer därför i växande omfattning att bli beroende av statliga markförvärvslån för förvärv av mark. Vidare påpekar styrelsen att utredningens beräkningar endast avser markkostnader för bostadsbyggande. Under den hittillsvarande handläggningen av låneärenden har bostadsstyrelsen med av kommunerna angiven markanvändning som utgångspunkt endast kunnat hänföra ca 35 % av de tillstyrkta beloppen till mark för enbart bostadsändamål. Enligt styrelsen föreligger uppenbara svårigheter att ange den totalt nödvändiga utlåningskapaciteten. Styrelsen anser med hänsyn härtill att fonden i inledningsskedet kan ges en utlåningskapacitet på 250 milj. kr., men att denna sedan bör ökas från år till år mot bakgrund av det genom låneansökningar och markförsörjningsprogram redovisade behovet.

Svenska kommunförbundet finner den föreslagna utlåningskapaciteten vara

helt otillräcklig. Som långsiktig målsättning bör gälla att fonden skall kunna täcka en växande andel av kommunernas markförvärvskostnader. Förbundet påpekar också att utredningen inte beaktat att andelen markbostäder och bostäder i saneringsområden sannolikt kommer att öka påtagligt, vilket kraftigt ökar kommunernas kostnader för markförvärv. Enligt förbundet är det nödvändigt att kommunernas behov av krediter för markförvärv görs till föremål för en mera ingående analys än vad saneringsutredningen och byggkonkurrensutredningen presterat. Byggkonkurrensutredningens förslag aktualiserar påtagligt behovet av att möjliggöra för kommunerna att rationellt utnyttja kreditmarknaden. Effektiva åtgärder härför utgör enligt förbundets uppfattning ett mera verkningsfullt stöd för den av utredningen önskade inriktningen av den kommunala markpolitiken än den otillräckliga förstärkning av markförvärvslånefonden som utredningen föreslagit.

Enligt *Hyresgästernas riksförbund* räcker inte det föreslagna tillskottet till markförvärvlånefonden för att möta behoven och ge kommunerna en tillräckligt stark ställning som markinnehavare för bostadsändamål. *Östra Östergötlands hyresgästförening* anför att det är helt nödvändigt att erforderliga resurser ställs till kommunernas förfogande för såväl långsiktiga markförvärv som markförvärv för saneringsändamål.

Fullmäktige i riksbanken erinrar om de förslag som gång efter annan reses i fråga om utökning av den prioriterade sektorn på kreditmarknaden. I ifrågavarande fall synes emellertid ändamålet angeläget och inte innebära någon för framtiden växande belastning. Fullmäktige vill därför inte motsätta sig en begränsad uppbyggnad av markförvärvslånefonden. Fullmäktige vill dock ifrågasätta om markförvärvslånefonden skall behöva ha en utlåningskapacitet på 250 milj. kr/år. Att det erfordras mark i den omfattning och för den kostnad utredningen beräknat tvivlar inte fullmäktige på. Många kommuner torde emellertid som hittills finansiera sina markförvärv utan den procedur som upplåning i markförvärslånefonden innebär. Ökningen av de statliga anslagen till markförvärvslånefonden skulle därför såsom fullmäktige ser det kunna bli mindre än vad utredningen föreslagit utan att därför kommunernas markförvärvsmöjligheter lider skada.

Några remissinstanser har haft synpunkter på lånebestämmelserna. Enligt *Norrköpings kommun* har inte utredningen tagit tillräcklig hänsyn till amorteringstidens längd. Kommunen anför att det är knappast troligt att en återbetalningstid av tio år är tillräcklig för att underlätta de kommunala finansieringsproblemen. En förbättring kunde åstadkommas bl. a. genom att markförvärvslånen lämnades med en amorteringstid på minst 20 år och med en högsta ränta lika den som tillämpas för bundna kommunlån. En sådan uppläggning skulle innebära likställighet med lån, som normalt anskaffas med tillstånd av Kungl. Maj:t, för övriga kommunala investeringar.

Utredningens förslag till vissa ändringar i kommunal-

lagarna beträffande den kommunala upplåningen tillstyrks eller lämnas utan erinran av de remissanstanser som uttalat sig i frågan.

Enligt *Svenska kommunförbundet* kunde förslagen i och för sig ses som försiktiga steg i rätt riktning. Förbundet hävdar dock att kommunallagens bestämmelser om inskränkningar i den kommunala låneräften är överflödiga och att underställningstvånget kan och bör avvecklas. Även *Sollentuna* och *Helsingborgs kommuner* för fram liknande synpunkter.

Förslagen hälsas med tillfredsställelse av *länsstyrelsen i Västernorrlands län*. Enligt länsstyrelsen är det dock tveksamt om någon större frekvens köpeskillingsreverser kan bli aktuell i varje fall inom den närmaste tiden. Länsstyrelsen ifrågasätter därför om inte kommun vid förvärv av mark, då lån ur markförvärvslånefonden ej sökts eller beviljats, bör tillåtas att inom viss tid efter förvärvet uppta lån intill ett belopp motsvarande köpeskillingen mot säkerhet av panträtt i förvärvsegendomen. Även sådan belåning bör vara underställningsfri och amorteringstiden kunna överstiga fem år. Effekten av ett sådant medgivande blir i princip likadan som när fastigheten redan är belånad vid förvärvet.

Landstingsförbundet förutsätter att bestämmelserna blir gällande även för Stockholms läns landstingskommun.

7.4 Formerna för markförvärvslångivningen och markförvärvsprogram

Utredningens förslag att handläggningsordningen för markförvärvslångivningen ändras så att Kungl. Maj:t, alternativt bostadsstyrelsen, fördelar disponibla lånemedel på de tre storstadsområdena och på länen i övrigt samt att länsbostadsnämnderna meddelar beslut i de enskilda låneärendena tillstyrkes eller lämnas utan erinran av nästan samtliga remissinstanser som uttalat sig i frågan. Bland de remissinstanser som ställer sig positiva till förslaget återfinns *flertalet länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Västmanlands, Västernorrlands* och *Norrbottens län, boendeutredningen* och *BPA*. Flertalet av de remissinstanser som tillstyrkt den föreslagna handläggningsordningen förordar beträffande fördelningen av länens låneramar på kommuner det av utredningen angivna första alternativet, dvs. att länsbostadsnämnden skall besluta om fördelningen.

Fördelningen på län och storstadsområden av markförvärvslånefondens utlåningsmedel bör enligt *länsstyrelsen i Västernorrlands län* tillkomma Kungl. Maj:t, som i sista hand har ansvaret för att de bostadspolitiska och regionalpolitiska målsättningarna följs. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, som tillstyrker utredningens första alternativ när det gäller fördelningen av lånemedlen på kommuner, anser det viktigt att dessa fördelningsbeslut intimt samordnas med länsstyrelsens regionalpolitiska planering. Också

länsbostadsnämnden i Älvsborgs län tillstyrker utredningens första alternativ. Enligt nämnden bör den av utredningen påtalade nackdelen av att kommunerna inte i förväg med säkerhet kan avgöra vilka möjligheter de har att erhålla markförvärvslån inte överskattas. Länsbostadsnämnderna har nämligen intensiva kontakter med kommunerna. Fortlöpande information om föreliggande möjligheter att få markförvärvslån torde därför bli regel.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser däremot att utredningens andra alternativ, som innebär att länsstyrelsen fördelar länets låneram på kommuner, bäst främjar kommunernas planering av markförvärvsverksamheten. Systemet har också den fördelen att det lätt kan inordnas i länsstyrelsens regionalpolitik. För att kunna möta variationer från år till år i kommunernas förvärvsvolym bör länsstyrelsen lägga upp en reserv för hela länet. Reserven skall kunna utnyttjas om ett oväntat och angeläget förvärv inte i önskad omfattning ryms inom den tilldelade låneramen. Låneramar som inte utnyttjats under den gångna perioden bör föras till länsreserven. Reserven bör sedan balanseras till nästa period.

Bostadsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att beslutanderätten i enskilda låneärenden skall tillkomma länsbostadsnämnderna och anser att beslutanderätten skall flyttas från Kungl. Maj:t till bostadsstyrelsen. Styrelsen väntar sig inte att markförvärvsprogrammen under de närmaste åren skall kunna bli ett så tillfredsställande underlag för fördelning på län och kommuner som utredningen förutsätter. Därmed bortfaller en väsentlig förutsättning för att beslutanderätten i enskilda låneärenden skall kunna överföras på länsbostadsnämnderna. Huruvida en decentralisering till nämnderna framledes bör ske får prövas sedan tillräckliga erfarenheter föreligger. En viss försöksverksamhet med förhandsbesked i enskilda låneärenden bör dock enligt styrelsens mening kunna inledas.

Länsbostadsnämnden i Södermanlands län, som tillstyrker decentraliseringen av beslutanderätten avseende markförvärvslån till länsbostadsnämnderna, finner systemet för fördelning av lånekvoter på kommunerna diskutabelt. Enligt nämnden måste det vara svårt att tillämpa detta system i praktiken. Det borde kunna uppställas vissa regler för vilka markförvärv som kommunerna kan få statligt lån till. Markförvärvslån bör sedan i princip kunna beviljas för alla förvärv som uppfyller dessa villkor och som inte finansieras i öppna marknaden.

Ett fåtal remissinstanser, däribland *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *Hyresgästernas riksförbund*, delar inte utredningens uppfattning att markförvärvslån i princip inte bör utgå för mark som enligt kommunernas bostadsbyggnadsprogram kommer att tas i anspråk för bebyggelse inom tre år. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller att kommunerna givetvis bör inrikta sig på att förvärva den för bostadsbyggandet erforderliga marken genom långsiktiga förvärv. I den mån detta i vissa fall inte skulle visa sig möjligt finns det dock ej anledning att förmena kommunerna rätten

att erhålla markförvärvslån.

Utredningens förslag om kommunala markförvärvsprogram har mött en positiv reaktion bland remissinstanserna. Till de positiva remissinstanser hör *bostadsstyrelsen, nästan alla länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västernorrlands* och *Norrbottens län, statens planverk, Svenska kommunförbundet* och *ett flertal kommuner, Landstingsförbundet, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, BPA* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet.*

Bostadsstyrelsen understryker att en ökad kommunal planeringsverksamhet kring markfrågorna är önskvärd för att de markpolitiska målen i samband med bostadsförsörjningen skall kunna realiseras. Styrelsen anser därför att en vidgad redovisning i bostadsbyggnadsprogrammen av planeringen kring markfrågorna är av stort värde – detta även om utredningens förslag om markvillkor och fördelningssystem beträffande markförvärvslån inte skulle komma att genomföras. Enligt styrelsen bör kommunernas planering kring markfrågorna avse inte enbart markförvärv. Den bör också ha till syfte att på ett tidigt stadium ge underlag för kommunens markpolitiska handlande. Planeringen bör omfatta det totala behovet av mark för samhällsbyggandet och inte endast markbehov för bostadsbyggandet. Mark för allt samhällsbyggande bör därför redovisas i ett program för markförsörjningen. Även *Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet* och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att markförvärvsprogrammen bör omfatta mark för andra ändamål än bostadsbyggande.

Enligt *Malmö kommun* kommer bostadsbyggnadsprogrammens värde som samhällsplaneringsinstrument att ytterligare öka.

Göteborgs kommun anser däremot att utredningens uppfattning, att markförvärvsprogrammen även utgör ett värdefullt planeringsinstrument för kommunerna, inger farhågor för att utredningen inte tillräckligt insett hur bräckliga de översiktliga fysiska planerna i sin nuvarande form är som underlag för en sådan planering. En förutsättning för att meningsfulla markförvärvsprogram skall kunna upprättas är att förbättrade metoder utarbetas för den översiktliga fysiska planeringen och för denna planerings integrering med övrig kommunal verksamhetsplanering. Det arbete som f. n. pågår inom planverket i samarbete med Svenska kommunförbundet beträffande kraven för planeringen bör därför intensifieras.

Några remissinstanser, däribland *bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnden i Västerbottens län, länsstyrelserna i Stockholms* och *Västernorrlands län* och *BPA*, framhåller att det för en del kommuner kan vara svårt och i vissa fall heller inte nödvändigt att bedöma markbehovet för en så pass lång tid som tio år. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att kommuner med vacklande sysselsättningsunderlag ej skall behöva göra någon ingående redovisning för programperiodens fem sista år. Enligt *bostadsstyrelsen* förutsätter en någorlunda god uppskattning av markbehov och markförvärv att

det finns aktuella och etappindelade översiktliga fysiska planer eller likvärdigt underlag. I många kommuner saknas emellertid ett sådant underlag. Uppgifterna i ett tioårigt markförvärvsprogram torde därför bli osäkra – i varje fall i de närmaste programomgångarna – och torde enligt styrelsen endast i begränsad utsträckning kunna användas som underlag för fördelning av markförvärvslån. *BPA* vill fästa uppmärksamheten på att upprättandet av markförvärvsprogram, framför allt den del därav som skall omfatta den senare femårsperioden, kommer att ställa stora krav på kommunernas utredningskapacitet och planberedskap. Ett stort antal mindre kommuner torde därför få svårigheter att på tillfredsställande sätt fullfölja ett dylikt programarbete. *Länsbostadsnämnden i Västerbottens län* anser att fullständiga och årliga markförvärvsprogram endast erfordras i de större kommunerna. I de mindre kommunerna, där det inte förekommer flerfamiljshusbyggande eller småhusgruppbyggande – eller endast sporadiskt sådant – torde det enligt nämnden endast behövas en förhållandevis enkel redogörelse för marksituationen och markförvärvsplanerna vid de tillfällen då markförvärvslån aktualiseras.

En del remissinstanser, bl. a. *länsstyrelsen i Malmöhus län, Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*, är tveksamma till sammankopplingen av markförvärvs- och bostadsbyggnadsprogrammen. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att markförvärvsprogrammen bör vara förankrade i den översiktliga fysiska planeringen och samordnade med bostadsbyggnadsprogrammen. Eftersom markförvärv har stor betydelse för budgetarbetet anser länsstyrelsen att markförvärvsprogrammet främst bör knytas till den ekonomiska långtidsplaneringen (KELP). *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* anser mot bakgrund av att programmen även bör omfatta mark för andra ändamål än bostadsbyggande att en samordning kan ske inom ramen för den kommunala verksamhetsplaneringen.

Några kommuner och *kommunala organ* understryker att programmen inte får innehålla sådan redovisning av kommunernas markförvärvsplaner att markpriserna stiger.

Länsstyrelsen i Stockholms län understryker att reglerna för markförvärvsprogrammens användning som underlag för fördelning av markförvärvslån inte får utformas så att kommunen går miste om markförvärvslån genom att markförvärvet har fördröjts genom expropriation.

Länsbostadsnämnden i Södermanlands län samt *Mjölby* och *Åtvidabergs kommuner* kan inte tillstyrka förslaget om kommunala markförvärvsprogram. *Länsbostadsnämnden i Södermanlands län* anger att ett skäl härtill är att kommunernas möjligheter att ta på sig olika uppgifter är begränsade. Man måste därför visa återhållsamhet och göra en prioritering när det gäller att ålägga kommunerna nya uppgifter, särskilt då det gäller att inhämta material som i första hand är avsett att användas av andra än kommunerna. Det bör kunna lämnas åt kommunerna själva att bedöma i vilken utsträck-

ning de för egen del behöver markförvärvsprogram. Ett annat skäl för länsbostadsnämnden att avstyrka förslaget att kommunerna skall åläggas att upprätta och redovisa markförvärvsprogram är att man inte kan bortse från risken för ofördelaktig inverkan på prisbildningen och andra komplikationer vid förvärvsverksamheten. Enligt *Mjölby kommun* skulle ett genomförande av förslaget ytterligare formalisera den kommunala beslutsprocessen och medföra en onödig ökning av den byråkratiska verksamheten. De uppgifter som lämnas i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen bör enligt kommunen vara tillräckliga som underlag för statsmakternas bedömning av behovet av markförvärvslån.

7.5 Markfördelning

Remissinstanserna ställer sig allmänt bakom utredningens uttalande att kommunerna bör begagna sina möjligheter att genom markfördelningen söka främja effektiviteten i bostadsbyggandet.

Bostadsstyrelsen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet m. fl., tillhör dem som understryker att de delar utredningens uppfattning att kommunerna bör använda sin ställning som markägare till att ställa krav på projektens utformning och kostnader i samband med markupplåtelse. Härigenom kan, enligt *bostadsstyrelsen*, kommunerna realisera de mål och intentioner i fråga om bostadsbyggandet som innefattas i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

Några remissinstanser varnar emellertid för att kommunernas agerande under vissa förutsättningar kan komma att motverka effektiviteten i bostadsbyggandet. *NO* finner det därför angeläget att kommunerna utnyttjar sin rätt att fördela mark så att inte något företag får en monopolställning inom kommunen i fråga om byggherre- och förvaltningsfunktionen. För att skapa garantier för konkurrens i såväl byggherre- som förvaltningsledet är det enligt NO nödvändigt att det klart utsägs att kommun vid fördelning av mark fäster avgörande vikt vid företagens effektivitet. Det skulle enligt NO också vara önskvärt att kommunerna offentliggör motiven för fattade markfördelningsbeslut i varje enskilt fall.

SBEF anser att det i många fall finns anledning att höja ett varnande finger för en alltför stark tilltro till att kommunen som institution alltid löser problemen bäst. Vidare ser man det som en brist att utredningen inte sökt precisera några metoder för att välja den mest lämpade byggherren. Liknande synpunkter framförs även av bl. a. *NBD*.

Delade meningar råder bland remissinstanserna när det gäller lämpliga metoder för fördelning av mark mellan olika byggherrar. Bland de remissinstanser som i huvudsak delar utredningens synsätt i denna fråga märks *marknadsdomstolen, NO, bostadsstyr-*

relsen, flertalet länsbostadsnämnder, flertalet hörda länsstyrelser och *kommuner, statens institut för byggnadsforskning, Svenska kommunförbundet* och *TCO.*

Några av remissinstanserna anser emellertid att utredningen är alltför optimistisk när det gäller möjligheterna till en ökad användning av markfördelningstävlingar.

Marknadsdomstolen betonar att det är en sak att fördela mark till i och för sig kompetenta byggherrar och en annan och avgjort mycket svårare att fördela mark på sådant sätt att konkurrensen mellan byggherrarna främjas. Mot denna bakgrund vill marknadsdomstolen livligt instämma i utredningens förhoppning att marken i större utsträckning än f. n. kommer att fördelas efter markfördelningstävlingar. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* understryker att känslan för rättvis fördelning på byggherrekategorier inte får leda till att bostadsbyggandet splittras på ett stort antal mindre projekt, vilket kan motverka ett rationellt byggande. Å andra sidan är förhållandena på de lokala byggmarknaderna i stora delar av landet sådana, framhåller *Svenska kommunförbundet*, att en alltför ensidig satsning på mycket stora projekt kan medföra en skadlig koncentration av produktionen till ett fåtal företag. *Bostadsstyrelsen* pekar på att erfarenheterna i dag från markfördelningstävlingar inte är stora och framhåller att det är tveksamt om det i framtiden kommer att byggas så stora bostadsområden att sådana tävlingar kommer att förekomma i någon nämnvärd omfattning.

Statens institut för byggnadsforskning framhåller att det torde finnas ytterst få och lokalt begränsade marknader där det finns tillräckligt många konkurrerande företag med kapacitet för att delta i markfördelningstävlingar av det slag som utredningen föreslår. Om man begränsar sig till enskilda företag är det tveksamt om förutsättningarna för effektiv konkurrens är uppfyllda ens i storstadsområdena. Vidare anför institutet att kommunernas möjligheter att få ett avgörande inflytande över och en effektiv kontroll av bostadsbyggandet är begränsade vid markfördelningstävlingar. Trots betydande nackdelar med markfördelningstävlingar är dessa dock att föredra framför en fördelning enbart genom "schablonbeslut". Enligt institutets mening torde ett större direkt inflytande över produktens utformning vara nödvändig för att kommunen skall kunna försäkra sig om en kvalitativt god bostadsbebyggelse till rimliga kostnader.

Sollentuna kommun redovisar sina erfarenheter av markfördelningstävlingar och anför att ett dylikt tävlingsförfarande visat sig vara mycket komplicerat och arbetskrävande, eftersom man måste ställa stora krav på både programunderlag och bedömning för att tillgodose berättigade anspråk på oväld i de utslag som fälls. Markfördelningstävlingarna har inneburit att byggherrarna varit tvungna att lägga ner mycket stora ansträngningar för att kunna presentera sina förslag. Det har också visat sig att intresset för deltagande i tävlingsupphandlingar av denna art vid stora projekt varit ganska begränsat. Tävlingsförfarande i samband med markfördelning bör enligt kommunens

mening därför praktiseras med stor återhållsamhet. Det synes rimligt att anta att tävlingsförfarandet tillämpas för enstaka, väl definierade och utvalda objekt och att resultatet från dessa tävlingar sedan får ligga till grund för beslut om markupplåtelse efter förhandlingar i andra fall.

Också flera andra remissinstanser understryker att markfördelningstävlingar ställer stora krav på kommunerna och att det därför är av stort värde att finna lämpliga metoder för bedömning av tävlingsbidragen. *BPA* anför att det i allmänhet är betydligt svårare att ta fram anbudsunderlag och genomföra en objektiv granskning vid markfördelningstävling än vid byggnadsupphandling, varför tävlingsförfarandet ställer synnerligen stora krav på kompetens och resurser hos kommunen, resurser som flertalet kommuner saknar i dag. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* bör det centralt utarbetas en arbetsmodell för tävlingar för att förbättra kommunernas möjligheter att genomföra sådana. Länsstyrelsen efterlyser också enklare metoder för att väga olika företags produktionserbjudanden mot varandra. Liknande tankegångar framförs även av *länsstyrelsen i Östergötlands län.*

SABO och *BPA* är tveksamma till markfördelningstävlingar över huvud taget. Enligt *SABO* ställer dylika tävlingar stora krav vid bedömningen utan att några säkra fördelar står att vinna.

Några remissinstanser, bl. a. *Hyresgästernas riksförbund, HSB, Svenska riksbyggen, SSU, Svenska byggnadsarbetareförbundet* och *Svenska kommunalarbetareförbundet* tar avstånd från markfördelningstävlingar och förordar i stället en ordning där markfördelningen sker genom politiska beslut. Sålunda anser *HSB* att tävlingsförfarandet som grund för fördelning av mark och byggnadsrätt till olika bostadsproducenter leder till ytterligare teknokrati i bostadsbyggandet och försvagar medborgarnas möjlighet att genom sina förtroendevalda avgöra hur samhällsbyggandet skall ske. Vidare innebär tävlingsförfarandet att snävt kortsiktiga ekonomiska synpunkter kan påverka markexploateringen. *Svenska byggnadsarbetareförbundet* understryker att såväl de bostadspolitiska riktlinjerna som rådande hyreslagstiftning förutsätter att självkostnadsföretag skall utöva ett dominerande inflytande på hyresmarknaden. Möjligheterna att uppfylla detta krav måste enligt förbundet beaktas i riktlinjerna för kommunernas markfördelning. Liknande synpunkter återfinns i yttrandet från *Svenska riksbyggen. Svenska kommunalarbetareförbundet* förordar i stället för markfördelningstävlingar att kommunerna åläggs att förvalta samtliga hyresbostäder. Redan färdigställda lägenheter bör dessutom successivt överföras till kommunernas förvaltning. *SSU* anser att kommunal mark avsedd för flerfamiljshus och gruppbyggda småhus bör upplåtas enbart till allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag.

En del remissinstanser, däribland *SBEF, NBD* och *Sveriges företagares riksförbund,* anser att utredningens förslag kan leda till ett kommunalt byggherre- och förvaltningsmonopol och att andra fördelningsmetoder därför bör användas. *NBD* anför att det inte enbart är billigast möjliga produktion

som är av intresse för konsumenterna, utan att även standard och kvalitet m. m. är av betydelse. Om marken fördelas genom markfördelningstävling skall nämnda faktorer sammanvägas, vilket är arbetskrävande. Detta talar för en begränsning av renodlade tävlingsförfaranden. Den mark, som inte fördelas genom ett dylikt tävlingsförfarande och som antas utgöra huvuddelen av den fördelade marken, bör fördelas till företag i proportion till redovisad orderstock av bostadskunder. I sådant system kan konsumenterna direkt bestämma hur stor del av bostadsproduktionen som exempelvis skall ske i kommunal resp. privata flerfamiljshus, vilken bebyggelse som skall ske i form av bostadsrätt eller som enskilt ägda småhus osv. En av *SBEF* redovisad metod för markfördelning skiljer mellan fyra olika marknader -tävlingsmarknad, kommunal marknad, kooperativ marknad och enskild marknad.

SBEF och *NBD* riktar också kritik mot utredningens uppfattning att flerfamiljshusbyggandets fördelning på hyresrätt och bostadsrätt faller utanför ramen för ett tävlingsförfarande. Enligt *SBEF* måste olika boendeformer tillåtas konkurrera med varandra så att de boende själva kan få välja. På detta sätt kan de önskvärda produkterna komma fram på marknaden. SBEF understryker att det är bostadskonsumentens efterfrågan, inte kommunala diktat, som skall styra fördelningen mellan olika bostadsformer.

Länsbostadsnämnden i Jönköpings län anser att utredningens förslag i denna fråga på många orter kan leda till ett onödigt splittrande av produktionen. Bostadsrätt och hyresrätt hör förvaltningsstadiet till och en samproduktion av dessa lägenheter bör innebära stora fördelar. Genom samproduktion öppnas möjligheter för en anpassning av upplåtelseformen efter den aktuella situationen, något som prövas f. n. vid Öxnehagaprojektet i Jönköping.

Med hänvisning till de goda erfarenheter som enligt utredningen uppnåtts i samband med markfördelningstävlingar i fråga om gruppbyggda småhus anser *NO* att man i största möjliga utsträckning bör söka undanröja de hinder som finns för tävlingar mellan olika byggherrekategorier. Ett av dessa hinder är enligt utredningen att konkurrensen kan snedvridas till följd av olikheter i lånevillkoren för olika byggherreföretag. NO vill därför ifrågasätta om inte alla byggherrekategorier bör ha samma lånevillkor. Också *NBD* och *SBEF* har denna uppfattning.

7.6 Upphandling i anbudskonkurrens

Byggkonkurrensutredningens förslag att upphandling i anbudskonkurrens i princip skall gälla som villkor för bostadslån till nybyggnad av flerfamiljshus och av gruppbyggda småhus har tillstyrkts av flertalet remissinstanser men har också mött förhållandevis många invändningar från olika intressegrupper inom byggnadsbranschen. Flera remissin-

stanser har pekat på att upphandlingsvillkoret kan vara utvecklingshämmande och att även andra upphandlingsformer har visat sig ge goda resultat.

Till de remissinstanser som ställer sig positiva till förslaget hör *marknadsdomstolen, NO, statens pris- och kartellnämnd, bostadsstyrelsen, alla länsbostadsnämnder* som yttrat sig i frågan, *samtliga hörda länsstyrelser, boendeutredningen, fullmäktige i riksbanken, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, SABO, Hyresgästernas riksförbund, Svenska riksbyggen, BPA, SSU, Svenska byggnadsarbetareförbundet* samt *Upplands Väsby, Sollentuna, Mjölby, Malmö, Trelleborgs, Eslövs, Landskrona, Göteborgs, Uddevalla, Köpings, Härnösands, Örnsköldsviks, Timrå, Sollefteå* och *Luleå kommuner*. Flera av remissinstanserna har dock vissa invändningar mot de föreslagna dispens- och undantagsmöjligheterna.

Marknadsdomstolen biträder utredningens bedömning att det är önskvärt att upphandlingen i ökad utsträckning sker i anbudskonkurrens. Under förutsättning att relationerna mellan byggandet med statliga bostadslån och övrigt byggande inte nämnvärt påverkas av utredningens förslag finner marknadsdomstolen det föreslagna villkoret väl ägnat att främja konkurrensen mellan entreprenörföretagen. *NO* anser att förslaget är ytterst väsentligt för att få till stånd en effektiv konkurrens i bostadsbyggandet. Enligt NO bör konkurrensfrämjande upphandlingsformer också utnyttjas vid upphandling av större ombyggnads- och moderniseringsarbeten. Även *statens pris- och kartellnämnd* delar utredningens uppfattning att upphandlingen bör ske genom anbudsförfarande. Nämnden anser det emellertid betänkligt att utredningsförslaget ger vissa möjligheter till byggande utan föregående moment av anbudstävlan vare sig i byggherre- eller entreprenörledet. *SABO* vill starkt understryka behovet av att upphandling sker genom öppen anbudstävlan. Det finns enligt SABO avskräckande exempel på att kommunerna för lång tid bundits till visst byggnadsföretag, som utan någon som helst konkurrens tillåtits svara för betydande delar av kommunens bostadsförsörjningen och där avtalen mellan kommun och beställare lett till oskäliga priser.

Bostadsstyrelsen ansluter sig till utredningens uppfattning om angelägenheten av en ökad anbudskonkurrens inom bostadsbyggandet som ett medel att främja en effektiv bostadsproduktion och låga kostnader. Styrelsen kan dock inte tillstyrka vissa av utredningens förslag om anbudskonkurrens som lånevillkor. Bl. a. anser styrelsen att anbudskonkurrens inte skall gälla som lånevillkor för allmännyttiga och kooperativa företag. *Svenska kommunförbundet* tillstyrker upphandlingsvillkoret i princip. Förbundet anser emellertid att man bör studera olika upphandlingsmetoders effekt på kostnaderna mera ingående innan man inför ett dylikt villkor.

Länsstyrelsen i Östergötlands län delar utredningens uppfattning om att bostadsbyggandets effektivitet positivt påverkas av att konkurrens om entreprenaderna så långt som möjligt tillämpas. Länsstyrelsen anser emellertid att den lånebeviljande myndigheten genom sin omfattande kännedom om

byggherrars och entreprenörers prestationsförmåga har goda möjligheter att avgöra kostnadseffektiviteten i en entreprenad och att upphandlingsvillkoret därför bör tillämpas liberalt. *Sollentuna kommun* förordar att anbudskonkurrens antas som huvudprincip, men att den inte bör utgöra ett ovillkorligt krav för statligt bostadslån. *Svenska riksbyggen* har heller ingenting att invända mot att man som villkor för statligt bostadslån föreskriver att upphandlingen skall ha skett i öppen anbudskonkurrens. Samtidigt understryker Svenska riksbyggen att undantag från denna regel måste få förekomma. Liknande synpunkter framförs av *BPA* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet.*

Några av de remissinstanser som tillstyrker upphandlingsvillkoret pekar på de effekter ett dylikt villkor kan få för de små egenregibyggande företagen. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser att länsbostadsnämnderna under vissa förutsättningar bör få medge undantag från upphandlingsvillkoret för mindre företag med begränsade resurser. Liknande tankegångar återfinns i yttrandena från *länsstyrelsen i Gotlands län* och *Malmö kommun. Länsbostadsnämnden i Kronobergs län* anser att länsbostadsnämnderna bör kunna få undanta mindre gruppbyggen från upphandlingsvillkoret.

Till de remissinstanser som är kritiska till förslaget hör *statens institut för byggnadsforskning, SAF, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, SBEF, Svenska bankföreningen, Sveriges byggmästareförbund, Sveriges trähusfabrikers riksförbund, HSB, NBD, Sveriges villaägareförbund, Svenska företagares riksförbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Stockholms* och *Skånes handelskamrar, Linköpings kommun* och *förvaltningsutskottet i Stockholms läns landsting.*

Statens institut för byggnadsforskning anför att erfarenheter från pågående forskningsarbete tyder på att en förbättring av beställarledets ekonomiska kontroll i väsentliga avseenden kan vinnas genom att byggherren i större omfattning direkt uppträder på de marknader som traditionellt anses vara entreprenörens. Entreprenadverksamheten utvecklas mot en allt mer renodlad inköpande och produktionssamordnande funktion. Mot denna bakgrund synes enligt institutets mening utredningens förslag ofullständigt underbyggt. *HSB* anser att utredningens förslag leder till ett statiskt konserverande av nuvarande upphandlingsorganisation och produktionsorganisation. Regler om konkurrens i upphandlingsförfarandet har inte någon självständig funktion som spelregler utan måste syfta till att ge byggherren en ökad styrka i upphandlingen. Byggherrens ansvar för en god produkt kräver enligt HSB att byggherren kan handlägga upphandlingen på ett sådant sätt som för varje objekt är mest ändamålsenligt.

SBEF betonar att det övergripande målet för en verksam konkurrens bör vara att slutprodukten är konkurrenskraftig och att konkurrensen skall gälla helheten och inte inom vissa utvalda processled. Utredningens förslag ger enligt SBEF ingen garanti för att slutprodukten blir konkurrensmässig. För-

slaget kommer i praktiken att innebära att enskilda företag omgående måste upphöra med sin egenregiverksamhet och att planeringsprocessen för dessa objekt avstannar. Varken kommunerna eller deras företag har kapacitet att ta över och genomföra dessa projekt i planerad tid. Följden blir minskad sysselsättning inom alla led av byggprocessen. Kravet på anbudskonkurrens utgör enligt *Svenska företagares riksförbund* uppfattning ett mycket allvarligt ingrepp i den fria marknaden. En vid tolkning av lagförslaget kan enligt förbundet t. o. m. förhindra en markägare att fritt välja bland monteringshus vid uppsättande av ett eget hem. *SAF* anser att anbudsvillkoret får till effekt att rollen som byggherre i praktiken helt tas över av kommunerna, att enskilda företags utbud av kunnande i form av alternativa bostadsmiljöer begränsas och att saneringen eftersätts. *NBD* säger att ett genomförande av förslaget skulle innebära att erfarenheter och kunskaper som byggts upp under långt samarbete mellan vissa byggherrar och entreprenörer inte längre skulle kunna nyttiggöras.

Flera remissinstanser – både sådana som är negativa och sådana som är positiva till upphandlingsvillkoret –framhåller att det inte framgår av den statistik som utredningen redovisar att ett visst upphandlingssätt är överlägset andra upphandlingssätt.

Remissinstansernas meningar är starkt delade till utredningens förslag om dispensmöjligheter för allmännyttiga och kooperativa företag att även i fortsättningen få bygga i egen regi under vissa förutsättningar. Flera av de remissinstanser som tillstyrkt upphandlingsvillkoret, har inte godtagit dispensmöjligheterna. Bland dessa märks *marknadsdomstolen, NO, statens pris- och kartellnämnd, länsstyrelserna i Västmanlands* och *Norrbottens län, fullmäktige i riksbanken* och *Hyresgästernas riksförbund.*

Till de remissinstanser som tillstyrkt dispensmöjligheterna hör *flertalet länsbostadsnämnder* som yttrat sig i frågan, *länsstyrelserna i Stockholms* samt *Göteborgs och Bohus län, LO, Svenska kommunförbundet, Stockholms* och *Malmö kommuner, SABO, Svenska riksbyggen, BPA, TCO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet.* Några av remissinstanserna understryker emellertid att det kan bli svårt att kontrollera om verksamheten drivs rationellt.

Malmö kommun anför att ett rätt utfört byggande i egen regi kan ge mycket goda resultat både i fråga om kostnader och kvalitet. Oberoende av resultat ger de i varje fall en byggherre värdefulla erfarenheter, som bl. a. ökar hans skicklighet som upphandlare. Bara vetskapen om att en beställare har möjlighet att genomföra ett projekt i egen regi kan verka kostnadsdämpande i ett från upphandlingssynpunkt mindre gynnsamt marknadsläge. *Bostadsstyrelsen* förutsätter att berörda kommuner tar ansvaret för att byggandet i egen regi blir effektivt och konkurrenskraftigt.

Flera remissinstanser har synpunkter på reglerna för dispensförfarandet. Sålunda anser *BPA*, som tillstyrker dispensmöjligheterna,

att de skisserade dispensreglerna förefaller nära nog omöjliga att genomföra i praktiken. *SABO* anför att det avgörande motivet för egenregibyggande av detta slag är att bostäderna kan byggas med en kombination av pris och kvalitet som långsiktigt är fördelaktigt. Eftersom egenregiverksamheten kan ha en viss långsiktig prisåterhållande effekt på byggprismarknaden, bör de egenregibyggande allmännyttiga bostadsföretagen ha möjlighet att genomföra även enstaka "dyrare" projekt, under förutsättning att verksamheten totalt sett inte är dyrare än reguljärt genomförd entreprenadupphandling. Dispensreglerna bör enligt SABO därför lämpligen få den form att de egenregibyggande företagen ges en viss garanterad minsta volym efter den första övergångstiden så att produktionen kan planeras på någon sikt. Enligt *Svenska kommunförbundet* bör det inte uppställas som generellt krav att en viss del av produktionen skall upphandlas på entreprenad, eftersom byggandet på sina håll har så liten omfattning att egenregiproduktionen icke får tillräckligt underlag om inte hela produktionen byggs i egen regi. Dispensreglerna kan enligt *TCO* leda till att de allmännyttiga egenregibyggande företagen inte kan garantera en kontinuerlig sysselsättning för sin personal. TCO föreslår därför att dispenser för fortsatt egenregiverksamhet inom de allmännyttiga bostadsföretagen får ges med hänsyn till arbetsmarknadsvillkoren för de anställda. *Länsbostadsnämnden i Skaraborgs län* understryker att begränsningsgrunderna när det gäller att avgöra om företagens produktion är fullgod från ekonomisk synpunkt bör utformas så att subjektiva värderingar kan undvikas, t. ex. genom anknytning till pantvärdet.

Flera remissinstanser, däribland *Svenska kommunförbundet* och *SABO*, anser att den föreslagna dispensperioden är för kort. Några remissinstanser föreslår att dispensmöjligheten lämnas projektvis i stället för periodvis. Vidare anser några remissinstanser att dispensfrågan bör handhas av länsbostadsnämnderna och inte som utredningen föreslagit av bostadsstyrelsen.

Till dem som är kritiska mot de allmännyttiga och kooperativa företagens dispensmöjligheter hör *marknadsdomstolen, NO, statens pris- och kartellnämnd, några länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Västmanlands* och *Norrbottens län, fullmäktige i riksbanken, SAF, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund, SBEF, Sveriges byggmästareförbund, Sveriges trähusfabrikers riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, NBD, Svenska företagares riksförbund* och *Sveriges fastighetsägareförbund.*

Marknadsdomstolen anser det betänkligt att som utredningen föreslår särbehandla vissa byggherrekategorier. Domstolen anser att även enskilda egenregibyggande företag bör kunna komma i åtnjutande av samma dispensmöjligheter som de allmännyttiga och kooperativa företagen. *NBD* finner, mot bakgrund av den kritik utredningen riktat mot egenregiproduktion och upphandling utan anbudstävling, det mycket förvånande att allmännyttiga och kooperativa företag föreslås få arbeta just i dessa former. *Statens pris-*

och kartellnämnd anser att de anförda skälen till en särbehandling inte är så tungt vägande att ett avsteg från principen om konkurrensfrämjande upphandlingsformer kan förordas. För att bereda de allmännyttiga och kooperativa företagen rådrum för att överföra produktionsresurserna till annan verksamhet – exempelvis entreprenadverksamhet utanför det nuvarande verksamhetsområdet – eller i förekommande fall att avveckla egenregiverksamheten kan det dock enligt nämnden vara motiverat med dispensmöjligheter under en viss övergångstid. Liknande synpunkter framförs av *NO* och *länsbostadsnämnden i Norrbottens län*.

Också *fullmäktige i riksbanken* ifrågasätter om det finn tillräckligt starka motiv för det föreslagna undantaget. Utredningens främsta tema är anbudskonkurrens, och mycket starka skäl måste föreligga för att låta vissa bostadsförvaltande företag bygga i egen regi utan föregående markfördelningstävling. *Hyresgästernas riksförbund* anför att i de hyresförhandlingar, som regelmässigt förs med egenregibyggande företag, betydande svårigheter uppstår att bedöma skäligheten av uppgivna kostnader. Det kan i och för sig anföras starka skäl för att kommunerna även i fortsättningen får tillfälle att uppträda som byggnadsföretagare. Denna verksamhet måste emellertid skiljas från den fastighetsförvaltande. Förbundet anser därför att särskilda kommunala produktionsföretag bör upprättas vid sidan om de allmännyttiga bostadsföretagen. Produktionsföretagen bör i konkurrens med andra företag tävla på marknaden.

De remissinstanser som i princip tillstyrker upphandlingsvillkoret är positiva till förslaget att länsbostadsnämnderna under vissa förutsättningar får medge undantag från nämnda villkor eller lämnar förslaget utan erinran. *Bostadsstyrelsen* anför att styrelsen är medveten om att prövningen kan bli vansklig och arbetskrävande men har inget att erinra mot förslaget. *Länsbostadsnämnden i Uppsala län* tillstyrker förslaget i princip, dock med förbehåll att regeln om undantag från villkoret om anbudskonkurrens används restriktivt och får gälla generellt för allmännyttiga, kooperativa och privata företag. Enligt *länsbostadsnämnden i Södermanlands län* kan det bli svårt att tillämpa denna undantagsbestämmelse. Det måste ankomma på byggherren/lånesökanden att göra det sannolikt för nämnden att förhandlingsuppgörelse verkligen är motiverad. *Länsbostadsnämnden i Örebro län* anser att förhandlingsentreprenad bör kunna godtas endast i sådana fall där det bevisligen skulle vara ur alla synpunkter omotiverat att gå ut med anbudstävling.

En del av remissinstanserna, bl. a. *Svenska kommunförbundet*, *Landstingsförbundet* och *Svenska riksbyggen*, anser emellertid att utredningen har gjort en alltför snäv avgränsning av undantagsmöjligheterna.

Enligt *Svenska riksbyggen* måste undantagsreglerna utformas så att lånemyndigheterna åläggs ta stor hänsyn till motiveringar som insiktsfulla och erfarna byggherrar lämnar för avsteg från huvudregeln öppen anbudsin-

fordran. Vidare förutsätter Svenska riksbyggen att bostadsstyrelsen ges uppdrag att utforma anvisningar för lånemyndigheternas avvikelse från regeln om öppen anbudsinfordran och att dessa anvisningar remitteras till byggherreorganisationer innan de fastställs. *Svenska kommunförbundet* anser att avgränsningen av undantagsmöjligheten är för snäv och hävdar att ett genomförande av utredningens förslag skulle innebära att bostadsföretag som i stor utsträckning använder sig av förhandlingsentreprenad skulle tvingas överge en upphandlingsform som åtminstone i vissa fall visat sig kunna ge förmånligare uppgörelse. *Landstingsförbundet* erinrar om den statliga upphandlingskommitténs förslag att en upphandling kan påbörjas som sluten upphandling och avslutas som förhandlingsupphandling. En sådan form av förhandlingsentreprenad förenar enligt förbundet såväl konkurrensmomentets som förhandlingsmomentets fördelar. Förbundet rekommenderar att lånebestämmelserna utformas så att ett sådant upphandlingsförfarande blir möjligt. *BPA* avstyrker utredningens förslag i denna del och anför att nackdelen med förhandlingsentreprenaden främst har varit att det ofta förekommit fall där entreprenören ägt marken och sålt denna på villkor att få utföra bygguppdraget. Genom att kommunerna i fortsättningen, om utredningens förslag går igenom, skall förmedla marken bortfaller de favörer entreprenören i dylika fall haft. Förhandlingsentreprenaden har många fördelar som utredningen inte beaktat. Den erbjuder sålunda bättre möjligheter än flertalet andra upphandlingsformer till samarbete mellan i byggprocessen engagerade parter. Liknande synpunkter framförs av *Svenska byggnadsarbetareförbundet*.

7.7 Upphandlingsförfarandet

Utredningens förslag till regler för upphandlingen av den statligt belånade bostadsproduktionen har vunnit anslutning bland ett stort antal remissinstanser, bl. a. *byggnadsstyrelsen, RRV, marknadsdomstolen, NO, bostadsstyrelsen, TCO, SBEF, SABO, HSB, Svenska riksbyggen, BPA* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet*. Sistnämnda remissinstans anser det dock vara tveksamt om länsbostadsnämnderna kan klara både lånegranskning och upphandlingsgranskning. Flera av remissinstanserna har emellertid synpunkter på några av de regler som utredningen föreslår.

NO understryker betydelsen av att samma öppenhet skapas kring upphandling av bostäder som gäller vid offentlig upphandling. *HSB* framhåller att ett sätt att nå ökad öppenhet i upphandlingen är att på lämpligt sätt publicera samtliga relevanta faktorer i bostadslåneärendet. En publiceringsskyldighet skulle ge vidgad insyn och ge bostadskonsumenterna möjlighet att bedöma pris mot kvalitet i olika bostadsobjekt. HSB föreslår därför en närmare utredning av möjligheterna att föreskriva sådan publicering som bostadslånevillkor.

RRV finner det värdefullt att upphandlingsreglerna för den statligt belånade bostadsproduktionen så långt möjligt anpassas till de riktlinjer för den statliga och kommunala upphandlingen som kan komma att fastställas på grundval av upphandlingskommitténs förslag. Ämbetsverket framhåller att det i betänkandet förekommer en terminologi som avviker från den som begagnats av upphandlingskommittén och anser att man bör söka uppnå en terminologi som överensstämmer med den som kommer att ingå i en kommande ny upphandlingskungörelse. *Byggnadsstyrelsen* understryker att utredningens och upphandlingskommitténs förslag skiljer sig i fråga om utformning och innehåll på vissa punkter. Förekomsten av olika regelkomplex skapar osäkerhet och försvårar arbetet med att åstadkomma enhetliga hjälpmedel för upphandling inom byggandet. De anvisningar till upphandlingsreglerna, som bostadsstyrelsen enligt utredningen skall utarbeta, bör enligt styrelsen knytas till de anvisningar som kommer att gälla offentlig upphandling.

Bland de remissinstanser som riktar kritik mot utredningens förslag märks *NBD* och *Svenska företagares riksförbund*. Sålunda anser *NBD* att utredningens förslag endast kommer att resultera i omfattande byråkratisering med åtföljande misshushållning av resurser.

Utredningens förslag att entreprenadföretag som står utanför den inbjudna kretsen vid begränsad anbudsinfordran skall kunna lämna anbud har tillstyrkts av flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan, bl. a. *marknadsdomstolen, NO, bostadsstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län* och *HSB*.

Bland dem som avstyrker förslaget märks *BPA*, som anför att byggherren bör ha möjlighet att utesluta entreprenörer som han ej vill ha affärsförbindelser med. Det kan finnas flera skäl för en byggherre att inte anlita vissa entreprenörer såsom bristande solvens, dålig kvalitet på utfört arbete, tveksamhet om deras möjligheter att genomföra entreprenaduppdraget etc. *Stockholms kommun* pekar på att begränsad anbudsinfordran kan vara motiverad i de fall då anbudsgivningen är förknippad med stora kostnader. Om projekteringsbidrag då utgår kan, om byggkonkurrensutredningens förslag genomförs, bidrag svårligen nekas tillkommande anbudsgivare.

Utredningsförslaget att byggherren skall vara skyldig att lämna ett lämpligt informationsorgan upplysningar om anbudstävling föranleder endast i några fall reaktioner från remissinstansernas sida. Enligt *bostadsstyrelsen* bör Svensk Byggtjänst kunna fungera som informationsorgan. *Åtvidabergs kommun* ifrågasätter om det är nödvändigt att information om aktuell anbudstävlan sker med särskilt informationsorgan. Redan nu befintliga informationsorgan synes, enligt kommunen, ge fullgod täckning.

Utredningens förslag att entreprenörerna skall ha möjlighet att lämna sidoanbud när byggherren delupp-

handlar material eller lämnar anvisningar för materialval utöver standard- och funktionskrav har fått ett blandat mottagande. Det råder en viss oklarhet bland remissinstanserna om vad utredningen föreslagit. Oklarheten gäller dels om förslaget innebär ett lånevillkor eller ej, dels om det föreligger en avvikelse mellan förslaget och den föreslagna författningstexten.

Bland de remissinstanser som i princip är positiva till förslaget märks *marknadsdomstolen, statens planverk, SBEF, SABO, Svenska riksbyggen* och *Elektriska installatörsorganisationen EIO. Statens planverk* anser att utredningens förslag kan bidra till att hålla materialkostnaderna nere. Verket framhåller att en omständighet av stor betydelse för materialkostnaderna också är förekomsten av konkurrens i fråga om produktion och handel med byggmaterial.

Länsstyrelsen och *länsbostadsnämnden i Västmanlands län* förutsätter att, även om byggherren motiverar sitt val, en väsentligt fördyrande och hyreshöjande materialupphandling kan föranleda avslag på låneframställningen. *Länsbostadsnämnden i Östergötlands län* anser att de regler som gäller för mervärdeskatt praktiskt taget har omöjliggjort för byggherrarna att själva upphandla material. Enligt nämndens mening utgör detta en konkurrensbegränsning eftersom stora byggherrar tidigare kunnat sluta avtal med leverantörer på förmånliga villkor.

Enligt *BPA* torde i dagens utomordentligt hårda konkurrenssituation i varje fall syftet att använda materialleveranserna som konkurrensmedel vara uppfyllt. Betydligt angelägnare är det enligt BPA att söka åstadkomma bättre konkurrens mellan olika materialleverantörer. Vidare anför BPA att det torde bli en i det närmaste omöjlig uppgift för kommunerna att objektivt granska byggherrens materialval i de fall denne inte accepterat de alternativförslag som entreprenören lämnat i sitt sidoanbud. Flertalet kommuner torde ej förfoga över de resurser som krävs för en sådan granskning. Mot denna bakgrund anser BPA att förslaget knappast är praktiskt genomförbart och avstyrker detsamma. *Svenska riksbyggen* anser att den huvudregel för upphandling av entreprenaderna som utredningen förordar också skall gälla som princip för upphandling av material. Utformning av undantag är emellertid väsentlig. Enligt Svenska riksbyggen ger utredningen inga riktlinjer som på ett tillfredsställande sätt garanterar byggherren frihet att ta hänsyn till andra faktorer än kortsiktigt ekonomiska. Svenska riksbyggen anför vidare att det finns anledning att i ett något bredare perspektiv än det som byggkonkurrensutredningen haft att anlägga på frågan, utreda konkurrensförutsättningarna inom byggmaterialindustrin. Liknande tankegångar återfinns i yttrandet från *Svenska byggnadsarbetareförbundet*.

Statens institut för byggnadsforskning anser att den föreslagna kontrollen torde vara ytterligt svår att bedriva på ett meningsfullt sätt genom att de uppgifter som redovisas på grund av företagsintegrationen mer har karaktären

av företagsinterna bokföringstransaktioner än prisnoteringar på en marknad. *Bostadsstyrelsen* anser sig inte kunna tillstyrka förslaget, om det skall utgöra ett "lånevillkor" med avslag som yttersta konsekvens. Bedömningen av en låneförutsättning av här ifrågavarande slag måste bli betungande, subjektiv och skönsmässig. Fördelarna är osäkra och kan inte antas stå i rimlig proportion till arbetet. Däremot kan styrelsen godta förslaget i en annan mening, nämligen om det uppställs såsom en närmast administrativ föreskrift att sökanden förbinder sig att redovisa materialleveransen och motivet för att det lägsta anbudet eventuellt inte antagits. *HSB* tycker att förslaget är egendomligt. Enligt HSB har byggherren ofta anledning att ställa krav på viss kvalitet, på säker leverans, på säkerhet för ersättnings- eller utbytesleverans i framtiden, på åtgärdande av reklamationer utan tidsödande och fördyrande tvist m. m. Uppfyller materialet de krav som kan uppställas för att det skall godkännas vid statlig belåning, bör byggherren ha möjlighet att föreskriva dess användning utan att detta särskilt behöver motiveras och prövas. *NBD* anser att kravet kommer att medföra stor osäkerhet för byggherrarna och att det i praktiken torde medföra att dessa inte har någon frihet att välja materialleverans.

Förslaget att personer som är att anse som jäviga inte deltar i handläggningen av entreprenadupphandlingar tillstyrks av *marknadsdomstolen, NO, bostadsstyrelsen, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Sveriges advokatsamfund, Svenska riksbyggen, BPA m. fl.*

NO anser regeln vara mycket viktig såsom en garanti för opartiskhet vid anbudsprövningen. *Sveriges advokatsamfund* anför att det kan synas vara en självklar regel att person som i byggherreföretag handlägger entreprenadupphandlingsärende inte skall tillåtas ta befattning härmed om han samtidigt är knuten till något av de anbudgivande företagen genom anställning, förtroendeuppdrag eller ägarintresse. Denna regel har dock inte alltid respekterats, varför en uttrycklig lagbestämmelse härom kan vara väl motiverad. *BPA* instämmer i stort i de motiv som anförs för förslaget men anser att anställningsvillkoret bör begränsas. Enligt BPA bör villkoret endast omfatta personer i ansvarig ställning inom de anbudsgivande företagen. Samma uppfattning har även *Svenska byggnadsarbetareförbundet* och *Svenska riksbyggen*. *Svenska byggnadsarbetareförbundet* anser att det skulle vara orimligt om en byggnadsarbetare skulle vara utestängd från vissa kommunala förtroendeuppdrag endast därför att han är byggnadsarbetare. Eftersom förmedlingsorganet i vissa fall skall bedöma åtgärder vidtagna av kommunens bostadsföretag bör enligt *Norrköpings kommun* även jävsreglerna på detta område ses över.

Enligt *länsbostadsnämnden i Södermanlands län*, som tillstyrker förslaget, kan problem uppstå vid tillämpningen av regeln, om exempelvis någon i anbudsgivningen deltagande anser att jävig person har deltagit i prövningen av anbuden och anmäler detta till länsbostadsnämnden.

Enligt *NBD* bör man i detta sammanhang hålla isär kommunala och enskilda företag. De kommunala företagen är nämligen som regel utpräglade förvaltnings- och byggherreföretag, som sköter sin upphandling närmast för andras räkning och för hyresgästerna. Det är detta handlande för andras räkning som motiverar jävsregler för kommunala företag. För enskilda företag gäller det däremot att åstadkomma en bästa lösning för egen räkning inom de ekonomiska ramar som självkostnadsföretagen lämnar. Man kan då inte gärna förbjuda företagen att använda egna resurser och förklara en företagare så att säga jävig mot sig själv, vilket är en helt orimlig och av naturliga skäl hittills okänd användning av jävighetsbegreppet. Även *SBEF* är inne på liknande tankegångar och pekar på att många byggföretag inom samma organisation fungerar som byggherrar, producenter och förvaltare.

Några remissinstanser, däribland *marknadsdomstolen, bostadsstyrelsen,* och *länsstyrelsen i Norrbottens län,* tillstyrker uttryckligen det av utredningen föreslagna systemet för redovisning av anbud och upphandlingsbeslut.

Juridiska avdelningen i Stockholms kommun framhåller att utredningens förslag skulle innebära att vissa uppgifter, bl. a. anbudsgivarens namn och anbudsbelopp, blir – till skillnad från vad som gäller i dag – offentliga handlingar. Avdelningen erinrar om innehållet i 34 § sekretesslagen och anför att innebörden av denna paragraf i korthet är att handlingar i upphandlingsärendet inte får utlämnas förrän ärendet slutförts utan tillstånd av den myndighet som handlägger ärendet. Myndighet äger dock om anledning därtill föreligger besluta att handlingar även efter denna tidpunkt inte får utlämnas utan myndighetens tillstånd.

BPA vill inte avstyrka förslaget men understryker att den granskningsprocedur som åläggs kommunerna kommer att ställa stora krav på i upphandlings- och byggtekniska frågor kunnig personal. Både byggherrar och entreprenörer bör nämligen ha rätt att kräva att den granskning av anbud som skall göras av kommunerna blir objektivt och sakkunnigt genomförd samt att den sker inom sådan tid att byggnadsärenden inte därigenom fördröjs. För att uppfylla dessa krav torde ett stort antal kommuner behöva nyanställa personal.

Vad utredningen, med erinran om byggindustrialiseringsutredningens förslag i ämnet, har anfört om utveckling av programmerings- och värderingsmetoder har föranlett kommentarer av några remissinstanser. *Statens planverk* delar utredningens uppfattning och är för sin del berett att aktivt delta i ett sådant utvecklingsarbete. *Bostadsstyrelsen* anser att byggherrar och kommuner är i stort behov av råd och anvisningar i frågor rörande programskrivning och upphandling av bostäder. En samordning bör ske av pågående utvecklingsprojekt inom bl. a. statens planverk, byggforskningsinstitutet och bostadsstyrelsen med beaktande av erfaren-

heter inom området, främst hos vissa byggherrar, entreprenadföretag och kommuner. En lämplig form härför kan vara bildandet av en sådan kommitté som byggindustrialiseringsutredningen föreslog. Styrelsen är beredd att medverka i ett arbete av detta slag. Med hänsyn till arbetets karaktär av forskningsuppgift bör ett särskilt utredningssekretariat med anknytning till byggforskningen biträda kommittén. Styrelsen finner det samtidigt angeläget att framhålla att utvecklandet av allmänt tillämpbara och godtagbara system för programskrivning och utvärdering av bostäder och bostadsområden synes vara förenat med stora svårigheter.

BPA understryker vikten av att byggherrens förfrågningsunderlag är så klart och entydigt att entreprenören därav kan utläsa entreprenadens omfattning, kvalitetskrav och andra villkor för uppdragets genomförande. *Byggnadsstyrelsen* anser att de föreslagna utredningsuppgifterna bör innefatta även annat byggande än bostadsbyggande.

7.8 Lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsprojekt

Utredningens förslag om vissa ändrade regler för lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsprojekt i syfte att öka långivningens användbarhet som medel att nå låga kostnader i bostadsbyggandet har fått ett blandat mottagande.

Flertalet remissinstanser delar utredningens uppfattning att en ökad vikt bör läggas vid kostnadsprövningen. Till denna grupp hör *bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Stockholms, Västernorrlands* samt *Norrbottens län, flertalet av de kommuner* som uttalat sig i frågan, *boendeutredningen, Svenska kommunförbundet, TCO, SABO* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet.*

Svenska kommunförbundet anför att långivningen i högre grad än f. n. bör kunna utnyttjas som ett medel att nå lägre kostnader i bostadsbyggandet. Förbundet tillstyrker därför den föreslagna skärpningen av kraven på vad som skall godtas som skäliga produktions- och förvaltningskostnader. Samtidigt framhåller förbundet att de vidgade arbetsuppgifter som de kommunala förmedlingsorganen föreslås få, kommer att ställa stora krav på personella och därmed också på de ekonomiska resurserna. Förbundet förutsätter därför att man så långt möjligt söker förenkla handläggningsförfarandet. Även *TCO* framhåller att utredningens förslag leder till ökade granskningsuppgifter för kommunerna och att detta sannolikt kommer att öka kommunernas administrativa kostnader. Detta bör emellertid enligt TCO:s uppfattning ses i förhållande till de positiva effekter på effektivitet och kostnader i bostadsbyggandet som utredningens förslag bör leda till.

Statens institut för byggnadsforskning, HSB, Svenska riksbyggen och *BPA* är tveksamma till förslaget om en skärpt kostnadsprövning.

Statens institut för byggnadsforskning anser allmänt att utredningen i alltför

hög grad koncentrerat sig på prisfrågor. Mot bakgrund av att myndigheternas kontroll av bostadsprojekt i samband med låneansökan avser relationen mellan pris och kvalitet synes det enligt institutet betänkligt att utredningen enbart uppehållit sig vid prisfrågan och lämnat kvalitetsfrågor utan närmare behandling. Lånereglerna ger endast i begränsad utsträckning en styrning mot i kvalitetshänseende eftersträvansvärd bostadsproduktion. Med en effektiv priskontroll och priskonkurrens kan således staten, generellt eller i enstaka fall, tänkas stödja en från kvalitetssynpunkt icke önskvärd bostadsproduktion, förutsatt att den fyller de krav som ställs beträffande kostnaderna.

Enligt *HSB* är kostnadsprövningen integrerad med bedömningar och bestämningar av låneunderlag och pantvärde. Skall kostnadsprövningen göras efter andra grunder än de som nu tillämpas, måste en total översyn av bostadslånegivningen föregå en sådan ändring. HSB anför vidare att en utökad kostnadsprövning hos de lånebeviljande myndigheterna innebär en ökad administration. Detta kan vara motiverat om produktionskostnadsnivån generellt sänks. Huruvida så kan bli fallet måste också bedömas i en total översyn av bostadslångivningen. *Svenska riksbyggen* ansluter sig till utredningens principiella ambition i fråga om granskningen av nybyggnadsärenden. Av flera skäl kan emellertid inte Svenska riksbyggen dela utredningens något optimistiska syn på möjligheterna att med lånemyndighetens hjälp nå resultat. *BPA* är tveksam till bl. a. möjligheterna att i anbudsunderlaget precisera anbudsförutsättningarna så noggrant att de kan utgöra underlag för fast anbudssumma.

Bland de remissinstanser som är negativa till förslaget märks *SBEF*, *Svenska bankföreningen*, *NBD*, och *Sveriges fastighetsägareförbund*. *SBEF* delar inte utredningens förhoppning om att en utvidgad kostnadskontroll kan leda till lägre hyror på sikt. Risken är tvärtom uppenbar att mycket strikt kostnadskontroll från statens och kommunens sida kan medföra att hyresnämndernas prövning av bruksvärdet försvåras. Hyresnämndens arbete kan genom en strikt kostnadskontroll beskäras så tillvida, att prövningen i nämnden kan förskjutas till att bli en kostnadsprövning snarare än en bedömning av bruksvärdet. En sådan utveckling innebär en återgång till hyresregleringen med alla de avigsidor som den medfört. *Svenska bankföreningen* anser det i och för sig angeläget att man söker öka incitamenten till skärpt kostnadsmedvetande och noggranna kalkyler. Enligt föreningens uppfattning måste man emellertid söka nå dessa mål med andra metoder än som föreslås i betänkandet. Enligt *Sveriges fastighetsägareförbund* torde utredningens förslag, förutom att det leder till ett ökat "byggkrångel" vara utan betydelse för bostadskonsumenten enär prisbildningen beträffande det nyproducerade bostadsbeståndet enligt hyreslagens bestämmelser sker med utgångspunkt från lägenhetens boendevärde. Förbundet erinrar också om att föredragande departementschefen som skäl för införandet av de nya

bestämmelserna åberopade att en produktionskostnadskontroll inte i tillräcklig grad torde stimulera till ett rationellt och billigt byggande.

Till utredningens uppfattning att förändringar i projektets utformning och kostnader inte skall godtas i den omfattning som nuvarande låneregler möjliggör ansluter sig flertalet av de remissinstanser som uttalat sig i frågan. Dit hör *bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, länsstyrelserna i Stockholms, Västernorrlands* och *Norrbottens län, flertalet av de kommuner* som uttalat sig i frågan och *Svenska byggnadsarbetareförbundet.*

Utredningens förslag att utvidga de regler som gäller för bl. a. gruppbyggda småhus till alla låneärenden med två beslut tillstyrkes av bl. a. *bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder* som uttalat sig i frågan, samt *länsstyrelserna i Västernorrlands* och *Norrbottens län. Bostadsstyrelsen,* som instämmer i att större krav bör ställas på den preliminära redovisningen och att projektförändringar av större omfattning inte bör ske utan att länsbostadsnämnden fått tillfälle till prövning, finner det angeläget att kommunerna och länsbostadsnämnderna på ett tidigare stadium än nu får kännedom om ett projekts ekonomiska förutsättningar för att på så sätt kunna medverka i en bedömning av projektet och kunna påverka det i ekonomiskt fördelaktig riktning. Enligt *länsbostadsnämnden i Malmöhus län* är nuvarande ordning orimlig. För ett småhusgruppområde med t. ex. 100–200 lägenheter kan försäljningspriset för hela projektet fastställas i den preliminära prövningen trots att det omfattar ett flertal olika typer, men för ett litet konventionellt flerfamiljshus med 20–25 lägenheter gäller inte samma regel.

Länsbostadsnämnderna i Södermanlands och *Västerbottens län,* som båda tillstyrker utredningens förslag, pekar på vissa problem i sammanhanget. *Länsbostadsnämnden i Södermanlands län* anför att när det gäller ett gruppbygge kan byggherre, som omgående säljer husen, uppfylla villkoret genom att "ta förlusten", dvs. skillnaden mellan vad länsbostadsnämnden fastställer som högsta godtagbara produktionskostnad och vad han själv uppger vara den slutliga kostnaden. När det gäller flerfamiljshus är situationen annorlunda. En egenregibyggande byggnadsföretagare kommer ifrån risken för avslag på slutlig bostadslåneansökan genom att endast uppge godtagbar kostnad. Andra byggherrar har gjort en upphandling som de är bundna av. Om en sådan byggherre inte lyckas hålla kostnaderna inom den ram som den föreslagna regeln sätter, skulle resultatet bli att länsbostadsnämnden måste avslå slutlig låneansökan. Konsekvensen därav blir att de boende får betala högre hyra än om bostadslån, trots kostnaderna, hade beviljats. Enligt *länsbostadsnämnden i Västerbottens län* kan den föreslagna regeln göra att det blir svårare att följa länsarbetsnämndernas igångsättningsplanering. Redan tidigare har det i många låneärenden varit fråga om ett val mellan att å ena sidan avdela erforderlig tid för fullgoda förberedelser och att å andra sidan påbörja bygget vid förelagd tidpunkt. Förberedelsearbetena kom-

mer genom utredningens förslag att öka i en sådan omfattning att man enligt nämndens mening inte kan räkna med att kunna sätta in nya projekt i stället för de flerfamiljshusprojekt eller småhusgruppbyggen som slopas eller uppskjuts. Nämnda konsekvenser bör emellertid enligt nämnden inte hindra ett genomförande av utredningens förslag.

Enligt *statens institut för byggnadsforskning* kan utredningens förslag om krav på oförändrat projekt från och med tidpunkten för preliminär ansökan om bostadslån medföra betydande nackdelar som sammanhänger med en oflexibel byggprocess. Enligt institutet kan en viss förbättring av tillförlitligheten i uppgifterna i den preliminära ansökan åstadkommas genom i princip oförändrade projekt mellan preliminär och slutlig ansökan samt genom att tyngdpunkten i granskningen förläggs till den preliminära ansökan. En sådan princip kan dock samtidigt medföra att från andra utgångspunkter önskvärda förändringar i projekten, betingade av t. ex. marknadsförändringar, inte sker. En oflexibel byggprocess kan innebära att betydande problem uppstår i dessa avseenden. Särskilt torde detta vara angeläget beträffande bostadsprojekt som är stora och har lång produktionstid och i marknadssituationer med svårigheter att prognostisera efterfrågans utveckling.

Utredningens förslag till ändrade former för kostnadsredovisningen har mött kritik från många remissinstanser. Bland dessa märks *bostadsstyrelsen, många länsbostadsnämnder, länsstyrelsen i Västernorrlands län, Svenska bankföreningen, BPA* och *Svenska riksbyggen. Bostadsstyrelsen* instämmer i att redovisningssystemet kan behöva utvecklas och är beredd att medverka i ett sådant arbete men avstyrker utredningens förslag om tre kostnadsredovisningar. Redovisningen bör enligt styrelsen, liksom nu sker, lämnas i anslutning till preliminär resp. slutlig ansökan. Enligt *länsbostadsnämnden i Norrbottens län* bör en fullständig kostnadsredovisning göras i samband med det preliminära beslutet. En omprövning efter tre månader från start skulle innebära att lånemyndigheten sattes i en omöjlig situation. Alla ansträngningar bör i stället inriktas på att kostnadsredovisningen före preliminärt beslut blir så fullständig som möjligt.

Enligt *BPA* är utredningens förslag onödigt krångligt och omständligt. En låneprövning enligt denna modell skulle medföra ökat administrativt arbete för såväl byggherrar som kommunala och statliga lånemyndigheter samt en ytterligare förlängning av låneärendenas handläggning. Det finns dessutom risk för att störningar uppstår vid genomförandet av byggnadsprojektet. Byggnadsarbetena påbörjas i regel så snart preliminärt lånebeslut meddelats, ibland tidigare på dispens. Enligt den föreslagna ordningen skulle igångsättning i regel ske sedan preliminärt lånebeslut meddelats på basis av kostnadsredovisning I. Om sedan finansieringsförutsättningarna enligt kostnadsredovisning II ändras och statliga lån ej lämnas, kan detta omöjliggöra eller i varje fall försvåra projektets genomförande. Ett genomförande av förslaget

skulle enligt *Svenska bankföreningen* innebära att man inför ett stort osäkerhetsmoment beträffande fastigheternas slutliga finansiering. Denna osäkerhet skulle i sin tur försvåra den kortfristiga kreditgivningen för bostadsprojekt under byggnadstiden, eftersom bankinstituten inte kommer att veta vilka projekt som kommer att få avlyft till statligt bostadslån. För färdigställda fastigheter som i enlighet med utredningens förslag inte skulle få statligt bostadslån skulle stora finansieringsproblem uppkomma, eftersom möjligheterna att uppbringa alternativa finansieringskällor är begränsade.

Svenska riksbyggen anför att det inte kan vara riktigt att i det tidiga skede då kostnadsredovisning II skall lämnas som villkor för statligt lån låsa en kostnadsnivå som i realiteten är beroende av faktorer som då inte är kända. Projekt som planerats och många gånger påbörjats med tanke på att statligt lån skall erhållas kan utvecklas på ett sådant sätt att de måste avbrytas eller fullföljas utan statlig belåning.

Förslaget om enhetlig redovisning av produktionskostnader har fått ett positivt mottagande bland remissinstanserna.

Boendeutredningen finner det mycket angeläget att en enhetlig produktionskostnadsredovisning vid låneansökan kommer till stånd. Det av utredningen föreslagna systemet för kostnadsredovisning synes enligt boendeutredningen avsevärt kunna öka möjligheterna att jämföra olika nybyggnadsprojekt i kostnadshänseende. En sådan ökad kunskap bör på sikt kunna öka konkurrensbetingelserna i bostadsbyggandet på ett för bostadskonsumenterna positivt sätt.

Hyresgästernas riksförbund anför att de praktiska svårigheterna vid hyresförhandlingar i fråga om nya bostadsområden sammanhänger med bedömningar av produktionskostnaderna. Enligt förbundet bör det klart framgå av redovisningen vad som är att hänföra till dels exploaterings- och egentliga byggnadskostnader, dels låneunderlag, pantvärde och överkostnader.

Statens institut för byggnadsforskning finner att ändringar av det system som f. n. tillämpas är motiverade från olika utgångspunkter. Samtidigt framhåller institutet att det bedömningssätt och den metod för kostnadsuppskattning (pantvärdemetoden), som återspeglas i det blankettmaterial som används i samband med låneansökan, är ett resultat av en programmatisk bedriven utveckling under en följd av år, varvid ofullkomligheter rättats till efter hand de kommit till kännedom. Detta innebär bl. a. att nuvarande system är svåröverskådligt och komplicerat. Det synes därför enligt institutet motiverat att i samband med de förändringar utredningen föreslår inte endast företa deljusteringar i systemet utan ta upp det till prövning i sin helhet. Med hänsyn till att låneansökningarna är den enda offentligt tillgängliga ekonomiska redovisningen av bostadsbyggandet bör man också överväga om inte andra intressenter (t. ex. byggherrars och brukares) informationsbehov kan tillgodoses med låneansökningshandlingarnas hjälp.

Bostadsstyrelsen och *statens institut för byggnadsforskning* framför synpunk-

ter på det s. k. BSAB-systemet. *Bostadsstyrelsen* framhåller att systemet ännu inte nått sådan användning i producentledet att någon redovisning kan påräknas i systemets detaljerade termer. Till en översiktlig nivå bör dock styrelsens redovisningsblanketter kunna anpassas. Enligt *statens institut för byggnadsforskning* är inte utredningens argument och analys beträffande tillämpningen av BSAB-systemet tillräckliga. Institutet pekar på svårigheten att bedöma det föreslagna systemets tabeller.

Det råder delade meningar bland remissinstanserna om utredningens förslag att bostadslån inte skall få beviljas med mindre kommunen tillstyrkt ansökan om lån med avseende på produktionskostnaden. Bland de remissinstanser som ställer sig positiva till förslaget återfinns *länsbostadsnämnderna i Södermanlands, Kristianstads, Malmöhus och Kopparbergs län, länsstyrelsen i Stockholms län, samtliga kommuner* som uttalat sig i frågan, *samarbetsnämnden i Sollefteå kommunblock* och *BPA*.

Enligt *länsbostadsnämnden i Malmöhus län* är förslaget i överensstämmelse med de principer som kan anses önskvärda men det kommer i praktiken inte att innebära någon ändring av nuvarande ordning. Däremot skulle kanske den kommunala aktiviteten öka om lån till flerfamiljshus inte kunde beviljas med mindre kommunen lämnat sin borgen. *Malmö kommun* framhåller att kommunen redan i dag granskar produktionskostnaden i samband med såväl preliminär som slutlig låneansökan. Vad som däremot saknas är fast anknytning mellan beräknade erforderliga hyror och bruksvärdehyror. Bruksvärdehyror borde enligt kommunen fastställas i samband med behandlingen av den preliminära låneansökan. Enligt *BPA* finns det en viss risk att låneärendena inte blir likformigt bedömda inom olika kommuner, beroende på bl. a. skillnader i möjlighet att ställa erforderlig expertis till granskningsorganets förfogande.

Bostadsstyrelsen, Skånes handelskammare, NBD, Svenska riksbyggen och *Svenska byggnadsarbetareförbundet* hör till dem som avstyrker förslaget. Det är enligt *bostadsstyrelsen* givet att kommuns ställningstagande i form av ett avstyrkande av här ifrågavarande anledning måste anses väga tungt. Från detta förhållande är det emellertid enligt styrelsen ett långt steg till att bostadslån inte skulle få beviljas om avstyrkande skett. Erfarenheten visar att det inte är rimligt att lånemyndigheterna under alla omständigheter skall vara berövade möjligheten att bevilja lån trots att avstyrkande skett. Enligt *NBD* skulle förslaget endast medföra en administrativ dubbelkontroll som sannolikt inte får nämnvärd effekt på bostadskostnaderna. *Svenska riksbyggen* anser att förslaget skapar risker för olikartad bedömning i olika delar av landet. Enligt *Svenska byggnadsförbundet* förefaller det inte motiverat att frånta länsbostadsnämnderna möjligheten att i särskilda fall godkänna produktionskostnader som avstyrkts av kommunen. Förbundet anför att utredningens förslag medför risk för godtyckliga variationer.

7.9 De allmännyttiga bostadsföretagen

Utredningens förslag att bara helkommunala företag skall godkännas som allmännyttiga i bostadslånesammanhang har fått ett blandat mottagande.

Till dem som uttalat sig positivt om förslaget hör *bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, några av de hörda kommunerna, boendeutredningen, SBEF, SABO, NBD, Sveriges fastighetsägareförbund* och *Svenska företagares riksförbund.*

Bostadsstyrelsen instämmer i utredningens uppfattning att övervägande skäl talar för att de allmännyttiga bostadsföretagen som producerar bostäder skall vara helkommunala. Den föreslagna övergångstiden är enligt styrelsen rimligt avvägd. *SABO* finner att vad utredningen anfört i fråga om styrelsesammansättning och ägareförhållanden eller övriga villkor för godkännande av allmännyttiga bostadsföretag är väl ägnat att ligga till grund för beslut och åtgärder. Den hittillsvarande utvecklingen har entydigt visat att förutsättningar numera föreligger för en renodling av de allmännyttiga bostadsföretagen så att hela styrelsen utses av kommunen. Inte minst den klarhet och entydighet som erhålles i fråga om upphandlingsfrågor eller förvaltningsfrågor gentemot entreprenör, konsult eller förvaltningsföretag talar enligt SABO mycket starkt för den föreslagna lösningen.

Enligt *länsbostadsnämnden i Örebro län* finns det inget behov av att organisationer och företag går in som delägare i allmännyttiga bostadsföretag eller är tillförsäkrade representation i allmännyttiga företags styrelser. Kommunens uppgifter inom bostadspolitiken är av sådan natur och betydenhet att det enligt nämndens mening är uppenbart att de allmännyttiga bostadsföretagen skall ses som kommunala organ för genomförande av bostadspolitikens intentioner. *Länsbostadsnämnden i Stockholms län* framhåller att en förändring av företagets formella status givetvis inte hindrar att man samarbetar med och köper tjänster av de rikskooperativa företagen, bl. a. när det gäller bostadsförvaltningen. *Länsbostadsnämnden i Jönköpings län* anser att den initiativförmåga som visats av vissa icke helkommunala företag talar för att övergångstiden bör vara minst den föreslagna och att den undantagsvis bör kunna utsträckas.

Stockholms kommun anser att reglerna för de allmännyttiga företagen bör utformas så att reglerna inte hindrar en styrelserepresentation för hyresgäster och de anställda inom resp. företag.

Svenska kommunförbundet och *Landstingsförbundet* anser att existerande allmännyttiga företag med minoritetsintressen bör få fortsätta sin verksamhet, inkl. nybyggnadsverksamhet, men att nya sådana företag inte bör bildas. Förbunden anför att de skäl som ursprungligen motiverade bildande av helkommunala bostadsföretag i dag inte längre är giltiga. Det finns därför enligt förbunden ingen anledning att nya icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretag bildas. Förbunden anser däremot att tillräckliga skäl saknas

för att ombilda befintliga icke helkommunala företag om dessa företag får kommunens uppdrag att fortsätta som byggherrar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser det berättigat att som allmännyttiga företag i samband med den statliga långivningen endast godta sådana som är helt kommunägda och vars styrelserepresentanter är utsedda av kommunen. Länsstyrelsen anser dock att det bör beredas utrymme för kommuner som så önskar att i fortsättningen behålla minoritetsintressen i bolagen.

Länsbostadsnämnden i Kopparbergs län, länsstyrelserna i Östergötlands och *Norrbottens län, några av de hörda kommunerna, LO, Hyresgästernas riksförbund, HSB, Svenska riksbyggen, BPA, SSU* och *Svenska byggnadsarbetareförbundet*, hör till de remissinstanser som är kritiska till utredningens förslag.

HSB anser att utredningens förslag till nya regler för godkännande av företag som allmännyttigt innebär ett direkt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Huruvida ett sådant ingripande är grundat på så allvarliga bostadspolitiska överväganden att det inte bör utredas samtidigt med övriga problem rörande den kommunala kompetensen framgår knappast av vad utredningen anfört. Frågan bör enligt HSB:s mening behandlas i detta större sammanhang. Då erfarenheterna av nu gällande regler som utredningen framhållit är goda bör rikskooperativa organisationer allt fortfarande kunna ingå som delägare i allmännyttiga företag och ha rätt att utse styrelserepresentanter. Också *Svenska riksbyggen* anser att det är ett förhastat ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten att utan en systematisk prövning frånta kommunerna rätten att själva avgöra om man önskar arbeta med helkommunala företag eller tillsammans med någon minoritetsdelägare. Enligt Svenska riksbyggen borde utredningen ha analyserat de allmännyttiga företagens ställning i ett läge då utredningens förslag om markvillkor, upphandlingsnormer och jävsregler genomförts.

Det är enligt *Svenska byggnadsarbetareförbundet* svårt att förstå utredningens brist på intresse för den roll folkrörelseföretag som Svenska riksbyggen och HSB kan spela genom att kommunerna får möjlighet att engagera dem i de kommunala bostadsföretagen, särskilt som det enligt förbundet inte framkommit några önskemål i den riktning som utredningen föreslår från någon kommuns eller något av de berörda bolagens sida. Vill ett kommunalt bolag som något av de rikskooperativa organisationerna är delägare i inte ha dem med längre så varken vill eller kan organisationerna hålla sig kvar. Den frågan har emellertid inte aktualiserats någonstans. Förbundet hemställer, att frågan om de rikskooperativa självkostnadsföretagens möjligheter att fortsätta samt utbygga sitt samarbete med kommunerna i allmännyttiga företag inte allvarligt prövas.

Hyresgästernas riksförbund anser att utredningen inte har visat att de allmännyttiga företag som HSB och Svenska riksbyggen förvaltar skulle utgöra en fara för att konkurrens på byggmarknaden inte kan upprätthållas, i synnerhet om de underkastas samma regler för upphandling som gäller för

övriga företag. Där den lokala marknaden så tillåter finner förbundet det vara väl motiverat att vid sidan av kommunala företag även tillåta allmännyttiga företag förvaltade av de rikskooperativa organisationerna. *SSU* anser att utredningen genom sitt förslag underkänner verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretag som i dag finns etablerade mellan kommunerna och folkrörelseföretagen, trots att utredningen finner många berömmande ord om samarbetet mellan kommuner och folkrörelseföretag i allmännyttiga bostadsföretag. SSU tror inte att enbart helkommunala bostadsföretag är tillräckligt för att klara det allmännyttiga bostadsbyggandet i en kommun. Konkurrensen mellan allmännyttiga bostadsföretag med olika ägarstruktur möjliggör ett kostnadspressande förhållande som gynnar bostadskonsumenterna. De föreslagna reglerna för upphandling och jäv torde komma att bidra till att ett fullt tillfredsställande resultat uppnås. Även *BPA* noterar att utredningen efter att ha redovisat så gott som enbart positiva intryck av HSB:s och Svenska riksbyggens insatser i de allmännyttiga företagens verksamhet föreslår att de skall utestängas därifrån som delägare.

När det gäller kommunernas förutsättningar att fullgöra uppgifterna på bostadsförsörjningens område kan det enligt *länsbostadsnämnden i Kopparbergs län* anföras att alla kommuner ännu inte är lika stora och att alla inte har lika förutsättningar. Att t. ex. bostadskooperationen, med lång erfarenhet och stor sakkunskap, ställs utanför synes mindre välbetänkt. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* förordar att gällande regler inom detta område består oförändrade eller, om utredningens förslag ändock anses böra genomföras, förses med dispensregler. *Helsingborgs kommun* anser att eftersom de lokala förhållandena är mycket skiftande, det bör ankomma på kommunerna att avgöra i vilken utsträckning och i vilken form de befintliga halvkommunala företagen skall få fortsätta sin verksamhet. Det bör därför bli beroende av kommunernas ställningstagande om och när en ombildning av de halvkommunala företagen skall äga rum.

Stiftelsen Stockholms studentbostäder understryker att en förutsättning för den av statsmakterna avsedda kommunaliseringen av studentbostadsföretagen är att Stockholms studentkårers centralorganisation (SSCO) och hyresgästerna tillförsäkras i varje fall minoritetsrepresentation i styrelse och utskott. Farhågor har uttryckts att en försäkran om dylik representation intagen i stiftelsens stadga skulle stå i strid med byggkonkurrensutredningens förslag.

8. Ändringar i hyreslagstiftningen m. m.

8.1 Hyresgästernas inflytande vid sanering av bostadshus m. m.

8.1.1 *Gällande rätt*

Har bostadslägenhet i hus som tillhör annan än staten eller kommun inte den lägsta standard som kan godtas, får enligt 2 § första stycket bostadssaneringslagen (1973:531, BSL) hyresnämnd på ansökan av kommun meddela ägaren s. k. upprustningsåläggande. Sådant åläggande, som innebär att ägaren blir skyldig att vidta den åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå lägsta godtagbara standard, får meddelas endast under förutsättning att fastigheten med hänsyn till kostnaden för den åtgärd som avses med åläggandet kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte (5 § BSL). Brister förutsättningarna för att meddela upprustningsåläggande, får nämnden i stället meddela förbud mot att lägenheten används för bostadsändamål, s. k. användningsförbud (jfr 6 § BSL).

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar bestämmelser om vad som skall förstås med lägsta godtagbara standard (2 § tredje stycket BSL). Enligt kungörelsen (*1973:532*) *om lägsta godtagbara standard* för bostadslägenhet i vissa fall skall bostadslägenhet anses ha lägsta godtagbara standard, om den är försedd med anordning inom lägenheten för (1) kontinuerlig uppvärmning, (2) kontinuerlig tillgång till varmt och kallt vatten för hushåll och hygien, (3) avlopp för spillvatten, (4) personlig hygien, omfattande toalett och tvättställ samt badkar eller dusch, (5) försörjning med elektrisk ström för normal hushållsförbrukning och (6) matlagning, omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor (2 § första stycket). I viss utsträckning får avvikelse göras från de krav som sålunda ställts upp. Bl. a. kan det i vissa fall vara tillräckligt att toalett finns att tillgå i nära anslutning till lägenheten och att anordning för bad eller dusch finns i huset (3 §).

Enligt 54 § 1 mom. byggnadsstadgan (1959:612) fordras byggnadslov för vissa åtgärder med byggnad. Dit hänförs bl. a. ombyggnad eller annan ändring av byggnads yttre eller inre utförande av så genomgripande beskaffenhet att åtgärden kan anses jämförlig med ombyggnad (75 §). Upprustningsåläggande enligt BSL förfaller bl. a. om byggnadslov inte beviljas till den åtgärd som avses med åläggandet (7 § BSL).

För rivning av byggnad inom stadsplanelagt område krävs enligt 54 § 1 mom. byggnadsstadgan numera byggnadslov. Fr. o. m. år 1974 gäller enligt 35 a § byggnadslagen (1947:385) att byggnadsnämnd får meddela förbud mot rivning av byggnad inom område med stadsplan eller inom område där förbud mot nybyggnad råder enligt 35 § samma lag, om förbud mot rivning är påkallat från bostadsförsörjningssynpunkt eller för bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse. Rivningsförbud får meddelas för en tid av högst tre år. Det kan förlängas med högst två år, om

det föreligger synnerliga skäl. Har rivningsförbud meddelats, krävs byggnadslov till rivning även om byggnaden inte är belägen inom stadsplanelagt område (54 § 1 mom. tredje stycket byggnadsstadgan i lydelsen enligt SFS 1973:1086). Ett av syftena med de nya bestämmelserna är att hindra att ett sådant hus rivs som enligt kommunens planer bör rustas upp och beträffande vilket kommunen förhandlar med ägaren om upprustning. Den antagna rivningsregleringen tillkom som ett provisorium i avbidan på resultatet av bygglagutredningens (K 1969:55) arbete. I förarbetena uttalas att det skulle vara vanskligt att utan en mera allsidig utredning som underlag genomföra, inom ramen för byggnadslagstiftningen, en ordning varigenom möjlighet öppnas att mer generellt hindra rivning (prop. 1973:196 s. 29).

Av intresse är också de jämkningar i rivningsregleringen som genomfördes samtidigt med lagstiftningen om bostadssanering. Till 56 § byggnadsstadgan fogades ett nytt moment – 4 mom. – av innebörd att, om ansökan om upprustningsåläggande enligt BSL är föremål för prövning, byggnadslov till rivning av byggnad som avses med ansökningen inte får meddelas förrän frågan om åläggande avgjorts slutligt. Har upprustningsåläggande utfärdats och har åläggandet inte förfallit, får lov till rivning av byggnad som avses med åläggandet inte heller meddelas (SFS 1973:548).

I detta sammanhang skall också anmärkas att bygglagutredningen i sitt betänkande Markanvändning och byggande förordar att en reglering av rivningsverksamheten med ett kontrollmedel av den typ som byggnadslovförfarandet utgör införs (s. 373).

Det direkta besittningsskydd som 12 kap. jordabalken (hyreslagen) tillerkänner bostadshyresgäst och som i princip innebär en rätt för hyresgästen att vid hyrestidens utgång få avtalet förlängt får i viss utsträckning vika i de fall hyresvärden avser att riva huset eller låta det undergå större ombyggnad och det inte är upppenbart att hyresgästen kan sitta kvar i lägenheten utan nämnvärd olägenhet för ombyggnadens genomförande. För att det direkta besittningsskyddet skall vika fordras dessutom i båda fallen att det inte får vara obilligt mot hyresgästen att avtalet upphör (46 § första stycket 3 och 4 hyreslagen).

Någon prövning av det tillämnade företagets ändamålsenlighet och lämplighet sker inte vid ställningstagandet i besittningsskyddsfrågan. Det innebär emellertid inte att besittningsskyddet är helt satt ur spel vid rivning eller större ombyggnad. Hänsyn skall nämligen tas till hyresgästens möjlighet att skaffa annan bostad. Om bostadsförhållandena i orten är sådana att hyresgästen inte rimligen själv kan skaffa annan lämplig bostad, leder den billighetsprövning som skall äga rum till att hyresgästen får s. k. relativt besittningsskydd, dvs. en kvarboenderätt som upphör bara om hyresgästen erbjuds annan bostad med vilken han skäligen kan nöjas (prop. 1968:91 Bil. A s. 91). Sistnämnda uttryck skall tolkas objektivt efter prövning av samtliga omständigheter som t. ex. hyresgästens ålder och särskilda bo-

stadsbehov, husens läge och lägenheternas storlek och utrustning. Hyresgästen kan därvid bli nödsakad att godta en inte oväsentligt högre hyra (hyreslagstiftningssakkunniga, SOU 1966:14 s. 210). Det finns också utrymme för andra former av begränsat skydd än relativt besittningsskydd som t. ex. uppskov med avflyttningen (52 § hyreslagen).

För att besittningsskyddet skall vika i rivningsfallen krävs bevisning om rivningens aktualitet. Enligt uttalanden vid bestämmelsernas tillkomst bör i princip inte annat hinder för rivningen föreligga än själva evakueringen. Det skall således finnas byggnadslov till rivningen eller motsvarande utredning. Att byggnadslov har meddelats behöver dock inte nödvändigtvis betyda att rivningen är aktuell. Också i ombyggnadsfallen måste hyresvärden styrka det tillämnade företagets aktualitet.

I samband med bestämmelsernas tillkomst uttalades att om hyresgästen har flyttat in i ett "rivningshus" med öppen blick för risken att behöva flytta så kan kravet på besittningsskydd aldrig föra längre än till att hyresvärden måste visa att tidpunkten för rivningens ingångsättande fordrar avflyttning. Enbart den omständigheten att i hyresavtalet har tagits in s. k. rivningsklausul torde dock inte utan vidare medföra att hyresgästen vid rivning går miste om sitt besittningsskydd. Verkan av sådan klausul får bedömas från fall till fall. Utgångspunkten är, åtminstone numera, att en rivningsklausul förlorar i betydelse ju äldre den blir. Är den äldre än omkring fem år, när uppsägningen görs, torde krävas särskilda omständigheter för att klausulen skall kunna tillmätas betydelse (Järtelius, Hyra och bostad, 1973, s. 126).

Hyreslagen innehåller bestämmelser om lägenhetens skick och om hyresgästens skyldigheter vid nyttjandet av lägenheten. Enligt 9 § skall hyresvärden tillhandahålla lägenheten på tillträdesdagen i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet. Motsvarande skyldighet åligger hyresvärden under hela hyrestiden (15 § första stycket). I fråga om bostadslägenheter går hyresvärdens underhålls- och reparationsplikt längre än i fråga om andra lägenheter. Enligt 15 § andra stycket skall hyresvärden med skäliga tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk. För att hyresvärdens reparationsskyldighet enligt bestämmelsen skall aktualiseras krävs att det föreligger behov av reparation och att rimlig tid har förflutit sedan motsvarande arbeten företogs i lägenheten. I fråga om bostadslägenhet om ett – tre rum och kök torde ett normalt reparationsintervall vara åtta à nio år (Järtelius: Hyra och bostad, 1973, s. 58, jfr Berg m. fl.: Hyresrätt s. 37).

Brister hyresvärden i sin underhållningsskyldighet enligt 15 § andra stycket, har hyresgästen enligt 16 § första stycket i första hand rätt att ombesörja reparationen på hyresvärdens bekostnad, s. k. självhjälpsrätt, samt rätt till skälig nedsättning i hyran under den tid lägenheten är i bristfälligt skick.

En förutsättning för självhjälpsrätten är att hyresvärden efter anmodan underlåter att vidta erforderliga åtgärder så snart det kan ske. Enligt praxis medges inte nedsättning av hyran för tid innan hyresgästen har påtalat det bristfälliga skicket eller hyresvärden på annat sätt blivit medveten om det. Förutom rätt till självhjälp och till nedsättning av hyran har hyresgästen rätt att häva avtalet, om bristen är väsentlig, och rätt till skadestånd.

Bestämmelserna i 15 § andra stycket om hyresvärds reparationsskyldighet är tvingande utom såvitt avser lägenhet i enfamiljshus. I 51 § JB:s promulgationslag finns särbestämmelser som möjliggör avtalsfrihet också i vissa andra fall. Det torde således inte normalt vara möjligt för parterna att avtala att hyresgästen själv skall svara för det löpande underhållet av bostadslägenhet i flerfamiljshus (Walin: Allmänna hyreslagen 1969, s 111).

Hyresgäst som vill begagna sig av sin självhjälpsrätt får själv beställa arbetet hos lämplig hantverkare och förskottera kostnaderna. I sin tur får hyresgästen sedan kräva hyresvärden på betalning. Betalar inte denne godvilligt, kan hyresgästen antingen väcka talan mot hyresvärden med yrkande om åläggande för denne att betala beloppet eller hålla inne hyra till motsvarande belopp. I det senare fallet bör beloppet sättas ned hos överexekutor enligt 21 §. Annars riskerar hyresgästen att förverka sin hyresrätt. Det blir sedan hyresvärdens sak att väcka talan mot hyresgästen om utfående av det nedsatta beloppet om överenskommelse inte träffas (jfr 22 §). Också i det fallet att hyresgästen anser sig ha rätt till nedsättning av hyran, får han anlita utvägen att deponera det tvistiga beloppet hos överexekutor.

Hyresgästen är å sin sida skyldig dels att inte använda lägenheten för annat ändamål än som avsetts (23 §), dels att väl vårda den under hyrestiden (24 § första stycket). I hyresgästens vårdnadsplikt ligger att han är skyldig – åtminstone i princip – att återställa lägenheten till hyresvärden i samma skick som han mottog den och att ersätta all skada som uppkommit genom hans vållande (jfr 24 § första stycket). När det gäller bostadslägenheter modifieras den angivna principen genom bestämmelserna om hyresvärdens ansvar för det löpande underhållet. Det kan således inte krävas av en bostadshyresgäst att lägenheten är i precis samma skick när han lämnar den som när han flyttade in. Den avvikelse i fråga om skicket som är hänförlig till normalt slitage får således godtas. Åsidosätter hyresgäst sin vårdnadsplikt, kan hyresrätten förklaras förverkad enligt 42 § hyreslagen. I vad mån en hyresgäst får göra förändringar eller utföra underhållsarbeten i sin lägenhet utan att först ha inhämtat hyresvärdens samtycke är en delvis oklar fråga. Utgångspunkten är att sådant samtycke erfordras. Emellertid torde numera allmänt anses att den som hyr exempelvis en industri- eller lagerlokal eller butik har viss frihet att vidta de förändringar som krävs för att lokalen skall kunna användas för avsett ändamål. Någon motsvarande frihet för bostadshyresgäst att utforma lägenheten efter sina behov och önskemål torde inte föreligga. Som exempel på gällande rättsståndpunkt anförs i litteraturen

att hyresvärdens samtycke torde krävas för att bostadshyresgäst skall få montera s. k. sjutillhållarlås (Järtelius, anf. arbete s. 77). Hyresgäst, som vidtar förändringar med avseende på sin lägenhet utan samtycke, där sådant behövs, får i vissa fall anses ha åsidosatt sin vårdnadsplikt. Har hyresgästen gjort förändringar eller vidtagit särskilda anordningar i lägenheten, är han i princip skyldig att återställa lägenheten i det skick han mottog den (jfr Walin, anf. arbete s. 102). Gör han inte det, riskerar han att få betala skadestånd till hyresvärden.

8.1.2 *Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna*

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna tar i huvudbetänkandet upp frågor om boendedemokrati eller bestämmanderätt för bostadshyresgästerna. Innehållet i betänkandet och remissyttrandena har redovisats i avsnitten 2.1.8 resp. 3.1.8.

8.1.3 *Boinflytandeutredningen*

Styrelsen för Hyresgästernas riksförbund beslutade hösten 1973 att tillsätta en utredning angående de organisationspolitiska konsekvenserna av ändringar i den framtida hyres- och bostadspolitiken. I utredningens uppgift har bl. a. ingått att belysa och värdera de erfarenheter som vunnits vid tillämpningen av hyreslagen och hyresregleringslagen och att lägga fram de förslag som på grundval av analysen finnes påkallade. Utredningen, som tagit namnet boinflytandeutredningen, har i juni 1974 för förbundets styrelse lagt fram ett delbetänkande med förslag till sådana ändringar i hyreslagstiftningen som utredningen funnit vara mest angelägna.

Utredningens betänkande har för kännedom överlämnats till bl. a. justitie- och bostadsdepartementen. I de delar som rör frågan om ökat boendeinflytande för hyresgäster och förstärkning av deras ställning innehåller betänkandet sammanfattningsvis följande.

Till att börja med konstaterar utredningen att frågor som berör det egna bostadsområdets miljö- och serviceförhållanden kommit att få ett allt större utrymme. Benägenheten hos fastighetsägare och bostadsföretag att tillmötesgå i och för sig naturliga och välmotiverade krav från de boendes sida sägs vara skiftande. Utredningen erinrar om att inom arbetslivet de anställda genom sina fackliga organisationer och genom lagstiftning kunnat åstadkomma ett visst mått av demokrati på arbetsplatserna och medbestämmande över arbetsvillkoren. På motsvarande sätt bör hyresgästerna enligt utredningens mening kunna skaffa sig liknande möjligheter beträffande boendet.

Då det gäller omfattning och inriktning av service samt utformning av den yttre miljön bör enligt boinflytandeutredningen de nuvarande förhållandena ändras så att avgörandena i princip sker för varje område med ett stort mått av medbestämmanderätt från de boendes sida. Som exempel

på frågor som bör kunna avgöras på lokalplanet anförs gårdsplantering och annan utsmyckning, utformningen av lekplatser och fritidslokaler, trafikföring och tvättstugeorganisation. Reparations- och underhållsfrågor, som i princip också bör kunna avgöras områdesvis, avser utredningen att återkomma till i ett senare betänkande.

Utredningen framhåller att en absolut förutsättning för ett lokalt inflytande är att det organiseras inom hyresgäströrelsens ram, eftersom besluten kan få ekonomisk betydelse och därigenom få anknytning till förhandlingsverksamheten. Frågan om formerna för hyresgästinflytandet bör i första hand göras till föremål för överläggningar med SABO och eventuellt andra centrala fastighetsägarorganisationer i syfte att genom frivilliga överenskommelser åstadkomma en försöksverksamhet i lämplig omfattning. Resultatet av överläggningarna och erfarenheterna av en eventuell försöksverksamhet får bli avgörande för hur frågan skall drivas framdeles.

Utredningen tar också upp frågan om hyresgästernas inflytande över den kommunala planeringen av blivande bostadsmiljöer. Bäst skickade att delge planerare och politiker erfarenheterna från befintliga boendemiljöer är givetvis de bostadskonsumenter som själva upplevt boendemiljöerna. Det är en naturlig uppgift för hyresgäströrelsen att systematisera och kanalisera synpunkterna. Utredningen avser att återkomma med ytterligare överväganden och synpunkter i frågan.

Boinflytandeutredningen framhåller att hyresgästens rätt att bestämma över lägenhetens utseende och standard är i det närmaste obefintlig. Inte heller ger lagstiftningen hyresgästen något inflytande över hur reparationer och standardförbättringar skall utföras. I de hänseenden som angetts nu bör enligt utredningen hyresgästernas ställning stärkas. De bör få lagfäst rätt att själva utföra ändringar och att påverka utförandet och omfattningen av reparationer och standardförbättringar. De ekonomiska frågorna skulle kunna lösas efter det system med fonder för inre reparationer som tillämpas i fråga om bostadsrättslägenheter. Utredningen ställer sig emellertid skeptisk till en sådan lösning. I stället bör i första hand undersökas i vad mån hyresgästernas rätt kan tillgodoses inom ramen för den nuvarande ordningen enligt vilken hyresvärden bär ansvaret för att reparationer kommer till stånd. Det kan ske dels på frivillighetens väg genom avtal, dels genom att förfarandet, när hyresvärden åsidosatt sin reparationsskyldighet enligt 15 § andra stycket hyreslagen, förenklas. Utredningen föreslår därför att hyresnämnderna anförtros uppgiften att pröva tvister om reparationer och standardförbättringar.

Boinflytandeutredningen har slutligen, såvitt nu är i fråga, tagit upp frågan om s. k. kopplade avtal, t. ex. upplåtelse av bostadslägenhet i förening med upplåtelse av bilplats. Utredningen uttalar att lagstiftningen bör ge uttryck för att sådana villkor kan vara obilliga mot hyresgästen, t. ex. om i det anförda exemplet denne inte har bil.

8.2 Uppsägningstid

8.2.1 *Gällande rätt*

Hyreslagen innehåller följande regler om uppsägningstid. Hyresavtal som är träffat för bestämd tid skall, om hyresförhållandet vid hyrestidens utgång varat längre än nio månader i följd, alltid sägas upp för att avtalet skall upphöra att gälla vid hyrestidens utgång (3 § första stycket). Denna regel är tvingande och gäller oberoende av om det är hyresvärden eller hyresgästen som vill bli fri från avtalet. Sker inte uppsägning, förlängs avtalet på i princip oförändrade villkor (3 § tredje stycket). Om avtal, som måste sägas upp för att upphöra vid hyrestidens utgång, inte innehåller bestämmelse om uppsägningstid, skall enligt 3 § andra stycket uppsägning ske viss tid i förväg. Uppsägningstidens längd beror i sådant fall på hyrestidens längd.

Enligt 4 § första stycket kan hyresavtal som träffats för bestämd tid utan förbehåll om uppsägning bli förlängt på obestämd tid. För att så skall ske krävs att hyresförhållandet vid hyrestidens utgång inte varat längre än nio månader i följd samt att hyresgästen därefter suttit kvar i lägenheten en månad utan att hyresvärden uppmanat honom att flytta. Om hyrestiden inte är bestämd och uppsägningstid inte avtalats, utgår enligt andra stycket hyrestiden en månad efter uppsägning. Har hyresförhållandet varat längre än ett år utgår dock hyrestiden först på den fardag som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen. Fardagar är enligt tredje stycket den 1 april och den 1 oktober. Med undantag för upplåtelser som har tjänstebostadskaraktär enligt 46 § första stycket 7 skall vid hyresavtal som beror av anställning – s. k. kopplade avtal – hyresgästen alltid ha rätt till en uppsägningstid av minst en månad.

År 1973 avskaffades den s. k. förstagångsprövningen av hyran. Förstagångsprövningen innebar att hyresvärd eller hyresgäst i vissa fall fick begära hyresnämndens prövning av hyra som avtalats vid lägenhetens upplåtande eller därefter innan hyresförhållandet varat längre än nio månader i följd. I stället medgavs hyresgästen rätt att säga upp hyresavtalet för ändring av hyresvillkoren (54 §). Sådan uppsägning får ske till tidpunkt då hyresförhållandet enligt lag eller avtal kunnat bringas att upphöra och med iakttagande av den uppsägningstid som i sådant fall skulle ha gällt. En förutsättning är att hyresförhållandet vid nämnda tidpunkt varat längre än nio månader i följd. Lägenheten får inte utgöra del av upplåtarens bostad.

Om hyresförhållandet vid den tidpunkt då avtalet kunnat bringas att upphöra inte varat längre än nio månader i följd, får uppsägning ske till utgången av kalendermånad då hyresförhållandet varat längre än nio månader men längst ett år i följd. När hyresgästen sagt upp avtalet, skall han inom tre veckor från uppsägningen hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Gör han inte det, är uppsägningen utan verkan.

Till följd av nämnda reform infördes en ny regel, 4 a §, för det fall att

hyresavtal som avser bostadslägenhet träffats för bestämd tid överstigande ett år. Hyresgästen får enligt denna paragraf säga upp avtalet till den fardag som inträffar närmast efter sex månader från uppsägningen. En förutsättning för att uppsägning skall få ske, är dock att hyresförhållandet på fardagen varat längre än nio månader i följd.

8.2.2 *Boinflytandeutredningen*

Den inom hyresgäströrelsen tillsatta boinflytandeutredningen har i fråga om de nuvarande bestämmelserna om uppsägningstid anfört följande.

Rörligheten på arbetsmarknaden och den ökade tillgången på bostäder riktar enligt utredningen uppmärksamheten på hyresgästernas möjlighet att frånträda hyresavtal. Gällande bestämmelser är till nackdel för hyresgästerna. Kortare reell uppsägningstid än som f. n. brukar tillämpas kan åstadkommas genom att hyresgästerna ges ökade möjligheter till uppsägning i förtid. En bostadshyresgäst bör enligt utredningen inte kunna tvingas att bli kvar i ett hyresförhållande under längre tid än som behövs för att tillgodose hyresvärdens intresse av rimlig uppsägningstid. I hyreslagen bör därför meddelas en generell regel om längsta uppsägningstid för hyresgäst. Tiden bör inte överstiga tre månader. I hyreslagen bör samtidigt införas tvingande bestämmelser om minsta uppsägningstid för hyresvärdarna. Den bör i stort sett motsvara vad som nu gäller för dem enligt huvudregeln. Utredningen föreslår att uppsägningstiden för hyresvärdarna bestäms till minst nio månader.

8.3 **Besittningsskydd**

8.3.1 *Gällande rätt*

Bostadshyresgästen har i hyreslagen tillförsäkrats ett direkt besittningsskydd. Hyresgästen har alltså i princip rätt att vid hyrestidens utgång få avtalet förlängt. Vissa inskränkningar i besittningsskyddet har emellertid gjorts. Hyresgästens intresse av att få bo kvar i lägenheten anses nämligen böra vägas mot hyresvärdens behov i vissa fall av att kunna disponera över lägenheten på annat sätt. Bestämmelser som närmare reglerar inskränkningarna i besittningsskyddet finns i 45 och 46 §§. I 45 § anges vissa generella begränsningar i besittningsskyddet medan 46 § reglerar under vilka omständigheter besittningsskyddet bryts i det enskilda fallet.

Enligt 45 § undantas från besittningsskyddet dels hyresförhållande som upphört innan det varat mer än nio månader i följd (korttidsavtal), dels upplåtelse av lägenhet som utgör del av upplåtarens egen bostad, dels hyresförhållande som upphör på den grund att hyresrätten är förverkad eller att säkerhet som hyresgästen ställt försämrats och denne underlåtit att på

anfordran ställa ny säkerhet. Dessutom kan hyresvärden och hyresgästen komma överens om att hyresrätten inte skall vara förenad med rätt till förlängning. Har överenskommelsen träffats innan hyresförhållandet varat mer än nio månader i följd, gäller den dock endast om den har godkänts av hyresnämnden.

Att korttidsavtalen undantas från besittningsskyddet beror på att uthyrningar av utpräglat tillfällig karaktär inte ansetts behöva ett hemskydd (prop. 1968:91, Bih. A s. 87). Såsom exempel på korttidsavtal nämns i förarbetena upplåtelse av lägenhet såsom sommarbostad.

Bestämmelserna i 46 § innebär att hyresgästen har rätt till förlängning av avtalet, om inte någon viss i paragrafen angiven situation föreligger. De besittningsskyddsbrytande grunderna tas upp i tio särskilda punkter. De innebär bl. a. att besittningsskyddet bryts om hyresgästen har förverkat hyresrätten eller i annat fall åsidosatt sina förpliktelser i sådan mån att hyresavtal skäligen inte bör förlängas. Detsamma gäller om huset skall rivas, om det skall undergå större ombyggnad och det inte är uppenbart att hyresgästen kan bo kvar utan nämnvärd olägenhet för genomförandet av ombyggnaden samt om lägenheten inte vidare skall användas för bostadsändamål, allt dock under förutsättning att det inte är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör. Hyresgästen har vidare inte rätt till förlängning av hyresavtalet, om detta avser lägenhet i en- eller tvåfamiljshus eller lägenhet som upplåtaren innehar med bostadsrätt och upplåtaren har sådant intresse av att förfoga över lägenheten att hyresgästen skäligen bör flytta. Även när bostad har upplåtits i anslutning till anställning kan besittningsskyddet i vissa fall brytas. Paragrafen innehåller slutligen ett allmänt hållet stadgande av innebörd att förlängning kan vägras, om det inte strider mot god sed i hyresförhållanden eller på annat sätt är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör.

Tvist om förlängning av hyresavtal prövas av hyresnämnd.

8.3.2 *Boinflytandeutredningen*

Den i det föregående omnämnda boinflytandeutredningen erinrar i sitt betänkande om att hyreslagens bestämmelser om direkt besittningsskydd för bostadshyresgäst inte är tillämpliga, när hyresförhållandet upphör, innan det har varat längre än nio månader i följd. Utredningen föreslår att denna begränsning utmönstras. Enligt utredningen har niomånadersvillkoret sin rätta plats bland de s. k. besittningsskyddsbrytande grunderna i 46 § hyreslagen.

8.4 Hyressättningen

8.4.1 *Gällande rätt*

De allmänna bestämmelserna om hyressättningen har intagits i hyreslagen. För åtskilliga bostadslägenheter gäller att hyran regleras genom särskilda bestämmelser i hyresregleringslagen.

Hyresregleringslagen är f. n. tillämplig i endast 43 av landets kommuner (i vissa fall del av kommun). Det totala antalet hyresreglerade lägenheter den 1 januari 1974 uppgick till omkring 350 000, varav drygt 135 000 fanns i Stockholms kommun, knappt 40 000 i Göteborgs kommun och knappt 20 000 i Malmö kommun. Hyresregleringslagen gäller numera endast för bostadslägenheter, varmed avses lägenhet som upplåtits för att helt eller till inte oväsentlig del användas såsom bostad. Från lagens tillämpningsområde har emellertid undantagits bl. a. lägenhet i hus eller del av hus som har färdigställts efter utgången av år 1957 och allmännyttiga företags lägenheter.

Hyresregleringslagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av september 1975.

Regleringen av hyran sker enligt lagen för flertalet lägenheter enligt ett system med s. k. bashyra. Undantag härifrån gäller bl. a. lägenhet som hyrs ut i möblerat skick.

Bashyra är den hyra som gällde för lägenheten den 30 september 1972. Finns ingen sådan hyra för lägenheten, fastställs bashyran till det belopp som med hänsyn till hyresläget för jämförliga lägenheter i orten och övriga omständigheter är skäligt. Bashyran får höjas, om det är påkallat med hänsyn till att lägenhetens värde ökats genom sådant ombyggnads-, ändrings- eller underhållsarbete som är av inte endast ringa omfattning eller till annat skäl av därmed jämförlig betydelse. Höjning får även ske, om det är påkallat med hänsyn till ökade kostnader för räntor, tomträttsavgäld, löner eller eljest för fastighetens förvaltning. Har ombyggnadsarbete m. m. bekostats av hyresgästen, får bashyran med anledning därav höjas endast om särskilda skäl är därtill. Höjning av bashyran får inte ske så att hyran kommer att överstiga vad som med hänsyn till hyresläget för jämförliga lägenheter i orten och övriga omständigheter är skäligt. Nedsättning av bashyran skall ske till skäligt belopp, om lägenhetens skick avsevärt försämrats eller hyresgäst tillkommande förmåner påtagligt inskränkts. Förutom bashyran får hyresvärden efter avtal med hyresgästen enligt 4 § ta ut skälig ersättning för vissa förbättringsarbeten m. m. Frånsett nu angivna undantag kan hyresvärden straffas, om han tar ut högre hyra än den tillåtna bashyran.

En lägenhets bashyra fastställs eller ändras genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärd eller organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan organisation av hyresgäster. Har överenskommelse rörande bashyra inte träffats, får hyresnämnden på

framställning av hyresvärd, hyresgäst eller hyressökande pröva frågan om fastställande eller ändring av hyran. Om överenskommelse träffats om en bashyra som väsentligt avviker från vad som föreskrivits i lagen om fastställande och ändring av sådan hyra, kan hyresgäst, hyressökande eller hyresvärd, som inte själv träffat överenskommelsen, begära att hyresnämnden skall pröva hyran. Hyresnämnden skall i sådant fall bestämma hyran till skäligt belopp.

Ärende enligt hyresregleringslagen prövas av hyresnämnd. Fullföljd av talan mot hyresnämnds beslut sker f. n. genom besvär hos statens hyresråd. I prop. 1974:151 läggs förslag fram till ändrad fullföljds- och instansordning i ärenden som prövas av hyresnämnd. Enligt förslaget skall talan mot hyresnämnds beslut bl. a. i hyresregleringsärende fullföljas genom besvär till en ny överinstans över hyresnämnderna, bostadsdomstolen.

I lagen (1956:567) med vissa bestämmelser, som skola iakttagas sedan hyresregleringen upphört (övergångslagen; ändrad 1968:345), finns vissa bestämmelser för lösande av de övergångsproblem som kan uppkomma vid avveckling av hyresregleringen. I 2 § föreskrivs att hyresavtal som omfattar även tid efter avvecklingen skall anses uppta den hyra som gällde närmast dessförinnan. Enligt ett år 1968 infört tredje stycke i paragrafen kan Kungl. Maj:t vid beslut om avveckling av hyresregleringen för viss eller vissa orter eller vissa slag av lägenheter sätta ut en övergångstid och förordna om sådan begränsning av hyreshöjningarna under denna tid att hyran vid dess slut än anpassad till hyran för likvärdiga lägenheter.

För bostadslägenhet som inte omfattas av hyresregleringslagen tillämpas de bestämmelser om hyressättning som finns i 48 § hyreslagen. Dessa bestämmelser har den primära uppgiften att trygga hyresgästens besittningsskydd. I hyreslagen tillförsäkras hyresgästen ett direkt besittningsskydd som i princip innebär rätt att vid hyrestidens utgång få hyresavtalet förlängt. För att hindra att besittningsskyddet sätts ur spel genom hyreskrav har det förenats med normer för hyressättningen. Bestämmelserna om villkoren för fortsatt förhyrning innebär följande.

Vid förhyrning av en lägenhet bestäms hyran och andra villkor genom överenskommelse mellan hyresvärden och hyresgästen. Förlängs hyresavtalet, skall hyran utgå med skäligt belopp. Den hyra som hyresvärden fordrar skall godtagas, om den inte är oskälig. Den fordrade hyran skall anses oskälig, om den väsentligt överstiger hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Härvid skall bortses från lägenhet vars hyra inte är rimlig med hänsyn till det allmänna hyresläget i orten för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus.

Med det i 48 § hyreslagen använda uttrycket "bruksvärde" avses vad en lägenhet med hänsyn till beskaffenheten och förmåner samt övriga faktorer kan anses från konsumentens synpunkt vara värd i förhållande till likvärdiga lägenheter på samma ort. Vid bestämmandet av bruksvärdet skall

bortses från byggnadsår och produktions-, drift- och förvaltningskostnader samt andra särskilda betingelser för hyresrätten. En rad olika faktorer inverkar på bedömningen av en lägenhets beskaffenhet, som storlek, modernitetsgrad, planlösning och läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Också faktorer som inte är direkt hänförliga till lägenheten som sådan inverkar på dess bruksvärde. Bland dem kan till en början nämnas förmåner som är knutna till lägenhetsinnehavet, som t. ex. tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer spelar emellertid in. De omständigheter som inverkar på bruksvärdet skall bedömas objektivt, dvs. utan avseende på den enskilde hyresgästens värderingar eller behov (prop. 1968:91 Bih. A s. 44 och 53).

När det gäller att bestämma en lägenhets bruksvärde är det inte fråga om att uppskatta lägenhetens hyresvärde i pengar eller i någon annan värdemätare. Det gäller endast att jämföra lägenhetens beskaffenhet med andra i hyressättningsärendet åberopade lägenheters beskaffenhet. Självfallet skall därvid jämförelselägenheternas bruksvärde bedömas enligt de riktlinjer som har angetts förut. För att prövningslägenheten och en jämförelselägenhet skall anses vara likvärdiga krävs endast att de i grova drag motsvarar varandra. Sålunda bör de normalt ha samma användningssätt, bostadsyta och modernitetsgrad. En relativt stor tolerans behövs för att jämförelsematerialet skall bli tillräckligt stort och därmed mera rättvisande. Å andra sidan får avvikelserna inte vara avsevärda. Annars finns det risk för att jämförelseprövningen blir alltför skönsmässig. I vissa undantagsfall, som när hyresläget är mycket splittrat för en viss kategori av lägenheter, kan det bli nödvändigt att söka ledning vid hyressättningen genom att jämföra med lägenheter av annat slag än prövningslägenheten (jfr anf. prop. Bih. A s. 53). Från dessa fall kan i detta sammanhang bortses.

Nästa led vid hyresprövningen blir att fastställa hyresnivån för de lägenheter som befunnits vara likvärdiga med prövningslägenheten. Ligger den begärda hyran under denna nivå eller överensstämmer den med nivån, skall hyran godtas. Det skall den också, om den visserligen ligger högre men inte väsentligt överstiger nivån. Vid tillkomsten av den nuvarande hyressättningsnormen var det med öppna ögon man godtog att fordrad hyra skulle kunna sättas högre än hyresnivån för jämförliga lägenheter. Om de ekonomiska faktorerna hindrades från att förskjuta hyresnivån uppåt, skulle man nämligen inte kunna få utrymme för en allmän uppjustering av hyresnivån när detta motiveras av den allmänna situationen på hyresmarknaden (anf. prop. Bih. A s. 55).

Vad som har anförts har tagit sikte på det fallet att man vid jämförelseprövningen kan fastställa en någorlunda enhetlig hyresnivå för jämförelselägenheterna. Kan man inte det, uppstår särskilda svårigheter. Uppen-

barligen kan det inte tillåtas att några enstaka topphyror blir vägledande, lika litet som några mycket låga hyror kan få avgöra saken. Inte heller anses genomsnittshyran få bli utslagsgivande. I det läge som angetts nu bör enligt uttalanden vid hyressättningsnormens tillkomst tillvägagångssättet vara följande (anf. prop. Bih. A s. 54).

Sedan ej representativa topphyror uteslutits från jämförelsematerialet, utgör hyresnivån för lägenheter med de högsta hyrorna riktpunkt för bedömningen. Eftersom hyresprövningen syftar till att fastställa lägenhetens marknadsvärde, måste emellertid den angivna principen modifieras. Hyresnivån för lägenheter med de högsta hyrorna är sålunda godtagbar bara om den kan accepteras som ett ungefärligt uttryck för marknadsvärdet. Som regel bör krävas att hyrorna blivit bestämda i ett läge på hyresmarknaden som i varje fall inte varit ofördelaktigare för hyresgästen i det rådande läget.

Utgångspunkten vid 1968 års reform av hyreslagen, när bruksvärdesystemet infördes, var att hyressättningen på den balanserade hyresmarknaden borde skapas av marknadsförhållandena, medan det däremot på en bristmarknad var ofrånkomligt att i viss utsträckning hindra hyreshöjningar som betingades av bristläget (anf. prop. Bih. A s. 52). I överensstämmelse härmed kompletterades de normer för hyressättningen för vilka redogjorts översiktligt i det föregående med en särskild s. k. spärregel. Denna som tidigare gällde bara för vissa s. k. bristorter är numera generellt tillämplig på alla orter. Enligt spärregeln skall vid jämförelseprövningen bortses från lägenheter, vilkas hyror inte är rimliga med hänsyn till det allmänna hyresläget i orten för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus. Införandet av spärregeln byggde på tanken att de allmännyttiga bostadsföretagen intar en ledande ställning inom nyproduktionen med följd att de allmännyttiga företagens hyror blir bestämmande för hyresläget inom nämnda sektor. Eftersom de allmännyttiga bostadsföretagen tillämpar självkostnadsprincipen, vilket innebär att hyrorna sätts så att de på lång sikt täcker de faktiska kostnaderna, får man genom spärregeln dels en garanti för att oskäligt höga hyror inte kommer att tillämpas för lägenheter som uppförs i fortsättningen, dels en önskvärd låsning av hyresnivåerna i det äldre lägenhetsbeståndet. Hyresprövningen bör enligt uttalanden vid 1968 års reform tillgå på följande sätt, när spärregeln tillämpas (anf. prop. Bih. A s. 189).

Jämförelseprövningen med tillämpning av bruksvärderegeln är också i nu åsyftade fall grundläggande. När hyresnivån för de aktuella jämförelselägenheterna har fastställts, kommer hänsynstagandet till det allmänna hyresläget i orten för nybyggda bostadshus in. Den konstaterade hyresnivån för jämförelselägenheterna skall således ställas samman med hyran för lägenheter i nyproduktionen. Jämförelsen bör därvid inriktas på sådana lägenheter som är så likvärdiga som omständigheterna tillåter exempelvis i fråga om rumsantal och bostadsyta.

Mot bakgrunden av hyresläget för lägenheterna i nybyggda hus får sedan bedömas om hyran för jämförelselägenheterna är rimlig. Därvid får givetvis hänsyn tas till att bruksvärdet för de båda kategorierna av lägenheter ofta inte är detsamma. Leder bedömningen till att hyran för någon eller några av de lägenheter som ingår i jämförelsematerialet inte kan anses rimlig i förhållande till hyresläget i nyproduktionen, bortses från dessa lägenheter vid jämförelseprövningen.

Vid införandet av hyressättningsnormen i 48 § hyreslagen uppehöll sig departementschefen något vid innebörden av kravet på att den fordrade hyran inte får "väsentligt" överstiga hyran för jämförliga lägenheter. Mot det angivna kravet ansågs i normalfallet inte vara någon erinran. Redan med hänsyn till den osäkerhet som gäller vid uppskattningar av det slag som det är fråga om vid bruksvärdeprövningen måste hyresvärden tillförsäkras visst utrymme ovanför den hyresnivå som kunnat konstateras genom jämförelseprövningen. Genom att hyran för prövningslägenheten tillåts något överstiga hyresnivån för jämförliga lägenheter ges dessutom utrymme för en allmän uppjustering av hyresnivån, när detta motiveras av den aktuella situationen på hyresmarknaden. Några mera bestämda anvisningar ansågs inte kunna ges om storleken av det belopp med vilket hyran skall tillåtas överstiger vad som behövs för att täcka kapital- och driftkostnader. I denna fallet liksom det allmänna läget på hyresmarknaden ansågs ha betydelse för denna fråga (anf. prop. Bih. A s. 54).

Mot bakgrund av den prisutveckling som ägt rum under senare tid kan konstateras att hyrorna i nyproducerade hus regelmässigt åtminstone inte överstiger vad som behövs för att täcka kapital- och driftkostnader. I denna situation fungerar bruksvärderegeln i huvudsak som ett hinder mot försök från fastighetsägarens sida att få omotiverade produktionskostnader täckta. I den mån produktionskostnaderna i nybyggda hus därefter stiger ytterligare, utgör bruksvärderegeln på så sätt en spärr mot anpassning till kostnaderna i nyproduktionen, att jämförelsen med likvärdiga lägenheter i huvudsak kommer att avse ungefär samtidigt producerade lägenheter och höjning utöver jämförelsenivån kan ske endast inom ramen för "väsentlighets"-rekvisitet. Hyressättningen i hus producerade under senare år är därför i huvudsak kostnadsbestämd. "Väsentlighets"-rekvisitet kan emellertid på sikt medföra en anpassning till en högre hyresnivå än som är motiverad av kapital- och driftkostnader.

Frågor om hyressättning och andra hyresvillkor vid förlängning av hyresavtal prövas av hyresnämnd. Part kan klandra hyresnämnds beslut i sådan fråga genom att väcka talan mot andra parten vid den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen. Mot fastighetsdomstolens dom i fråga om fastställelse av hyresvillkor får talan inte föras.

8.4.2 *Boinflytandeutredningen*

Boinflytandeutredningen har i sitt betänkande även berört frågor om hyressättningen.

Utredningen föreslår till en början att hyresregleringen skall avskaffas när hyresregleringslagen upphör att gälla vid utgången av september 1975. Utredningen anser att en fortsatt hyresreglering inte låter sig förenas med kraven på ökat boendeinflytande över hyror och hyresvillkor, eftersom den leder till olika hyresnivåer för likvärdiga lägenheter och motverkar strävandena till hyresparitet. Utredningen anser vidare att hyresregleringslagen genom sin utformning ger anledning till krav om höjning av bashyran, vilket illustreras av utvecklingen på orter där hyresregleringen avvecklades den 1 oktober 1972. Enligt utredningen har hyreshöjningarna på dessa orter varit lägre än vad som hade följt av en fortsatt hyresreglering. På orter där hyresregleringen kvarstår sägs hyrorna ha ökat mer än på jämförliga orter där hyresregleringen är avvecklad. Förklaringen härtill är enligt utredningen att höjning av bashyran lätt kan motiveras med hänvisning till lagtexten. Utredningen pekar även på att det är enkelt för hyresvärden att begära höjning av bashyran, eftersom denne endast behöver vända sig till hyresgästföreningen, som enligt hyresregleringslagen får träffa avtal om höjning av bashyran, i stället för till varje hyresgäst.

Utredningen anser att hyresvillkoren skall bestämmas under medverkan av hyresgästerna och att hyresbildningen skall påverkas av de boendes värderingar av bostaden som en social funktion.

Beträffande risken för att hyresregleringens avveckling skall leda till stora hyreshöjningar uttalar utredningen att den förutsätter att hyrorna i framtiden skall bestämmas genom förhandlingar, säkrade av en lagfäst förhandlingsrätt för hyresgästförening och av förbättrade hyresspärrar i den allmänna hyreslagen.

Utredningen framhåller att den organisatoriska och administrativa kraft som hyresgäströrelsen tvingats satsa på förhandlingar enligt 3 a § hyresregleringslagen varken givit den enskilde hyresgästen eller hyresgästföreningen ett motsvarande inflytande över den faktiska hyresutvecklingen inom hyresregleringslagens tillämpningsområde. Utredningen konstaterar därför att hyresregleringen är ett hinder, inte bara för hyresgästens enskilda inflytande över hyresvillkoren, utan även för hyresgästernas möjligheter att påverka hyresutvecklingen genom anslutning till hyresgäströrelsen.

Rörande hyresspärrens utformning i hyreslagen anför utredningen att det har förutsatts att spärren skulle leda till hyresparitet mellan likvärdiga lägenheter. Enligt utredningens uppfattning är det svårt att bedöma om spärren verkligen har sådan effekt. Det är emellertid klart att även lägenheter som aldrig varit underkastade hyresreglering har varierande hyror. Orsakerna härtill kan enligt utredningen vara flera. Bruksvärdereglerna sägs inte utgöra någon garanti för att den önskvärda anpassningen någonsin kommer till

stånd, eftersom likvärdiga lägenheter förutsätts kunna ha olika hyror så länge skillnaden inte är väsentlig. En noggrann och tidskrävande prövning utesluter enligt utredningen inte att hyran blir högre än samtliga jämförelsehyror för likvärdiga lägenheter. Därtill kommer, framhåller utredningen, svårigheten att avgöra vad som är väsentligt, eftersom vare sig förarbeten, kommentarer eller praxis ger säkra besked.

Utredningen anför vidare att syftet med spärregeln är att enskilt avtalade hyror skall utsättas för jämförelse med hyrorna i allmännyttiga företags bostadshus, vilka förutsätts vara prisledande för nyproduktionen. Den faktiska situationen sägs dock variera från ort till ort. Enligt utredningen har hyresnämnder och domstolar i vissa fall grundat beslut på hyresnivåer som legat klart över hyresnivån för lägenheter i de allmännyttiga bostadsföretagen.

Utredningen framhåller att de allmännyttiga bostadsföretagens hyror grundas på självkostnader som granskats och godkänts av hyresgästföreningen. Vid hyressättningen fördelas hyresintäkten på de olika objekten från utgångspunkt att likvärdiga lägenheter skall ha samma hyra. Hyressättningen är således resultatet av förhandlingar där hyresgästerna har inflytande genom organisationen. Utredningen menar att ett bättre mått på vad som är skälig hyra inte kan erhållas och att det därför är en brist i lagstiftningen att hyror som avtalats på annat sätt och utan medverkan av hyresgästföreningen skall kunna läggas till grund för prövningen i hyrestvister. Utredningen föreslår därför att 48 § första stycket hyreslagen ändras på så sätt att däri föreskrivs att man vid jämförelseprövningen skall bortse från lägenhet vars hyra inte är rimlig med hänsyn till hyresläget i orten för närmast jämförliga lägenheter i allmännyttiga bostadsföretags hus. Vidare föreslår utredningen att i lagrummet skall markeras att fordrad hyra anses oskälig, om den överstiger den vid jämförelseprövningen fastställda högsta rimliga prisnivån, genom orden "mer än obetydligt" i stället för som f. n. ordet "väsentligt".

9. Bostadstilläggsfrågor

9.1 Bostadstilläggsgruppen

9.1.1 *Gällande regler m. m.*

Bostadstilläggsgruppen lämnar inledningsvis en redogörelse för gällande regler om bostadstillägg till barnfamiljer m. fl. i form av statligt tillägg och statskommunalt tillägg.

Statliga bostadstillägg utgår till familj med barn under 17 år som helt eller delvis försörjs inom familjen. Tillägget utgår med högst 75 kr./månad för varje barn i familjen. Några krav på bostadens storlek och utrustning ställs inte för rätt till statligt bostadstillägg.

I fråga om de statskommunala bostadstilläggen gäller följande. Kommun erhåller statsbidrag för sina kostnader för bostadstillägg till barnfamiljer samt ensamstående och makar utan barn. Statskommunalt bostadstillägg utgår till familj med barn under 17 år. Hänsyn tas även till barn över 17 år, som åtnjuter förlängt barnbidrag eller studiebidrag enligt studiestödslagen under förutsättning att familjen uppbar statskommunalt bostadstillägg då barnet fyllde 17 år.

Bostadstillägg till ensamstående och makar utan barn utgår till den som fyllt 20 år och inte åtnjuter kommunalt bostadstillägg till folkpension.

Vid beräkning av statsbidraget beaktas endast den del av bostadskostnaden som ligger inom vissa gränser. Gränserna varierar med hushållstyp och barnantal. Den andel som berättigar till statsbidrag utgör 80 % av bostadskostnaden inom dessa intervall eller 20 kr./månad för varje 25-tal kr. av bostadskostnaden. Statsbidrag utgår med 70 % av kostnaderna för bostadstillägg.

Inkomstprövningen för bostadstillägg sker i huvudsak på grundval av familjeförsörjarens till statlig inkomstskatt taxerade inkomst (för makar deras sammanlagda taxerade inkomst). För att oreducerat bostadstillägg skall utgå får den taxerade inkomsten för barnfamiljer ej överstiga 23 000 kr./år. Vid högre taxerad inkomst reduceras bostadstilläggen med viss andel av inkomsten, olika stor för olika inkomstnivåer.

Statskommunalt bostadstillägg till ensamstående eller makar utan barn utgår med oreducerat belopp upp till en taxerad inkomst om 18 000 kr./år, varefter stödet reduceras för överskjutande inkomst.

Om familjens inkomst minskat eller ökat väsentligt under bidragsåret skall tillägget omprövas och bestämmas med hänsyn till en beräknad bidragsgrundande inkomst för bidragsåret.

För att en väsentlig inkomstminskning skall anses ha uppstått krävs att den faktiska årsinkomsten för kalenderåret beräknas nedgå med minst en fjärdedel. En väsentlig inkomstökning ska anses ha skett om familjens inkomst har stigit så att den med 5 000 kr. överstiger den högsta inkomst vid vilken bidrag kan utgå.

Administrationen av bostadstilläggen handhas av bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna (förmedlingsorganen).

Efter kommunsammanläggningarna den 1 januari 1974 behandlas ärenden angående bostadstillägg manuellt i endast 19 kommuner med ca 10 000 bostadstilläggstagare.

Övriga kommuner utnyttjar automatisk databehandling (ADB). Våren 1972 engagerades sammanlagt 17 olika datacentraler i detta arbete. En och samma datacentral – Kommun-Data AB – utnyttjades av ca 80 % av de kommuner som använde ADB, medan 12 av de 17 datacentralerna enbart utnyttjades av en eller två kommuner.

Bostadstilläggsgruppen lämnar vidare en redogörelse för gällande regler i fråga om sjukpenningförsäkringen.

De grundläggande bestämmelserna om sjukförsäkringen ingår i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Vid årsskiftet 1973/1974 trädde en rad viktiga ändringar i kraft i samband med att sjukpenningen blev skattepliktig.

Till grund för bestämmandet av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) ligger den försäkrades beräknade framtida årsinkomst av förvärvsarbete. Eftersom sjukpenningförsäkringen skall ge ersättning för den genom sjukdom bortfallna inkomsten är det inkomsten av förvärvsarbete som har betydelse för rätten till och omfattningen av försäkringsskyddet, medan övriga inkomster som inte är beroende av den försäkrades egen arbetsinsats, t. ex. pensioner, livräntor och avkastning på fastighet och kapital, i princip inte beaktas.

I fråga om företagares inkomst gäller att avkastning på kapital som lagts ned i rörelsen inte skall påverka SGI, som för denna kategori inte får beräknas högre än som motsvarar skälig avlöning för liknande arbete för annans räkning. Försäkrad kan, såvitt angår inkomst av annat förvärvsarbete än anställning, begära undantagande från försäkringen, varvid sådan inkomst inte skall beaktas vid beräkningen av SGI.

De försäkrade är skyldiga att anmäla sådan stadigvarande ändring av inkomsten som har betydelse för sjukpenningen. Vid införandet av beskattad sjukpenning genomfördes flera förändringar som är ägnade att minska antalet felaktiga inkomstuppgifter i sjukförsäkringen. Beskattningen av de tidigare skattefria sjukförmånerna ger automatiskt en bättre överensstämmelse mellan taxerad inkomst och SGI. Förmånerna och avgifterna frikopplas vidare från varandra, vilket torde undanröja eventuellt förekommande spekulation i form av för låg klassplacering för erhållande av låg avgift.

Sjukförsäkringen handhas av riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. För administrationen av bl. a. sjukförsäkringen har i anslutning till verkets tekniska byrå i Sundsvall ett nytt ADB-system tagits i bruk.

9.1.2 *Bakgrundsmaterial*

För att erhålla bakgrundsmaterial till sina överväganden och förslag har bostadstilläggsgruppen genomfört vissa undersökningar avseende bostadstilläggen och därtill anknutna frågor rörande inkomstförhållanden m. m. Gruppen redogör för resultaten härav liksom för viss övrig statistik i ämnet.

Enligt bostadsstyrelsens undersökningar om bostadstilläggstagarna ökade antalet familjer med bostadstillägg väsentligt under år 1972. Detta berodde främst på de förändringar av tilläggen som infördes fr. o. m. den 1 april 1972. Utvecklingen sedan år 1969 framgår av följande tabell.

Familjer med bostadstillägg för december åren 1969–1972 (tusental)

Slag av bostadstillägg	1969	1970	1971	1972
Endast statligt tillägg	281	254	199	195
Statligt och kommunalt tillägg	123	174	227	247
Endast kommunalt tillägg	18	24	38	77
Totalt	422	452	464	519

Antalet barn för vilka bostadstillägg utgick i december 1972 var drygt en miljon, en ökning sedan december 1971 med ungefär 100 000. Något mer än tre fjärdedelar av de familjer som uppbar bostadstillägg i december 1972 hade högst två barn. Trebarnsfamiljerna utgjorde 17 % av alla familjer med tillägg.

Andelen ensamstående med barn och som uppbär bostadstillägg har sedan tilläggen infördes ökat successivt från 19 % i december 1969 till 22 % i december 1972. Vid sistnämnda tidpunkt uppgick antalet ensamstående bland bostadstilläggstagarna till 117 000.

Den av bostadstilläggsgruppen utförda undersökningen om bostadstilläggen avser förhållandena i april 1973. Undersökningen omfattar ca 450 000 familjer eller närmare 90 % av alla barnfamiljer med bostadstillägg.

Enligt denna undersökning hade omkring 70 % av bostadstilläggstagarna en taxerad inkomst som understeg 30 000 kr/år. För 25 % av familjerna uppgick motsvarande inkomst till mellan 30 000 och 40 000 kr. Återstoden, 4 %, hade en högre inkomst än 40 000 kr. Ju lägre bostadskostnaden var desto större andel av familjerna hade inkomster under 30 000 kr. Följande tabell visar hur bostadstilläggstagarna fördelade sig efter taxerad inkomst och bostadskostnader. Av tabellen kan utläsas att omkring 30 % av alla tilläggstagare hade bostadskostnader som understeg 400 kr./månad medan för 8 % hyran översteg 800 kr./månad.

Bostadstilläggstagare fördelade efter taxerad inkomst och bostadskostnad (procent)

Taxerad inkomst, kr./år	Bostadskostnad (kr./mån) <400	400 - 600	600 - 800	>800	Totalt
- 20 000	47,2	34,5	23,5	20,6	34,2
20 000 - 30 000	42,7	38,2	31,2	29,0	36,9
30 000 - 40 000	9,9	26,0	37,0	35,7	25,0
40 000 - 50 000	0,2	1,2	7,8	12,7	3,6
50 000 - 70 000	0,0	0,1	0,4	1,9	0,3
70 000 - 90 000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal	130 825	165 900	116 115	37 752	450 592

Fördelningen av tilläggstagarna efter antal barn och taxerad inkomst visar att med stigande barnantal minskar andelen familjer med inkomster understigande 30 000 kr./år. Drygt 85 % av ettbarnsfamiljerna hade sålunda en inkomst under 30 000 kr./år mot 65 % av tvåbarnsfamiljerna och 60 % av tre- eller flerbarnsfamiljerna.

Av undersökningsresultaten framgår vidare att närmare 60 % av bostadstilläggstagarna bor i lägenhet som upplåts med hyres- eller bostadsrätt under det att 35 % har eget hem och ca 6 % jordbruksfastighet. Ungefär 2 % av familjerna med bostadstillägg saknar egen bostad. Av tilläggstagarna i hyres- och bostadsrättslägenheter hade 75 % en taxerad inkomst som understeg 30 000 kr./år. Motsvarande andel för dem som bor i eget hem eller innehar jordbruksfastighet var 60 resp. 90 %.

Av samtliga bostadstilläggstagare med barn är knappt 80 % gifta. De ensamstående har som regel lägre inkomster än de gifta familjerna. Sålunda hade enligt bostadstilläggsgruppens undersökning närmare 75 % av de ensamstående inkomster understigande 20 000 kr./år, medan detta förhållande gällde för 25 % av de gifta. Motsvarande andelar vid inkomstgränsen 30 000 kr. var 97 % resp. 64 %.

Undersökningen visar även att närmare hälften av alla bostadstilläggstagare har både statligt och kommunalt tillägg, medan en tredjedel har enbart statligt tillägg och omkring 20 % enbart kommunalt tillägg.

Bostadstilläggsgruppen har genom en särskild undersökning sökt belysa betydelsen av den tvååriga eftersläpningen i inkomstprövningen för bostadstillägg. På uppdrag av gruppen har statistiska centralbyrån (SCB) därför studerat inkomststabiliteten mellan åren 1968 och 1970. Endast familjer med en inkomst under 40 000 kr./år har medtagits i undersökningen. Av SCB:s material framgår inte om familjerna har bostadstillägg eller ej.

Undersökningen visar bl. a. att av samtliga barnfamiljer med en årsinkomst under 40 000 kr. hade drygt 30 % (280 000 familjer) en inkomstökning på mer än 10 000 kr. mellan åren 1968 och 1970 medan 10 % (ca 90 000 familjer) hade en ökning på mer än 20 000 kr. Ungefär var femte familj hade en inkomstminskning. För ca 5 % var inkomstminskningen större än 10 000 kr.

På grundval av undersökningsmaterialet har gruppen gjort beräkningar av antalet bostadstilläggstagare (bland barnfamiljer) som mellan åren 1968 och 1970 hade inkomstförändringar som låg utanför vissa intervall. Beräkningarna visar att drygt 200 000 tilläggstagare hade inkomstförändringar som låg utanför intervallet – 5 000 till + 10 000 kr. Antalet tilläggstagare med en inkomstförändring utanför intervallen – 5 000 till + 15 000 kr. resp. – 5 000 till + 20 000 kr. var 135 000 resp. drygt 90 000.

Gruppen lämnar vidare en redogörelse för vissa undersökningar som gjorts avseende tillförlitligheten i försäkringskassornas inkomstregistrering. Dessa undersökningar ger ett relativt samstämmigt resultat och visar bl. a. att 43 – 45 % av de tillfrågade var för lågt klassplacerade medan 11 – 19 % var för högt placerade. Undersökningarna har utförts på ett begränsat material men det torde enligt bostadstilläggsgruppen få anses klarlagt, att sjukpenningklassplaceringarna i det system som tillämpades före den 1 januari 1974 i påtaglig utsträckning inte har motsvarat den verkliga inkomstbilden.

Resultaten av undersökningarna torde enligt gruppen dock inte direkt kunna läggas till grund för en uppskattning av osäkerhetsgraden i det inkomstregistreringssystem som tillämpas av försäkringskassorna fr. o. m. år 1974. Vid införandet av beskattad sjukpenning genomfördes nämligen flera förändringar som är ägnade att minska felfrekvensen.

Bostadstilläggsgruppen har även belyst kostnaderna för bostadstilläggsadministrationen och redovisar i det sammanhanget vissa beräkningar avseende de ekonomiska effekterna av en överflyttning av denna administration från förmedlingsorganen till försäkringskassorna. För beräkningen svarar den för riksförsäkringsverket och statskontoret gemensamma s. k. RAFA-utredningen. Härvid bortses från kostnader som sammanhänger med handläggningen av de nya bostadstilläggen till familjer och ensamstående utan barn, eftersom arbetsbelastningen på grund av dessa ännu inte kunnat uppskattas.

För förmedlingsorganens manuella handläggning av ärenden rörande bostadstillägg till barnfamiljer har beräknats åtgå totalt ca 400 nettoårsarbetskrafter, vilket motsvarar en kostnad på 18,4 milj. kr./år (1973 års löneläge).

Vid en överflyttning av administrationen till försäkringskassorna skulle vissa rutiner kunna integreras med övrig handläggning hos kassorna, framför allt vad avser barnbidragen. Därigenom skulle en del moment i hanteringen bortfalla och vissa andra underlättas. Den totala samordningsvinsten vid en integration med försäkringskassornas handläggning av i första hand barnbidragen kan uppskattas till ca 20 % av de nuvarande kostnaderna.

Den nuvarande totalkostnaden för ADB-bearbetningen av bostadstilläggen kan uppskattas till ca 2,5 milj. kr./år. Vid en överflyttning av den maskinella hanteringen till försäkringskassorna skulle ADB-rutinerna integreras med det maskinella barnbidragssystemet. Samordning av bostadstilläggsrutinerna skulle i stor utsträckning ske med redan existerande

system, bl. a. vad gäller databashantering, inmatning och uppdatering samt informationsåtervinning. Särkostnader p. g. a. bostadstilläggen skulle uppstå i första hand för ansökningsrutinen, beloppsberäkning och framställning av beslutsmeddelanden, utbetalning och viss uppdatering. De med bostadstillläggen förknippade särkostnaderna beräknas uppgå till totalt ca 1,0 milj. kr./år.

Enligt de här återgivna beräkningsgrunderna uppgår de årliga driftkostnaderna (exkl. distributions- och övergångskostnader) till de belopp som finns angivna i följande tabell.

Årliga driftkostnader för administrationen av bostadstilläggen år 1973 (milj. kr.)

Handläggande organ	Manuell hantering	ADB	Summa
Kommuner	18,4	2,5	20,9
Försäkringskassor (särkostnader)	14,7	1,0	15,7
Kostnadseffekt av omläggning	- 3,7	- 1,5	- 5,2

En överflyttning av administrationen av bostadstillägg till barnfamiljer till försäkringskassorna skulle alltså leda till en minskning av handläggningskostnaderna med ca 5 milj. kr./år om antalet tilläggstagare hålls på ungefär oförändrad nivå. Även vid en bibehållen kommunal administration bör emellertid vissa kostnadsbesparande rationaliseringar vara möjliga, bl. a. genom en samordning och utveckling av databehandlingen.

9.1.3 *Överväganden och förslag*

9.1.3.1 Inkomstprövningen

Bostadstilläggsgruppen behandlar i sina överväganden angående valet av inkomst som skall ligga till grund för inkomstprövningen för bostadstillägg två olika alternativ. Det ena knyter an till skattesystemet och det andra till SGI.

Att lägga SGI till grund för prövningen av bostadstillägg skulle enligt gruppen tillgodose kravet på ett aktuellt inkomstunderlag. Gruppen anför emellertid vissa invändningar mot en sådan ordning. Det föreligger nämligen en viss osäkerhet vid inkomstregistreringen inom sjukförsäkringssystemet. Dessutom fastställs SGI endast för inkomster upp till 7,5 gånger basbeloppet. För vissa grupper – exempelvis egna företagare och jordbrukare – är det vidare svårt att under löpande verksamhetsår avgöra hur stor inkomsten kommer att bli. Detta visar enligt gruppen att SGI skulle utgöra ett i viss mån osäkert underlag för prövningen av bostadstillägg.

Härtill kommer att SGI avser att mäta endast det inkomstbortfall som uppstår för den försäkrade vid sjukdom. Enligt gruppens mening måste hela den ekonomiska situationen vägas in vid inkomstprövningen för bostadstillägg. Det betyder att också den bidragsberättigades ekonomiska si-

tuation i övrigt – hans inkomster av annat än förvärvsarbete, hans utgifter för fullgörande av underhållsskyldighet m. m. – måste utredas. Det kan endast ske genom inhämtande av uppgifter från beskattningen. SGI utgör således enligt gruppen inte ett helt rättvisande underlag för prövningen av bostadstillägg. Inkomsten skulle behöva korrigeras vilket blev administrativt betungande.

Bostadstilläggsgruppen avvisar på grundval av det anförda ett system som skulle innebära att SGI direkt lades till grund för prövningen av bostadstillägg. Enligt gruppens mening bör i stället även i fortsättningen bostadstillägget grundas på en vid beskattningen framräknad inkomst. Däremot har gruppen övervägt möjligheterna att använda SGI som justeringsfaktor eller hjälpmedel vid inkomstprövningen i ett system där inkomstberäkningen från beskattningen utgör grunden.

Gruppen har prövat två andra alternativ som utgår från den taxerade inkomsten. En metod som gruppen närmare utvecklar är att beräkna inkomsten under bidragsåret preliminärt (exempelvis med hjälp av SGI eller en på något sätt justerad taxerad inkomst) och göra den definitiva prövningen i efterhand mot den då fastställda taxerade inkomsten.

Fördelen med ett dylikt system skulle enligt gruppen vara att bostadstilläggen kom att utgå efter en till de aktuella förhållandena anpassad inkomst och således kom att i huvudsak svara mot ett aktuellt stödbehov vartill man, låt vara i efterhand, genom en exakt anpassning fick ett så långt möjligt rättvisande underlag mot vilket eventuella felaktigheter kunde rättas till. En stor del av de problem som är förknippade med egna företagares och jordbrukares inkomster och som beror på att dessa är svåra att med säkerhet uppskatta förrän vid taxeringen skulle bortfalla. Likaså skulle alla tillfälliga inkomster av typ övertidsersättningar, inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet etc. kunna medtas vid inkomstprövningen.

Även ett sådant system kan vara förenat med avsevärda nackdelar i form av bl. a. administrativ merbelastning genom kontrollförfarandet. Man får vidare räkna med att efterhandskontrollen skulle ge upphov till åtskilliga rättelser. I de fall då för högt preliminärt bidrag utgår skulle det medföra återkrav. Gruppen är inte beredd att förorda en ordning som förutsätter återkrav av sociala bidrag när någon felaktighet inte begåtts av bidragstagaren.

Det andra tillvägagångssätt som är möjligt är att som nu under bidragsåret göra en definitiv prövning mot den taxerade inkomsten, justerad med hänsyn till inträffade förändringar. För att få ett rättvisare och mot de aktuella förhållandena bättre överensstämmande underlag för prövningen kan man då enligt gruppen dels minska de gränser inom vilka ökningar resp. minskningar tillåts utan att rätten till bostadstillägg påverkas, dels förbättra metoden att mäta förändringarna genom att använda variationer i den sjukpenninggrundande inkomsten som mätare.

Detta alternativ är närmast att betrakta som en modifiering av det tidigare av gruppen avvisade systemet med SGI som direkt grund för bostadstilläggen. SGI skulle användas för att finna de fall då en väsentlig inkomstförändring inträffat utan att bostadstilläggstagaren också måste göra en anmälan till förmedlingsorganet för att få bostadstillägget ändrat. Det föreligger ändå en anmälningsplikt till försäkringskassan vid inkomständringar.

Ett dylikt system skulle innebära att förändringar av SGI, i den mån förändringarna överskrider gränserna, direkt fick slå igenom i bostadstilläggets storlek. Systemet skulle i huvudsak kunna skötas genom automatisk databehandling, vilket skulle innebära att även om antalet omprövningar ökar det ändå blir en minskning av arbetsvolymen hos administrationsorganen.

Detta system skulle enligt gruppen ha vissa administrativa fördelar. Det skulle vidare innebära att prövningen av bostadstillägen i fler fall än f. n. kom att grundas på ett mer aktuellt inkomstunderlag. Särskilt inkomstökningar skulle nämligen komma att bli beaktade i väsentligt större utsträckning. Systemet skulle emellertid – med hänsyn bl. a. till kvarstående brister och ofullständigheter i inkomstregistreringen inom sjukförsäkringen – bli behäftad med viss osäkerhet. Gruppen har emellertid funnit det angeläget att, trots de begränsningar som kan finnas, vidareutveckla systemet närmare i samband med sin behandling av frågan om löpande kontroll av inkomstförändringar.

I det fall SGI inte bör användas vid prövningen av bostadstillägg på detta sätt, bör den enligt gruppen i varje fall kunna utnyttjas av de prövande myndigheterna i kontrollsyfte. Får de tillgång till uppgifter om förändringar i SGI, kan de – stickprovsvis eller för hela gruppen bostadstilläggstagare – bevaka att dessa fullgör sin skyldighet att göra anmälan om sådana inkomstförändringar som påverkar förutsättningarna för tillägg. Bostadstilläggsgruppen finner det därför angeläget att de tillämpande myndigheterna prövar möjligheten att utveckla detta system, vilket kan ske helt inom ramen för nuvarande ordning.

Bostadstilläggsgruppen finner det alltså tveksamt om fördelarna med ett system, enligt vilket väsentliga förändringar i SGI automatiskt skall föranleda ändring i bostadstillägget, överväger nackdelarna. Frågan om inkomstprövningssystem får över huvud taget enligt gruppen prövas mot bakgrund av den översyn av bostadstilläggen som sker. Gruppens undersökning av olika alternativ och deras för- resp. nackdelar har närmast syftat till att skapa ett underlag för en sådan prövning.

9.1.3.2 Administrationen av bostadstilläggen

Administrationen av barnbidragen flyttades den 1 januari 1974 över från kommunerna till försäkringskassorna. Utformningen av administrationssys-

temet för barnbidragen har skett så att en senare integrering med bl. a. bostadstilläggen skall kunna ske.

Bostadstilläggsgruppen har vid sin prövning funnit att det finns skäl både för och emot en sådan överföring av bostadstilläggen till försäkringskassorna. För handläggningen av bostadstilläggen krävs redan i dag ett samarbete mellan förmedlingsorgan och försäkringskassa, bl. a. för samordning mellan de statskommunala bostadstilläggen och de kommunala bostadstilläggen till pensionärer. Samtidigt fordras likartade rapporteringsrutiner till förmedlingsorgan och försäkringskassa från olika organ, t. ex. pastorsämbetet och länsstyrelsen, beträffande uppgifter som har betydelse för bostadstillägg och barnbidrag. En anknytning till registreringen av SGI skulle vidare göra att ytterligare uppgifter måste hämtas från försäkringskassorna.

Gruppen har även funnit andra synpunkter som talar för en överföring av administrationen till försäkringskassorna. Från allmänhetens synpunkt skulle det innebära en viss fördel att kunna vända sig till ett och samma ställe när det gäller olika familjestöd. Att en sammanföring av databehandlingen av bostadstilläggen till e t t organ – kommunernas databehandling handhas f. n. i huvudsak av ca 15 datacentraler – skulle medföra fördelar ligger i sakens natur. Även andra samordningsvinster vore att vänta vid en överföring.

Mot en överföring talar emellertid enligt gruppen att det i dag finns en uppbyggd fungerande administrationsapparat som på det sättet skulle brytas sönder. Ett ytterligare skäl mot en överföring är att uppgifter om bostadskostnader och fastigheter som kan behövas för bostadstilläggsprövningar i dag finns inom kommunerna. Dessutom får kommunerna kunskaper om bostadsmarknaden i andra sammanhang, t. ex. genom bostadsförmedling, tomt- och småhusförmedling etc. som skulle bli mer svårtillgängliga om bostadstilläggsadministrationen överfördes till försäkringskassorna.

Mot den här redovisade bakgrunden har bostadstilläggsgruppen inte varit beredd att föreslå någon förändring när det gäller organ för administrationen av bostadstillägg.

9.1.3.3 Särskilda frågor rörande inkomstprövningen

Av de alternativ för inkomstprövningen för bostadstillägg som bostadstilläggsgruppen har redovisat finner gruppen att ett av dem borde återges mer utförligt, utan att gruppen för den skull vill förorda att det genomförs. Oavsett om detta eller något annat alternativ genomförs eller om nuvarande system bibehålls, har gruppen vidare funnit att de regler som avgör när en väsentlig inkomständring skett, som föranleder ändring i rätten till bostadstillägg, bör ges en principiellt annan utformning än f. n.

Gruppen behandlar till en början frågan om v ä s e n t l i g a i n k o m s t f ö r ä n d r i n g a r.

Bostadstillägget påverkas när inkomsten förändras väsentligt. För att en inkomstminskning skall föranleda omprövning av tillägget krävs att den faktiska inkomsten minskar med minst 25 % jämfört med den senast taxerade inkomsten. En väsentlig inkomstökning anses ha uppstått när familjens beräknade inkomst med minst 5 000 kr. överstiger den högsta inkomstgräns vid vilken bostadstillägg kan utgå.

Antalet fall då bostadstilläggstagare har begärt omprövning med hänvisning till en väsentlig inkomstminskning har varit begränsat. Ändå anser man hos de administrativa organen att omprövningarna innebär en betydande arbetsbelastning. Omprövningarna resulterar dessutom som regel i avslag.

Enligt bostadstilläggsgruppens mening talar starka skäl för att begreppet väsentlig inkomstförändring tolkas så att förändringen anses väsentlig när den uppgår till ett visst belopp – oavsett den ursprungliga inkomsten. Bostadstillägg bör emellertid inte framdeles utgå i högre inkomstlägen än i dag. Gruppen förordar därför att bostadstillägg inte heller i fortsättningen ska kunna utgå utöver den gräns som i dag gäller vid väsentliga inkomstökningar.

Snäva gränser för inkomstförändringar ger hög aktualitet i inkomstunderlaget men också administrativa besvär. Gruppen finner det lämpligt att tills vidare hålla gränserna tämligen vida, dvs. låta endast mer betydande förändringar av inkomsten slå igenom i ändrat bostadstillägg. Inom ramen för ett eventuellt ändrat inkomstprövningssystem, som baseras på SGI, torde det emellertid finnas förutsättningar att på sikt göra gränserna snävare.

Gruppen förordar att ändring av bostadstillägg ska ske dels när inkomsten ökat med mer än 20 000 kr./år, dels när inkomsten minskat med mer än 5 000 kr./år. Att gränsen sätts högre för inkomstökningar motiveras av att det genomsnittligt fortlöpande sker en inkomstökning i samhället. Intervallet är sålunda satt med hänsyn till en tvåårig genomsnittlig inkomstökning för bostadstilläggstagare och avsett att vara ungefär lika stort på båda sidor om den genomsnittliga inkomstökningen. Intervallets bredd är satt med hänsyn till att antalet ändringar inte skall bli för stort. De kan med detta intervall enligt gruppen beräknas väsentligt understiga 100 000 fall/år.

Gruppen redovisar därefter sitt huvudalternativ till inkomstprövningssystem. Detta innebär att förändringar i SGI automatiskt föranleder ändringar i bostadstillägget.

I det tänkta systemet bör uppgift om ändringar i SGI för samtliga bostadstilläggstagare fortlöpande noteras av prövningsorganet. Jämförelse görs i princip mellan nya SGI och den taxerade inkomsten. Jämförelser skall ske först vid prövningstillfället och därefter med vissa mellanrum under bidragsåret. När en tillräcklig ändring av inkomsten inträffat meddelas utan särskild utredning beslut om ändring av tillägget och det nya tillägget utgår vid nästa utbetalningstillfälle.

Gruppen visar med några exempel vad förslaget innebär för normalfallen av bidragstagare. Om inkomsten under inkomståret – två år före bidragsåret – låg på 30 000 kr. och den under bidragsåret sjunker till 18 000 kr., medför detta att 7 000 kr. räknas bort från den inkomst som låg till grund för tillägget. Ny bidragsgrundande inkomst blir sålunda 23 000 kr. Om inkomsten i stället ökar till 60 000 kr. skall till den bidragsgrundande inkomsten läggas 10 000 kr. så att den ökar till 40 000 kr.

Med verkan fr. o. m. den 1 januari 1974 har både reglerna för sjukpenningförsäkringen samt formerna för inkomstregistreringen och kontrollen av inkomstuppgifterna avsevärt förändrats. Förändringarna torde på sikt förbättra inkomstuppgifterna för huvuddelen av de försäkrade. För vissa grupper med varierande inkomster skulle emellertid med all sannolikhet svårigheterna att göra riktiga inkomstuppskattningar bestå.

Vidare står en grupp företagare och likställda – f. n. ca 52 000 – helt utanför sjukpenningförsäkringen genom att de begärt undantagande från denna. Enligt bostadstilläggsgruppens mening måste – om den redovisade konstruktionen för inkomstprövningen genomförs – en särskild inkomstregistrering byggas upp för denna grupp så att väsentliga inkomstförändringar kan slå igenom automatiskt även i deras bostadstillägg.

Utanför SGI ligger bl. a. inkomster av kapital och tillfällig förvärvsverksamhet. Enligt gruppens bedömning torde väsentliga förändringar av inkomst av kapital vara fåtaliga. Att beakta även begränsade förändringar av inkomst av kapital vid en omprövning som i övrigt kan ske automatiskt skulle ge ett merarbete som inte motsvaras av de resultat som kan uppnås. Mot denna bakgrund anser gruppen att en anmälningsplikt bör införas för de fall då de inkomster som ligger utanför SGI förändrats med mer än 5 000 kr./år.

Bostadstilläggsgruppen har även berört frågan om de föreslagna reglerna för ett inkomstprövningssystem ska tillämpas när det gäller prövning av inkomstprövat tillägg inom studiehjälpen.

F. n. tillämpas gemensamma regler när det gäller inkomstprövningen för bostadstillägg och inkomstprövat tillägg inom studiehjälpen. Det inkomstprövade tillägget utgår till totalt ca 30 000 studerande i hela landet. Rent administrativt skulle det för bostadstillägg föreslagna systemet med jämförelse mot SGI medföra stora svårigheter för prövningsorganen (skolstyrelserna), om detta tillämpades vid bedömningen av det inkomstprövade tillägget. Bl. a. skulle sannolikt varje studiehjälpsbeviljande myndighet behöva ha tillgång till hela jämförelsematerialet från försäkringskassan. Det av bostadstilläggsgruppen skisserade systemet för prövning av inkomst för bostadstillägg bör därför inte tillämpas för det inkomstprövade tillägget.

Gruppen tar vidare upp vissa frågor angående indrivning av fordran på felaktigt utbetalat bostadstillägg. Förmedlingsorganet beslutar om återkrav av sådant tillägg. Återbetalningen sker normalt genom kvittning eller

frivillig återbetalning. Förmedlingsorganet har rätt att besluta om kvittning. I de fall när kvittning inte är möjlig och när frivillig återbetalning inte sker skall indrivning användas. Dessa ärenden skall handläggas av bostadsstyrelsen.

När regeln att frågor om indrivning skulle behandlas av bostadsstyrelsen tillkom torde huvudskälet till detta ha varit att man bedömde att bostadsstyrelsen hade bättre resurser att handlägga frågor av detta slag än kommunerna och att göra det på ett enhetligt sätt. Enligt bostadstilläggsgruppens mening var detta sannolikt en riktig bedömning när bostadstilläggen infördes år 1969. Under den tid som förflutit sedan dess har emellertid kommunerna i genomsnitt blivit avsevärt större genom kommunsammanläggningar samtidigt som deras resurser stärkts på bl. a. det juridiska området. Bostadstilläggsgruppen finner därför att handläggningen av frågor om indrivning bör föras över från bostadsstyrelsen till förmedlingsorganen.

Gruppen tar slutligen upp vissa frågor rörande informationsutbyte mellan förmedlingsorgan och försäkringskassor.

Om bostadstilläggsgruppens huvudalternativ till inkomstprövningssystem skulle genomföras förutsätter det, om administrationen inte samtidigt överflyttas till försäkringskassorna och riksförsäkringsverket, ett relativt omfattande informationsutbyte mellan förmedlingsorgan och försäkringskassor. Gruppen redovisar vissa förutsättningar för ett sådant informationsutbyte.

9.1.4 *Reservation*

Reservation har avgetts av ledamoten *Wikström*.

Reservanten anför att det enligt hans mening är mera fördelaktigt med nuvarande system för omprövning av bostadstilläggen vid inkomstförändringar än med det av utredningens majoritet föreslagna systemet. Vid inkomstminskningar vinnes två fördelar med ett system som utgår från minskningens storlek i procent jämfört med ett som utgår från ett visst krontal – det blir mera rättvist för bostadstilläggstagare i olika inkomstklasser och antalet omprövningar blir därtill färre. Vad gäller inkomstökningar menar reservanten att dessa är svåra att beräkna eller fastställa under löpande år för vissa inkomsttagare. Ändring under löpande år motverkar tillika den bostadspolitiska effekten. Nuvarande regler är därför att föredra.

Reservanten riktar även invändningar mot förslaget om att låta SGI vara en faktor som kan medföra ändring av bostadstilläggen. Enligt reservanten avspeglar inte SGI alla inkomster för stora grupper inkomsttagare. Detta gäller inkomster av kapital, av fastigheter och av tillfällig förvärvsverksamhet. För jordbrukare och enskilda företagare utgör SGI inte någon mätare för hela inkomsten. Reservanten tror därför inte att det är möjligt att använda SGI för ändringar i beviljat bostadstillägg.

9.2 Remissyttrandena

Mot bakgrund av det inom boendeutredningen och 1972 års skatteutredning pågående fortsatta utredningsarbetet rörande bostadstilläggen framhåller flera remissinstanser det olämpliga att nu vidta mera genomgripande förändringar i gällande bostadstilläggssystem. Hit hör bl. a. *statskontoret, RRV, boendeutredningen, Svenska kommunförbundet, Svenska försäkringskasseförbundet, Svenska riksbyggen* och *SABO. HSB* och *Hyresgästernas riksförbund* är av samma uppfattning men anser att de i betänkandet redovisade synpunkterna och förslagen är av principiell bostadspolitisk betydelse och inte torde föregripa fortsatt utredningsarbete. *Kommun-Data AB* anser att slutligt ställningstagande till den tekniska utformningen bör ske när eventuella förändringar av principiell natur kan överblickas.

Vad gäller valet av inkomstbegrepp har bostadstilläggsgruppen avvisat tanken att koppla prövningen till den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) och förordat att prövningen även i fortsättningen grundas på en vid beskattningen framräknad inkomst. Denna mening delas av övervägande antalet remissinstanser, däribland *statskontoret, RFV, bostadsstyrelsen, Svenska riksbyggen, Svenska kommunförbundet, HSB* och *Hyresgästernas riksförbund.* De tre sistnämnda remissinstanserna påpekar att den eftersläpning, som uppkommer genom att inkomstprövningen grundas på en vid beskattningen framräknad inkomst, för flertalet bidragsberättigade uppvägs genom att inkomstgränserna för tillägget successivt anpassas till de genomsnittliga inkomstökningarna.

Några remissinstanser har en från bostadstilläggsgruppen avvikande mening. *RSV* anför betänkligheter mot att vid inkomstprövningen för bostadstillägg knyta an till någon i inkomstdeklarationen redovisad uppgift om sammanräknad inkomst, sammanräknad nettoinkomst, taxerad inkomst eller beskattningsbar inkomst. Enligt RSV:s uppfattning torde i många fall alla dessa begrepp vara osäkra mått på en familjs faktiska ekonomiska situation. *Kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling* anser att den taxerade inkomsten är en olämplig bas för prövningen av bostadstillägg och finner att en vidare utveckling av SGI är den lösning som ligger närmast till hands. *Malmö allmänna försäkringskassa* framför liknande synpunkter.

Flertalet remissinstanser instämmer i bostadstilläggsgruppens bedömning att möjligheter dock bör finnas att använda SGI som justeringsfaktor eller hjälpmedel vid inkomstprövning i ett system där inkomstberäkning från beskattningen utgör grunden. Bostadstilläggsgruppen har övervägt alternativa möjligheter för detta.

Ett alternativ är att den bidragsgrundande inkomsten beräknas preliminärt, varefter bostadstillägget i efterhand korrigeras mot den fastställda taxerade inkomsten. SGI kan därvid användas för den preliminära beräkningen. Detta alternativ har helt avvisats av samtliga remissinstanser som uttryckligen berört frågan.

Ett annat alternativ, vilket bostadstilläggsgruppen anger som sitt huvudalternativ, är att en definitiv prövning görs mot den taxerade inkomsten, justerad med hänsyn till ev. inträffade förändringar. Därvid kan metoden att mäta inkomstförändringar förbättras genom att man utnyttjar SGI och variationerna i denna. Uppkomna förändringar skall enligt detta alternativ automatiskt kunna påverka bostadstillägget.

Remissopinionen är splittrad i fråga om fördelarna med ett dylikt inkomstprövningssystem. Några remissinstanser, däribland *RFV*, förordar att ändringar av SGI läggs till grund för automatisk omräkning av den bidragsgrundande inkomsten och därmed av bostadstillägget. Det skisserade systemet synes enligt RFV väl ägnat att förbättra nuvarande system, som uteslutande grundar sig på bostadstilläggstagarens egna anmälningar av inkomstförändringar. *Statskontoret* understryker värdet av att SGI används i inkomstprövningen och anser att en anknytning till SGI f. n. är enda möjligheten att åstadkomma större aktualitet i prövningen. Systemet med ADB möjliggör vidare en högre aktualitet i inkomsten genom att det medger snävare intervall för väsentliga inkomstförändringar än vid manuella omprövningar.

Bostadsstyrelsen, Svenska kommunförbundet, HSB och *Hyresgästernas riksförbund* menar att det redovisade inkomstprövningssystemet inte har några fördelar jämfört med nu gällande regler. Flera av de *allmänna försäkringskassorna* anger att ett beaktande av väsentliga ändringar i SGI medför en ökad aktualitet i bostadstilläggsprövningen men anser det tveksamt om systemet bör införas, om inte en samtidig överföring av bostadstilläggsadministrationen till försäkringskassorna genomförs.

Det tredje av de av bostadstilläggsgruppen redovisade alternativen är att SGI utnyttjas av de prövande myndigheterna i kontrollsyfte. *RFV* har förordat systemet med automatisk omprövning av bostadstillägg men anför att om det systemet inte genomförs bör i varje fall de till försäkringskassorna anmälda inkomstförändringarna kunna ligga till grund för kontroll av bidragstagarnas egna uppgifter. *Svenska kommunförbundet* anför liknande synpunkter och förordar att detta system blir föremål för närmare utveckling lämpligen i form av försöksverksamhet i ett antal kommuner.

Bostadstilläggsgruppens förslag att bestämma intervallet för väsentliga inkomständringar till fasta krontalsgränser får instämmande från övervägande antalet remissinstanser däribland *RFV, statskontoret, RRV, centrala studiehjälpsnämnden, boendeutredningen, Svenska kommunförbundet, SABO* samt *flertalet kommuner*.

Bostadsstyrelsen, vissa länsbostadsnämnder samt *Norrköpings, Kristianstads, Malmö* och *Luleå kommuner* anser att inkomstminskning som hittills skall anges i procentuell andel. *Bostadsstyrelsen* finner att bostadstilläggsgruppens förslag gällande väsentlig inkomstminskning är otillfredsställande. Några remissinstanser anser att den nu använda regeln för ändring i bi-

dragsbeloppet om inkomsten minskat med 25 % eller mera bör ändras till 20 %.

Bostadstilläggsgruppen har förordat att ändring av bostadstillägg skall ske dels när inkomsten ökat med mer än 20 000 kr., dels när inkomsten minskat med mer än 5 000 kr. *RFV* finner att de föreslagna toleranserna synes tillåta alltför betydande inkomständringar utan att bostadstilläggen påverkas. Verket anser också det angeläget att intervallets bredd omprövas efter viss tids erfarenhet. Likaså bör gränserna bli föremål för prövning om den allmänna inkomstutvecklingen i samhället genomgår väsentlig förändring. *Statskontoret* ifrågasätter om inte de föreslagna intervallen fortfarande är orimligt stora och konstaterar att de medför sämre följsamhet mellan inkomst och utgående bidrag än vad som krävs för andra inkomstprövade stödformer. *SABO* ifrågasätter om det trots administrativt merarbete inte vore lämpligt att gränsen för inkomstminskningar sätts vid ett lägre belopp, exempelvis 3 000 kr. Motivet härför är att för tilläggsberättigade med låga inkomster även relativt små omedelbara förbättringar av tilläggen är av stor betydelse för hushållen.

Bostadsstyrelsen anför att bestämmelserna om väsentlig inkomstförändring bör utformas så generöst som möjligt. Styrelsen föreslår att inkomstökningar som inte överstiger 20 000 kr. inte skall beaktas. Överstiger ökningen 20 000 kr. skall den bidragsgrundande inkomsten med tillägg för hela ökningen överstiga en gräns som bostadsstyrelsen föreslår dras vid ett belopp som med 10 000 kr. överstiger den högsta inkomst vid vilken bostadstillägg kan utgå. Först om indragningsgränsen överskrids skall bostadstillägget slopas. *HSB* och *Hyresgästernas riksförbund* ansluter sig i huvudsak till ledamoten Wikströms reservation i frågan om omprövning vid inkomstminskning och inkomstökning.

I fråga om administrationen av bostadstilläggen ansluter sig *bostadsstyrelsen* och det övervägande flertalet övriga remissinstanser med direkt anknytning till bostadsfrågorna till bostadstilläggsgruppens uppfattning att starka skäl talar mot en ändring av nuvarande organisation. Några av dessa remissinstanser understryker att en överföring av bostadstilläggen till försäkringskassorna skulle medföra att bostadstilläggens betydelse som ett bostadspolitiskt instrument minskade. *Svenska kommunförbundet* anser liksom *flertalet kommuner* som yttrat sig i frågan att eftersom bostadstilläggens framtida utformning och omfattning är under utredning en förändring av administrationen f. n. inte bör genomföras.

Svenska försäkringskasseförbundet liksom *övervägande delen av de allmänna försäkringskassorna* anser att försäkringskassan är ett väl lämpat organ för hanteringen av bostadstilläggen men anser att så länge osäkerhet råder om bostadstilläggens fortsatta utformning och omfattning några tillfälliga förändringar av administrationen inte bör genomföras.

En överföring till försäkringskassorna förordas av bl. a. *RFV*, *statskontoret*,

RRV och *RSV*. Dessa remissinstanser anför därvid rationaliseringar och kostnadsbesparingar som motiv.

Bostadstilläggsgruppens förslag att handläggningen av frågor om indrivning av felaktigt utbetalade bostadstillägg bör föras över från bostadsstyrelsen till förmedlingsorganen tillstyrks av *RRV*, *kommunalförbundet för Stor-Stockholms bostadsförmedling*, *Göteborgs*, *Malmö*, *Skellefteå*, *Skövde* och *Örebro kommuner*.

Länsbostadsnämnden i Göteborgs och Bohus län samt *Växjö kommun* anser däremot att handläggningen av indrivningsärenden bör ligga kvar hos bostadsstyrelsen.

RSV biträder bostadstilläggsgruppens ställningstagande i fråga om inkomstprövat tillägg inom studiehjälpen.

Några remissinstanser har i sina remissyttranden tagit upp vissa andra frågor beträffande bostadstilläggssystemet än dem som bostadstilläggsgruppen har behandlat.

En av dessa frågor gäller samordning av de olika bostadstilläggssystemen. Tidpunkten synes nu vara lämplig, påpekar *HSB* och *Hyresgästernas riksförbund*, att ta upp till prövning frågan om att slopa de kommunala bostadstilläggen till pensionärer (KBT) och vidga tillämpningsområdet för de statskommunala bostadstilläggen till att gälla även pensionärer. *Svenska riksbyggen* menar att en samordning mellan KBT och de statskommunala bostadstilläggen bör behandlas av boendeutredningen. Frågan om att genomföra liknande regler mellan olika former av bostadstillägg berörs också av *RRV*, *Svenska försäkringskasseförbundet* samt *några försäkringskassor*.

HSB och *Hyresgästernas riksförbund* anser att det behövs bindande föreskrifter för kommunerna att vid bostadskostnadsförändringar under löpande bidragsår ompröva utgående bostadstillägg.

RFV finner att den nuvarande bostadstilläggsprövningen, som bygger på ett årligt ansökningsförfarande, medför en administrativt betungande nyprövning av förmånerna under en begränsad tidsperiod varje år. Samtidigt gäller att ca 75 % av dem som har bostadstillägg ett år också har det nästa år. En icke föraktlig rationaliseringsvinst torde enligt RFV:s uppfattning kunna uppnås om förutsättningar skapas för ett rullande prövningssystem av liknande slag som det som för närvarande används för KBT. *Svenska kommunförbundet* och *Kommun-Data AB* anför liknande synpunkter.

10. Departementschefen

10.1 Bostadspolitikens mål och medel

10.1.1 *Återblick*

Samhällets nuvarande engagemang i aktiva bostadspolitiska åtgärder av större räckvidd leder sitt ursprung till den under början av 1930-talet rådande ekonomiska krisen. Samhällets insatser under denna tid var dock i huvudsak inriktade på vissa hushållsgrupper som barnrika familjer, pensionärer och hushåll på landsbygden. Bostadspolitiska åtgärder av mera generell natur utvecklades under 1940-talet, till en början i syfte att stimulera den under andra världskriget starkt minskade bostadsproduktionen och att motverka en höjning av hyresnivån i de nya bostäderna. Medlen härför var statliga tertiärlån och tilläggslån för bostadsbyggandet. Tertiärlånen var förenade med en tioårig hyreskontroll och räntegaranti. Garantin innebar att staten betalade den del av låntagarens räntekostnader som översteg en garanterad räntenivå. Denna nivå var avsedd att motsvara en genomsnittlig, långsiktig räntenivå. Räntegarantin betraktades därför som en åtgärd utan egentlig subventionskaraktär. Tilläggslånen var ränte- och amorteringsfria under tio år och utgjorde en generell subvention med hyresnedsättande verkan.

Vid sidan av den hyreskontroll som var förenad med de statliga lånen infördes år 1942 allmän hyresreglering i tätorterna. Hyresregleringslagen innefattade också besittningsskydd för hyresgäster, dvs. skydd mot obefogade uppsägningar.

Åren 1946–1948 fastställde statsmakterna riktlinjer för efterkrigstidens bostadspolitik. Det allmänna målet för denna politik var att successivt höja bostadsstandarden. Detta skulle ske på följande sätt. Den akuta bostadsbristen skulle avvecklas. Utrymmesstandarden skulle höjas enligt normen högst två boende per boningsrum. I fråga om utrustningsstandarden angavs som mål att flertalet lägenheter skulle vara utrustade med vatten, avlopp, centralvärme och badrum. Som norm för bostadskostnaderna skulle gälla att kostnaden för en rimlig familjebostad borde motsvara ca 20% av den genomsnittliga inkomsten för industriarbetare.

Enligt de nyss nämnda riktlinjerna skulle dessa mål nås genom både statliga och kommunala insatser. På kommunerna lades ansvaret för åtgärder som behövdes för att åstadkomma tillräckliga produktionsinitiativ och ett ändamålsenligt byggande och förvaltande av bostäderna. Spekulativa vinstintressen skulle hållas borta och huvuddelen av nya flerfamiljshus borde förvaltas av företag som arbetade utan enskilt vinstintresse och i samverkan med kommunen. Genom den s. k. bostadsförsörjningslagen blev kommunerna skyldiga att biträda vid den statliga lån- och bidragsgivningen. Större kommuner ålades att upprätta planer för bostadsförsörjningen.

I sammanhanget bör också nämnas att kommunerna genom 1947 års

byggnadslagstiftning fick ett avgörande inflytande över bebyggelseutformning och markanvändning.

De finansiella insatser som krävdes för att förverkliga de bostadspolitiska målen skulle i huvudsak göras av staten. Dessa insatser hade väsentligen formen av lån till bostadsbyggandet och bidrag till vissa hushållsgrupper.

Lånen – tertiärlån till flerfamiljshus och egnahemslån till en- och tvåfamiljshus – skulle täcka det kapitalbehov som inte tillgodosågs genom primär- och sekundärlån på den allmänna lånemarknaden och genom egen kapitalinsats av låntagaren. Storleken av denna insats bestämdes av de övre lånegränserna, som fastställdes till 100 % för allmännyttiga företag, 95 % för kooperativa företag med kommunal kontroll och 85 eller 90 % för enskilda företag. Lånen förenades med hyreskontroll under hela lånetiden. Räntan på lånen bestämdes till 3 %, vilket i stort sett motsvarade dåvarande ränteläge. Också den tioåriga räntegarantin anknöts till detta ränteläge. Den garanterade räntan var 3 % för primärlån och 3,5 % för sekundärlån. Räntegarantin hade alltså fortfarande inte någon egentlig subventionskaraktär. Dess syfte var främst att åstadkomma att bostadskostnaderna inte skulle påverkas av tillfälliga räntehöjningar över en långsiktig genomsnittsnivå.

Som ett tillfälligt inslag i lånesystemet behölls en kapitalsubvention i form av tilläggslån. Avsikten var att tilläggslånen skulle avvecklas när kostnadsutvecklingen gjorde det möjligt. Tilläggslån utgick för flerfamiljshus och med olika belopp i olika ortsgrupper. Kapitalsubventionen för en- och tvåfamiljshus var lika stor i hela landet och hade formen av en räntefri och stående del av egnahemslånet. Både dessa lånedelar och tilläggslånen skulle vara ränte- och amorteringsfria under tio år. Därefter skulle de avskrivas eller återkrävas.

I samband med den statliga långivningen ställdes vissa krav på bl. a. skäliga produktionskostnader och rimlig bostadsstandard.

För mindre genomgripande ombyggnad och förbättring av en- och tvåfamiljshus på landsbygden tillkom en ny stödform, förbättringslån. Efter behovsprövning kunde förbättringslån till viss del vara ränte- och amorteringsfritt under tio år. Därefter skulle denna del som regel avskrivas.

Som stöd till barnfamiljernas bostadsförsörjning infördes en ny bidragsform, familjebostadsbidrag. Dessa var beroende av familjens inkomst, barnantal och bostadsstandard.

De riktlinjer för bostadspolitiken som drogs upp i mitten och slutet av 1940-talet gäller alltjämt i väsentliga delar. Betydande ändringar har dock undan för undan genomförts, särskilt i fråga om låne- och bidragssystemen.

Kapitalsubventionerna i form av tilläggslån och räntefria delar av egnahemslån avvecklades successivt under 1950-talet. Den sista etappen i denna avveckling, bortsett från den särskilda subventionen till studentbostäder, genomfördes år 1960. Avvecklingen av dessa subventioner för nyproduktionen förenades med återkrav av delar av de redan lämnade subven-

tionerna. Övriga delar av dessa avskrevs. Räntesubventionerna kom däremot till följd av höjningar av den allmänna räntenivån att få betydande omfattning. Detta medförde starkt ökade utgifter för de statliga räntebidragen, en utveckling som fortsatte t. o. m. år 1967, då räntebidragen avskaffades. Utgiftsökningen begränsades dock genom en successiv anpassning av de garanterade räntorna till det allmänna ränteläget. Samtidigt differentierades de garanterade räntorna mellan hus av olika årgångar och räntegarantin slopades helt för vissa äldre hus. Syftet härmed var att med räntebidragen utjämna de skillnader i fråga om kapitalkostnader och hyror, som uppkommit genom den fortgående stegringen av byggnadskostnaderna.

Också räntan på de statliga lånen anpassades till det allmänna ränteläget. År 1958 höjdes statslåneräntan till 4 % för nyproduktionen. Äldre lån, som hade en fast ränta för hela lånetiden, berördes dock inte.

År 1962 sammanfördes de två låneformerna tertiärlån och egnahemslån till en gemensam låneform, bostadslån. Ett syfte härmed var att så långt möjligt skapa enhetliga lånevillkor så att skillnader i dessa inte skulle påverka valet av hustyp.

Kraven på kommunernas planering av bostadsbyggandet skärptes år 1963. Flertalet kommuner blev då skyldiga att årligen upprätta bostadsbyggnadsprogram för de närmaste fem åren.

Den s. k. trångboddhetsnormen ändrades år 1966. Som ett riktmärke för den framtida bostadsproduktionen skulle gälla högst två boende per rum, kök och vardagsrum oräknade.

Förbättringslångivningen inriktades alltmer på en förbättring av pensionärernas bostäder och år 1966 begränsades denna stödform till att gälla i huvudsak pensionärer och handikappade. För de handikappade tillkom år 1959 en särskild stödform, numera benämnd bostadsanpassningsbidrag, för sådana särskilda anordningar i bostaden som behövs med hänsyn till den handikappades behov.

Betydande bostadspolitiska reformer genomfördes enligt beslut av riksdagen åren 1967 och 1968. De avsåg bl. a. lånesystemet, markpolitiken och hyreslagstiftningen.

Huvudsyftena med reformen av lånesystemet var att nå ökad paritet i fråga om de årliga kapitalkostnaderna för bostäder som tillkommit vid skilda tidpunkter, att göra bostadskostnaderna oberoende av kortsiktiga räntefluktuationer och att avveckla de generella räntesubventionerna så att de därav följande kostnadsökningarna inte skulle få omedelbart genomslag i boendekostnaderna. Medlet för att nå dessa syften var det s. k. paritetslånesystemet. Det innebar i huvudsak följande. Räntebidragen avskaffades och räntan på bostadslånen höjdes i nivå med kostnaderna för statens egen upplåning. Långivningen blev alltså i princip fri från subventioner. Villkoren för betalning av ränta och amortering utformades emellertid så att låntagarens årliga betalningar i början av lånetiden sattes lägre än vad som mot-

svarade de nominella betalningskraven. Skillnaden får låntagaren låna av staten och hans låneskuld ökar alltså. De årliga betalningarna skall sedan successivt ökas, i huvudsak i takt med kostnadsökningarna inom nyproduktionen.

Skuldökningen kan härigenom så småningom minskas och övergå till betalning av full ränta och återbetalning av låneskulden. Det förutsattes att återbetalningen skulle ske inom en tid av 30 år.

Denna omfördelning i tiden av lånekostnaderna regleras på följande sätt. Riksdagen fastställer en basannuitet, som anger det första årets betalning i procent av fastighetskapitalet, bestämt på visst sätt. Regeringen fastställer årligen paritetstal som anger hur mycket den genom basannuiteten bestämda kostnaden skall räknas upp för det kommande året.

Den av riksdagen fastställda basannuiteten för flerfamiljshus är 5,1 %, vilket motsvarar den tidigare gällande subventionerade kapitalkostnadsnivån. För småhus som bebos av låntagaren är basannuiteten 5,3 %. Sådan låntagare kan välja mellan paritetslån och bostadslån med nominella villkor.

För hus som tillkommit efter år 1957 med stöd av statliga lån enligt de äldre reglerna infördes en motsvarande möjlighet till omfördelning av lånekostnaderna i form av räntelån.

De av riksdagen antagna markpolitiska riktlinjerna innebar att kommunerna bör förvärva mark i så stor omfattning att de får dominerande inflytande över de marktillgångar som inom överskådlig tid kan beräknas bli tagna i anspråk för samhällsbyggandet. För att underlätta de kommunala markförvärven inrättades en ny lånefond för detta ändamål. Det årliga tillskottet till fonden har successivt ökats och uppgår nu till 125 milj. kr.

Ytterligare medel att främja en aktiv kommunal markpolitik är lån till kommun för mark som upplåts med tomträtt och lagstiftning om kommunal rätt till förköp, dvs. rätt för kommunen att inträda i fastighetsköpares ställe. Vidare har expropriationslagstiftningen under senare år ändrats i syfte att öka kommunernas möjligheter att tvångsvis förvärva mark och att dämpa markprisstegringen.

Den hyrespolitiska reformen år 1968 innebar väsentligen att statsmakterna genom en ny allmän hyreslag fastställde regler om förbättrat besittningsskydd för hyresgäster och om spärrar mot oskäliga hyror. De allmännyttiga bostadsföretagen med sina i princip självkostnadsbestämda hyror tilldelades en viktig roll genom att deras hyror i väsentlig mån blev normgivande vid prövningen av skälig hyra. Andra viktiga inslag i den nya hyreslagen var lagstadgad bytesrätt för hyresgäst och ökad skyldighet för hyresvärden att underhålla lägenheten. I anslutning till den nya lagstiftningen slopades den hyreskontroll som dittills varit förenad med bostadslånen.

Samtidigt gjordes vissa ändringar i hyresregleringslagen. Härigenom och genom både tidigare och senare fattade beslut om partiell avveckling av hyresregleringen gäller den nu i endast 43 kommuner och där bara för lä-

genheter i privatägda hus som byggts före år 1958.

Också i fråga om det individuella bostadsstödet har betydande reformer genomförts under senare år. Familjebostadsbidragen ersattes år 1969 av statliga och kommunala bostadstillägg till barnfamiljer. Det statliga tillägget utgör ett allmänt, inkomstprövat konsumtionsstöd till barnfamiljerna. Det kommunala tillägget, som numera benämns statskommunalt bostadstillägg och utgår även till hushåll utan barn, är knutet till hyran inom vissa beloppsgränser. Oreducerade tillägg utgår med 80 % av dessa hyresbelopp. Kommunerna får statsbidrag med 70 % av sina kostnader för tilläggen. Både det statliga och det statskommunala bostadstillägget reduceras på visst sätt vid inkomster över en viss inkomstgräns. Ändringarna av bostadstilläggen har inneburit en kraftig förstärkning av stödet. Statens och kommunernas utgifter för detta ändamål beräknas uppgå till ca 1,4 miljarder kr. under detta budgetår.

I syfte att främja saneringsverksamheten inom äldre bostadsområden beslöt 1972 och 1973 års riksdagar om förbättringar av det statliga kreditstödet till ombyggnader och om en förbättrad planering av saneringsverksamheten genom bostadssaneringsprogram inom ramen för det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet. Markförvärvslångivningen vidgades till att omfatta även kommunala förvärv av saneringsfastigheter avsedda för bostadsändamål. Vidare antog riksdagen en bostadssaneringslag som ger kommunerna möjligheter att under vissa förutsättningar framtvinga sanering av undermåliga bostäder.

En ny låneform tillkom år 1972, nämligen s. k. hyresförlustlån. Sådant lån utgår för hyresförluster som uppkommit i statligt belånade hus under åren 1971–1974 på grund av att lägenheter inte har kunnat hyras ut. Lånen är räntebärande och skall efter två år betalas tillbaka inom en tid av lägst 10 och högst 20 år. Kungl. Maj:t kan dock medge räntefrihet under viss tid och amorteringsfrihet under längre tid än två år. Om låntagarens fortsatta verksamhet äventyras av hyresförlusterna kan Kungl. Maj:t efterge hyresförlustlån eller del därav.

I syfte att förbättra möjligheterna att förse bostadsområdena med nödvändiga bostadskomplement har reformer på grundval av bl. a. servicekommitténs förslag genomförts under senare år. Dessa reformer, som i huvudsak gällt finansieringen av produktionskostnaderna för sådana komplement, syftar bl. a. till att i väsentliga planerings- och finansieringssammanhang jämställa nödvändiga lokaler med själva lägenheterna och till att underlätta uppförande och ändamålsenligt utnyttjande av sådana lokaler.

10.1.2 *Utvecklingen av boendeförhållandena sedan år 1960*

De bostadspolitiska målen har i betydande utsträckning uppnåtts. I enlighet med riksdagens uttalande år 1965 har ca 1 milj. nya lägenheter byggts under tioårsperioden 1965–1974. Den stora nyproduktionen i förening med modernisering och avgång av lägenheter i det äldre bostadsbeståndet har medfört en kraftig ökning av den genomsnittliga utrymmes- och utrustningsstandarden i bostäderna. Utvecklingen i dessa avseenden belyses av följande uppgifter.

Den totala nyproduktionen under perioden 1960–1974 kan beräknas uppgå till drygt 1,3 milj. lägenheter, vilket motsvarar nära nog halva bostadsbeståndet år 1960.

Även efter den nedgång i bostadsbyggandet som inträffat sedan år 1970 var den färdigställda bostadsvolymen fortfarande år 1973 avsevärt större än i början av 1960-talet. Jämfört med årsgenomsnittet för perioden 1961–1965 var antalet lägenheter 18 % större år 1973. Antalet rumsenheter (rum och kök) per lägenhet var i genomsnitt 4,25 år 1973 mot 3,76 under nämnda femårsperiod.

Ökningen av den genomsnittliga lägenhetsstorleken beror främst på att andelen större lägenheter – med fem eller flera rum och kök – ökat avsevärt. I jämförelse med nyproduktionen under 1960-talet har andelen tre- och fyrarumslägenheter minskat, den förra lägenhetstypen inte obetydligt. Förskjutningarna i produktionens lägenhetsfördelning belyses av följande tal.

Färdigställda lägenheter fördelade på lägenhetstyper.[1]

År	Procentuell fördelning				
	högst 1 r k	2 r k	3 r k	4 r k	5 o fl. r k
1960	21	22	29	20	9
1966	13	16	31	26	14
1973	13	19	23	21	24

[1] Specialbostäderna, dvs. lägenheter i studentbostadshus, ålderdomshem etc., ingår inte i sammanställningen.

Bostadsbeståndets standard har förbättrats inte enbart genom nyproduktion utan även genom en omfattande modernisering av äldre, omoderna och halvmoderna lägenheter. Det kan beräknas att nära 20 % (ca 200 000 lägenheter) av tillskottet av moderna lägenheter under perioden 1960–1970 har tillkommit genom modernisering. Den ökade moderniseringen under 1960-talet var i väsentlig grad en följd av riksdagens beslut år 1964 om vidgade insatser för att rusta upp åldringarnas bostäder. Genom bl. a. den statligt stödda förbättringsverksamheten höjdes de äldres boen-

destandard påtagligt. Nära två tredjedelar av alla hushåll där bostadsföreståndaren var 65 år eller äldre bodde år 1970 i fullt moderna lägenheter. År 1960 var andelen endast 34 %.

Moderniseringsverksamheten kom, bl. a. genom förbättringslångivningen, att till stor del inriktas på småhus i glesbygden. Nära 45 % av tillskottet av moderna småhuslägenheter under 1960-talet tillkom genom modernisering. Även brister i flerfamiljshusbeståndet undanröjdes men detta skedde nästan helt genom rivning och nybyggande.

Bruttoavgången omfattade närmare 400 000 lägenheter mellan åren 1960 och 1970. Genom rivning försvann ca 125 000 lägenheter – 32 % av hela avgången. Det var i huvudsak det sämsta bostadsbeståndet med små och dåligt utrustade lägenheter som berördes av rivningsverksamheten. Bland andra avgångsorsaker kan nämnas sammanslagning av lägenheter, i regel genom att tvåfamiljshus ändrades till enfamiljshus – 26 % av hela avgången. Permanentbostädernas omvandling till fritidsbostäder förklarar 23 % av avgången och övergång till användning för annat än bostäder 10 %.

Som ett resultat av moderniserings- och rivningsverksamheten har stocken av undermåliga lägenheter minskat kraftigt under 1960-talet. Antalet omoderna lägenheter minskade sålunda från ca 930 000 år 1960 till ca 390 000 år 1970. Deras andel av hela bostadsbeståndet minskade från 35 % till 12 %. De halvmoderna lägenheterna var till antalet lika många år 1960 som år 1970 – ungefär 330 000. Förändringarna i bostadsbeståndets fördelning efter kvalitetsgrupper under perioden 1960–1970 redovisas i följande tablå.

Lägenhetsbeståndets fördelning på kvalitetsgrupper

År	Totala antalet lägenheter (tusental)	Därav i procent		
		moderna (kvalitetsgrupp 1–2)	halvmoderna (kvalitetsgrupp 3)	omoderna (kvalitetsgrupp 4–7)
1960	2 675	51	12	35
1970	3 181	77	10	12

Förbättringarna i utrustningsstandarden kan utläsas bl. a. av att andelen lägenheter med eget bad- eller duschrum har ökat från 54 % år 1960 till 78 % år 1970, med eget wc från 70 % till 90 % och med centralvärme från 74 % till 92 %.

Drygt 700 000 lägenheter (22 % av beståndet) uppfyllde år 1970 inte kraven på en modern bostad. Utmönstringen av de sämre lägenheterna har dock fortsatt även efter år 1970. Det omoderna och halvmoderna bostadsbeståndet kan därför i dag beräknas omfatta inemot 550 000 lägenheter.

Antalet lägenheter i bostadsbeståndet ökade med 19 % under 1960-talet. Man kan beräkna att beståndet ytterligare ökat med 8–9 % sedan år 1970.

Därmed skulle vi i dag ha ett bostadsbestånd på drygt 3,4 milj. lägenheter mot 2,7 milj. år 1960. Drygt 85 % av dagens bestånd finns i tätorterna jämfört med 75 % år 1960. Glesbygdens bostadsbestånd har minskat både absolut sett och i förhållande till det totala beståndet i landet.

Till följd av den omfattande nyproduktionen sedan år 1960 och den samtidiga avgången av äldre bostäder har lägenhetsbeståndet kraftigt föryngrats. Man kan beräkna att i dag drygt 55 % av beståndet är yngre än 25 år och 25 % är byggt efter år 1965.

Genom att den offentliga sektorn (dvs. allmännyttiga företag, stat, landstingskommuner och kommuner) kom att svara för en stor del av nyproduktionen under 1960-talet har äganderättsförhållandena inom bostadsbeståndet förskjutits. Denna sektor ökade sålunda sin andel av hela beståndet från 13 % år 1960 till 22 % år 1970. Även i fråga om bostadskooperationen kan en ökning noteras, nämligen från 11 % till 14 %. De privatägda bostädernas andel minskade däremot från 76 % till 64 %. Ser man enbart till flerfamiljshusbeståndet, finner man, att den offentliga sektorn förvaltade 34 % av lägenheterna år 1970, kooperationen 24 % och de privata ägarna 43 %.

Den betydande ökningen av lägenhetsbeståndet sedan år 1960 har medfört att antalet bostäder per 1 000 invånare har ökat från 357 till ungefär 415 i dag. Genomsnittliga antalet rumsenheter per lägenhet har under samma tid ökat från 3,41 till närmare 3,90. Den förskjutning i bostadsbeståndets fördelning på lägenhetstyper som ägde rum under 1960-talet visas i följande sammanställning.

Bostadsbeståndets fördelning på lägenhetstyper

År	Totala antalet lägenheter (tusental)	Därav i procent bestående av				
		högst 1 r k	2 r k	3 r k	4 r k	5 o fl. r k
1960	2 675	26	32	23	11	8
1970	3 181	19	27	26	16	12

Samtidigt med att lägenheterna har ökat i storlek har hushållen blivit mindre. Den minskande hushållsstorleken beror främst på ökad hushållsbildning och på förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning. Antalet pensionärer ökar sålunda väsentligt. Även t. ex. förbättrade ekonomiska förhållanden för många ungdomar medverkar till en ökad hushållsbildning. Det genomsnittliga antalet personer per hushåll, som år 1960 var 2,84, minskade till 2,59 år 1970. Andelen hushåll med en eller två boende ökade under samma tid från 47 % till 55 % av samtliga hushåll. I absoluta tal ökade dessa hushåll med 450 000 medan antalet hushåll med flera boende väsentligen var oförändrat.

Den minskande hushållsstorleken och den ökande lägenhetsstorleken har medfört att boendetätheten genomsnittligt sett har blivit allt lägre. År 1960 använde 100 personer 121 rumsenheter. Tio år senare disponerade lika många personer 146 rumsenheter. I dag kan beräknas att 100 personer disponerar ca 155 rumsenheter.

Andelen trångbodda hushåll enligt den norm som började användas under 1960-talet – högst två boende per rum, kök och vardagsrum oräknade – sjönk från 34 % till 16 % från år 1960 till år 1970. Trångbodda är fortfarande huvudsakligen de större hushållen med barn.

Boendekostnaderna har stigit kraftigt sedan år 1960 men inte i en takt som väsentligt avviker från prisstegringar på andra varor och tjänster. Detta gäller såväl hyrorna i hela beståndet som inflyttningshyrorna i nya lägenheter. Genom paritetslån och räntelån har boendekostnaderna i hus byggda efter år 1957 kunnat hållas på en väsentligt lägre nivå än den som följer av de nominella kapitalkostnaderna. Bostadstilläggen har medfört ytterligare sänkning av boendekostnaderna för ett stort antal hushåll. Tilläggssystemet har byggts ut och förbättrats betydligt under senare år.

10.1.3 *Aktuella problem*

Med denna redovisning har jag velat peka på de förbättringar som i olika avseenden ägt rum i fråga om bostadsförsörjningen sedan år 1960. Påtagliga resultat har uppnåtts i fråga om balansen mellan tillgång och efterfrågan på bostäder, vilket varit ett väsentligt mål för den bostadspolitik som bedrivits sedan år 1945.

Denna gynnsamma utveckling innebär dock inte att det bostadspolitiska reformarbetet kan avstanna. Det finns fortfarande trångboddhet och undermåliga bostäder och många hushåll, särskilt de med låg inkomst och stor försörjningsbörda, kan inte skaffa en bostad som svarar mot deras behov. Den fortgående kostnadsökningen inom nyproduktionen har medfört att boendekostnaderna för många framstår som höga. En del nybyggda områden företer brister i fråga om yttre miljö och service. Det finns tendenser till skiktning av de boende i olika bostadsområden efter ålder och inkomst. Skillnader i fråga om beskattningen av bostäder med olika besittningsformer skapar vissa problem. På en del orter föreligger svårigheter att få avsättning för lägenheter i de flerfamiljshus som byggts under de senaste åren. Det har medfört betydande problem för de berörda bostadsföretagen och kommunerna samt de boende. Även bostadsföretag utan uthyrningsproblem kan ha svårigheter att ta ut en hyra som ger kostnadstäckning.

Också beträffande finansieringssystemet föreligger problem. Skuldökningarna på paritetslån och räntelån har blivit betydande och möjligheterna till återbetalning av lånen har minskat. Det beror väsentligen på att räntenivån är högre än som förutsattes vid systemets införande och att basannuitet

och paritetstal av hyrespolitiska skäl inte har höjts på det sätt som hade behövts för systemets funktion.

Som synes är det en rad problem som har samband med bostadsbyggandets omfattning, inriktning och finansiering. Dessa problem bör enligt min mening inte undanskymma de mycket stora framsteg på bostadsförsörjningens område som har följt med den förda bostadspolitiken. De ger emellertid anledning till att nu göra en översyn av de bostadspolitiska målen och medlen. De grundläggande riktlinjerna för bostadspolitiken bör i allt väsentligt ligga fast men de bör kompletteras i syfte att lösa de aktuella problemen och i övrigt anpassa bostadspolitiken till dagens krav.

Kommunerna har tilldelats en styrande och ledande uppgift inom samhällsbyggandet. De viktigaste medlen som står till kommunernas förfogande för att fullgöra denna uppgift är byggnadslagstiftningen samt lagstiftning och långivning som främjar kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv markpolitik. När de statliga markförvärvslånen tillkom i slutet av 1960-talet slogs fast att målsättningen – att kommunerna borde förvärva mark i så stor omfattning att de får dominerande inflytande över de marktillgångar som behövs för samhällsbyggandet – krävde att de hade en markberedskap för minst tio års byggande. Under senare år har drygt två tredjedelar av bostadsbyggandet i exploateringsområden skett på mark som ägs eller förmedlats av kommunerna. I saneringsområden har andelen varit betydligt lägre. Kommunerna saknar alltså rådighet över en betydande andel av den mark som tas i anspråk för bebyggelse. Det begränsar kommunernas möjligheter att fullgöra sin styrande och ledande uppgift och kan också innebära en försvagning av konkurrensen och därmed av effektiviteten inom bostadsbyggandet. Det finns därför anledning att nu överväga reformer i syfte att stärka den kommunala markpolitiken. Också åtgärder utanför markpolitikens ram i syfte att förbättra konkurrensförhållandena inom bostadsbyggandet bör övervägas. Jag behandlar dessa frågor i det följande och redovisar därvid också vissa utgångspunkter för den pågående översynen av byggnadslagstiftningen.

Mot bakgrund av den här i korthet tecknade bilden av aktuella problem och reformbehov på det bostadspolitiska området anger jag inledningsvis vissa allmänna riktlinjer för de förslag till ändringar i fråga om bostadspolitikens mål och medel som nu bör föreläggas riksdagen. Jag går också in på andra frågor än de förut nämnda som fått ökad aktualitet under senare tid, bl. a. frågan om boendedemokrati. I samband med dessa allmänna riktlinjer redovisar jag översiktligt mina ställningstaganden till vissa förslag av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna och bostadsskattekommittén. Till en mera detaljerad redovisning av mina ställningstaganden och förslag med anledning av utredningarnas betänkanden återkommer jag senare.

10.1.4 *Allmänna riktlinjer*

Statsmakterna angav vissa långsiktiga mål för den samhälleliga bostadspolitiken i samband med att bostadsbyggnadsutredningens betänkande (SOU 1965:32) Höjd bostadsstandard redovisades för riksdagen i 1966 års statsverksproposition. Uttalandena sammanfattades sedan i prop. 1967:100 angående riktlinjer för bostadspolitiken m. m., varvid föredragande departementschefen uttalade att den angivna målsättningen avsåg bostadsproduktionen fram till mitten av 1970-talet.

Enligt 1966 och 1967 års uttalanden, som godkändes av riksdagen, skall samhällets mål för bostadsförsörjningen vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. När det gäller målsättningens konkreta innebörd i fråga om bostädernas beskaffenhet, storlek, standard m. m. anfördes att sådana mål påverkas av förändringar i bostadskonsumenternas behov och önskemål, ändrade levnadsvanor samt den tekniska och ekonomiska utvecklingen. Någon precisering en gång för alla vore därför inte möjlig, men det kunde finnas behov att för en begränsad period söka dra upp riktlinjer för bostadsproduktionen för att närmare ange samhällets intentioner. Mot denna bakgrund anfördes bl. a. att det som allmänt riktmärke för planeringen av den framtida bostadsproduktionen borde gälla, att lägenheterna fick sådan storlek att det inte behövde bo fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade. Ungdomens bostadsbehov borde beaktas särskilt. Vid utformningen av bostäder och bostadsmiljö borde man dessutom ägna särskild omsorg åt att tillgodose åldringars och handikappade personers speciella behov.

Min tidigare redogörelse för bostadsbeståndets förändringar samt hushållens boendeförhållanden visar att de mål som ställdes upp för bostadspolitiken år 1967 håller på att nås. Ännu återstår dock att uppfylla en del av de krav som restes då. Utvecklingen under senare år har vidare ställt samhällets bostadspolitik inför nya problem som det är angeläget att söka lösa.

Innan jag går närmare in på frågan om vilka mål samhällets bostadspolitiska insatser bör riktas in mot, vill jag något redogöra för min allmänna syn på bostaden och dess roll i hushållens ekonomi.

Enligt det synsätt som var förhärskande, innan samhället utifrån socialpolitiska utgångspunkter ingrep med aktiva åtgärder för att påverka bostadsförhållandena, var bostaden att jämföra med varor och nyttigheter i övrigt som tillhandahölls på den allmänna marknaden. Utbudet av hyreslägenheter bestämdes i allt väsentligt av marknadskrafterna, vilket innebar att bostadsproducenters och fastighetsförvaltares vinstkalkyler spelade den helt dominerande rollen när bostadsbeståndets sammansättning bestämdes.

Priset för bostaden avgjordes enbart av förhållandet mellan tillgång och efterfrågan.

Även om rester av detta föråldrade sätt att betrakta bostaden som marknadsvara fortfarande lever kvar, anser jag mig kunna hävda att ett mycket stort flertal av vårt lands befolkning anlägger en helt annan syn på bostaden. Den insikten har mer och mer trängt igenom att bostaden och boendemiljön är en oumbärlig tillgång i människornas liv som inte, i likhet med många andra varor och tjänster, kan ersättas med andra förnödenheter. Härav har man också i allmänhet dragit den slutsatsen, att samhället inte passivt kan åse hur marknadskrafternas inverkan på bostadsutbudet får bestämma dessa för människorna grundläggande betingelser.

Svensk bostadspolitik har i enlighet härmed sedan länge grundats på uppfattningen att tillgång till en god och tillräckligt rymlig bostad i god miljö är en omistlig social rättighet. Denna syn har också kommit till starkt uttryck i direktiven för boendeutredningen. Där slås fast att bostaden är en social trygghetsfaktor av grundläggande betydelse och att samhället har ansvaret för att säkerställa trygghet på bostadsområdet. Jag finner det angeläget att statsmakterna slår vakt om denna grundsyn och att de bostadspolitiska åtgärderna framför allt bör sikta till att stärka de svagare gruppernas positioner.

Byggkonkurrensutredningen har i sitt betänkande Konkurrens i bostadsbyggandet sökt karakterisera bostadsmarknadens funktionssätt och därvid anfört vissa synpunkter som jag finner värda att här återge för att åskådliggöra några viktiga särdrag som bostaden uppvisar vid en jämförelse med andra prissatta nyttigheter. Utredningen pekar på att en anpassning av bostadsutbudet till förändringar i efterfrågan är trögare och mer tidskrävande än vad som är fallet med andra nyttigheter. Den enskilda lägenheten kan inte heller ses som en isolerad företeelse, eftersom den står i funktionellt samband med andra byggnader och anläggningar, som tillsammans med bostäderna utgör människornas totala bostadsmiljö. Den enskilda familjens val av bostad är därför inte enbart uttryck för bestämda önskemål i fråga om bostadens egenskaper och pris. Andra faktorer väger också tungt, t. ex. avstånd till arbetsplats och skolor samt tillgång till kommunikationer och annan kommunal service. Bostadsvalet bestäms således också av faktorer som bostadsproducenter och fastighetsförvaltare har ringa, om ens några möjligheter att råda över. Utredningen pekar slutligen på att människor ofta har en stark bindning till sin bostad, eftersom bostadsbyte kan innebära andra omvälvande förändringar för dem, byte av miljö, skolbyte för barnen, längre avstånd till arbetet, stora kostnader för flyttning m. m.

Att bostaden bör betraktas som en social rättighet innebär naturligtvis inte att marknadsmekanismerna helt kan lämnas därhän. Det står sålunda klart t. ex. att synen på bostaden som en social rättighet inte kan gälla mer än upp till en viss standardnivå. Mera lyxbetonade inslag i bostadsut-

budet har samhället inte anledning att slå vakt om. Redan härav följer att bostaden måste betinga ett pris. En annan ordning är helt otänkbar. Det är vidare angeläget att de som efterfrågar bostäder har möjlighet att välja mellan bostäder av varierande storlek och utformning i olika typer av boendemiljö. Det ligger i sakens natur att sådana olikheter också måste få slå igenom i prisolikheter. Samtidigt är det emellertid nödvändigt att samhället vidtar åtgärder som förhindrar att den allmänna prisnivån på bostäder blir så hög att den hindrar genomförandet av de bostadssociala intentionerna.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningen har i sitt huvudbetänkande starkt betonat att likvärdiga bostäder skall betinga lika priser oavsett upplåtelseform och yttre omständigheter i övrigt. En nästan enhällig remissopinion ansluter sig till utredningarnas betraktelsesätt i detta avseende. Jag återkommer till denna fråga i det följande men vill redan nu slå fast att jag betraktar en utjämning av utgifterna för olika typer av bostäder med likvärdig kvalitet som en väsentlig faktor för att bl. a. motverka en inte önskvärd segregation i boendet och för att skapa goda möjligheter för människor att välja den bostad som svarar mot deras behov.

Jag övergår nu till att ange min syn på de riktlinjer som bör gälla för planeringen av bostadsproduktionen under den närmaste tioårsperioden. Det allmänt formulerade mål för bostadsförsörjningen, som statsmakterna antog år 1967 och som jag förut återgav, finner jag inte anledning att nu föreslå någon ändring av. Detta mål bör alltså stå fast.

Under mer än två decennier har ett av bostadspolitikens huvudmål varit att öka bostadstillgången räknat i antal lägenheter. Bostadsbristen har nödvändiggjort enorma ansträngningar i syfte att öka bostadsproduktionen. En sådan ökning har också skett nästan oavbrutet under tjugo års tid. När bostadsmarknaden nu på de flesta håll i landet företer påtagliga tecken på att den kvantitativa bostadsbristen i stort sett avvecklats, är det naturligt att uppmärksamheten i ökad grad vänds mot de kvalitativa frågorna. Emellertid vill jag varna för riskerna att nya bristfenomen kan framträda på bostadsmarknaden, om inte nyproduktionen hålls på en tillfredsställande nivå. Inte minst viktigt är det att bostadsproduktionen inberäknat ombyggnad av bostäder får den omfattning och inriktning som krävs för att vi skall kunna avskaffa trångboddheten. Jag återkommer senare med närmare beräkningar av produktionsbehovet, varvid jag även behandlar behovet av förnyelse inom det äldre bostadsbeståndet.

När det gäller bostäders och boendemiljöers kvalitet anser jag det motiverat att statsmakterna anger vilken utveckling som de är villiga att främja genom samhälleliga åtgärder av olika slag. Jag finner det emellertid befogat att samtidigt stryka under att sådana uttalanden från

statsmakternas sida inte kan frita kommuner och bostadsproducenter från ansvaret att nogsamt följa utvecklingen av människors önskemål och från tid till annan anpassa bostadsutbudets kvaliteter till den aktuella efterfrågan, utan att för den skull ge avkall på långsiktiga bostadspolitiska mål och på bedömningar av de långsiktiga behoven. Det bör också vara en uppgift för de bostadspolitiska organen att skaffa sig underlag för att bilda sig en någorlunda säker uppfattning om förändringar i bostadsvanor och levnadsbetingelser och om människors önskemål beträffande bostadsbyggandets inriktning samt att ta de initiativ som utvecklingen i dessa avseenden kan påkalla.

Jag skall senare något närmare utveckla min syn på bostäders och boendemiljöers kvaliteter i de senaste decenniernas bostadsproduktion samt ange önskemål för den framtida utvecklingen men vill här ange hur jag allmänt ser på dessa frågor.

Inom svensk bostadsproduktion i dag har de nytillkommande lägenheterna en utrustningsstandard som väl svarar mot människornas behov och som befinner sig på högsta nivå vid en internationell jämförelse. Med hänsyn till boendekostnadens betydelse för det enskilda hushållets ekonomi anser jag mig inte från allmänna utgångspunkter böra uttala mig för någon ytterligare höjning av ambitionsnivån när det gäller utrustningsstandarden. Önskemål från de boendes sida om en förändring kan emellertid ge sig till känna och de får då beaktas i den mån de är förenade med en däremot svarande betalningsvillighet. Jag anser det också angeläget att vi slår vakt kring de standardkrav som redan är etablerade.

I fråga om bostadsområdenas utformning och utrustning med nödvändiga komplement bör enligt min mening ökade insatser göras. Jag kommer i det följande att föreslå att särskilda medel ställs till förfogande för miljöförbättring. I detta sammanhang vill jag erinra om de beslut som 1972 års riksdag fattade på grundval av i huvudsak servicekommitténs förslag. Dessa beslut innebär bl. a. att nödvändiga lokaler i bostadsområdena i väsentliga avseenden har getts samma betydelse och prioritet i samband med planering och finansiering som själva lägenheterna. Härigenom har ett viktigt steg tagits mot det som jag anser bör gälla som ett av samhällets mål i fråga om bostadsstandarden, nämligen att bostadens närmiljö ägnas ökad vikt.

Idéerna om boendemiljöers lämpligaste utformning har växlat under de senaste decennierna. Varje epok har haft sin ideologi som fått dominera bostadsbyggandet. Detta har lett till att vi i vårt land har många boendemiljöer där en del kvalitetskrav är särskilt väl tillgodosedda medan andra bara i ringa utsträckning blivit beaktade. Bristerna i boendemiljön kan därför vara av olika slag. Enligt boendeutredningen talar erfarenheterna för att bristerna i fråga om bostadens närmiljö mera gäller verksamheter än den

fysiska utformningen, mängden utrustning etc. Men utredningen konstaterar också att det finns områden som visar upp motsatsen, områden som upplevs som bristfälliga trots att de har god butiksförsörjning, väl utvecklad kollektivtrafik och övrig service men en torftig yttre utformning. En mer målmedveten verksamhetsplanering, främst i kommunernas och organisationernas men även fastighetsägarnas och de boendes egen regi, anser utredningen vara nödvändig.

Flertalet remissinstanser stöder utredningen i denna uppfattning men några anser att utredningen redovisar en alltför begränsad målsättning för boendemiljön. Jag anser att erfarenheterna talar för att man vid utformningen av boendemiljön i första hand måste söka tillgodose grundläggande mänskliga behov av gemenskap, stimulans, omväxling, självkänsla och möjligheter för de boende att påverka den egna omgivningen.

På lång sikt mest angeläget är att kommunen och byggherrar vinnlägger sig om att i utformningen av framtida bebyggelse, med utgångspunkt i bl. a. erfarenheterna från tidigare planering och produktion av bostäder, söka nå bästa möjliga överensstämmelse med människornas efterfrågan. Jag kommer i det följande att också föreslå vissa åtgärder för att öka de boendes möjligheter att göra sin önskemål gällande vid förändringar i boendemiljön. Genom sådan aktiv medverkan från de boendes egen sida vid miljödaningen ökas förutsättningarna att tillgodose människornas behov i skilda avseenden.

Med anledning av vissa ofta återkommande inslag i den offentliga bostadspolitiska debatten finner jag det på sin plats att, i överensstämmelse med den ståndpunkt som statsmakterna hittills har intagit i denna fråga, kraftigt varna för att ange någon b o e n d e f o r m som den ideala. Det kan inte vara statsmakternas sak att t. ex. söka styra människor till enfamiljshus eller flerfamiljshus.

F. n. byggs flertalet stora lägenheter i småhus, medan den större delen av de små lägenheterna byggs i flerfamiljshus. Enfamiljshuset framstår för många familjer som den lämpligaste boendeformen, medan andra familjer föredrar ett flerfamiljshusområde med den bättre service som ofta finns där. Bostadsvalet påverkas också av olikheter i hushållens situation i olika livsskeden. Enfamiljshuset kan i allmänhet inte kombineras med centralt läge i en större stad. I småhusområden måste därför avstånd till kommunikationsmedel, arbetsplatser, butiker, barndaghem osv. ofta bli längre än vad som är praktiskt möjligt att åstadkomma i områden med ett större inslag av flerfamiljshus. I småhusområden blir man således mer beroende av att ha bil. De långa restiderna blir särskilt kännbara för småbarnsföräldrar med både förvärvsarbete och hemarbete. Detta leder till krav på att stora lägenheter, som är lämpliga för barnfamiljer, byggs i tillräckligt stor utsträckning även i flerfamiljshus.

Även andra skillnader mellan boendeformerna än kostnadsutfallet torde

emellertid spela in vid hushållens bostadsval. Ägande medför en självbestämmanderätt och i allmänhet en möjlighet att successivt anpassa bostaden till familjens med tiden skiftande behov. Hyresgästen saknar i stort sett motsvarande möjligheter inom ramen för ett bestående hyresförhållande. Jag anser det därför också angeläget med en utökad medbestämmanderätt för hyresgäster, framför allt i frågor som rör fastighetsförvaltning, underhåll och modernisering. Genom åtgärder för att åstadkomma ökad likställighet i kostnadshänseende mellan olika besittningsformer och genom att främja en vidgad boendedemokrati i hyreshus skulle statsmakterna kunna lägga grunden till en frihet för människor att välja den boendeform som passar deras familjetyp och livsmönster. Det innebär också ett väsentligt steg bort från en oönskad social segregation. Jag återkommer strax närmare till frågorna om boendekostnader och förstärkt boendedemokrati.

Som framgår av min tidigare redogörelse har de mål som år 1967 uppställdes i fråga om utrymmesstandarden till väsentlig del uppnåtts. År 1970 var emellertid fortfarande ca 16 % av hushållen och 27 % av barnfamiljerna trångbodda i den meningen, att det bodde mer än i genomsnitt två personer per rum sedan kök och vardagsrum räknats bort. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har uttalat sig för en ytterligare höjning av ambitionsnivån när det gäller utrymmesstandarden men samtidigt medgett att förutsättningarna är små att förverkliga de höjda ambitionerna under den närmaste tioårsperioden. Remissinstanserna delar i stort utredningarnas uppfattning.

För min del anser jag att en god utrymmesstandard hör till de väsentliga boendekvaliteterna. Med den takt i vilken trångboddheten nu avvecklas kan vi räkna med att ambitionerna från år 1967 kan förverkligas under 1970-talet. Vi bör därför så småningom kunna räkna med en ännu högre utrymmesstandard.

På lång sikt kan således en höjning av riktmärket för utrymme komma att te sig naturlig och lämplig. Jag anser emellertid att statsmakterna inte f. n. bör uttala sig för någon allmän höjning av utrymmesstandarden utöver den som gäller som målsättning enligt statsmakternas beslut år 1967. Vid detta ställningstagande har jag också beaktat att priset för såväl nyproducerade lägenheter som för lägenheter som ställs till bostadsmarknadens förfogande genom ombyggnads- och saneringsåtgärder inom det äldre bostadsbeståndet torde komma att ligga på en sådan nivå – även efter de ändringar i det statliga bostadslånesystemet som jag kommer att föreslå senare – att någon nämnvärd marginal för ytterligare allmänna standardstegringar enligt min bedömning inte kommer att föreligga. Som jag tidigare antytt är det emellertid av väsentlig vikt att fördelningen av bostadsutrymmet på flerfamiljshus och enfamiljshus får rimligare proportioner än f. n. Som jag förut nämnt byggs nu flertalet stora lägenheter i småhus och

flertalet smålägenheter i flerfamiljshus. Lika väsentligt är att i samband med sanering beakta behovet att bryta den stora dominansen av mycket små lägenheter i äldre flerfamiljshus.

Bostadens pris har självfallet stor betydelse för frågan om bostadsefterfrågans inriktning och därmed också för den faktiska bostadsförsörjningen. Efter den moderna bostadspolitikens genombrott i början av 1940-talet har samhället sökt stimulera efterfrågan på rymliga och välutrustade lägenheter genom att av allmänna medel lämna bidrag till bostädernas finansiering både i form av lån på gynnsamma villkor och genom generella subventioner. De paritetslån som tillkom genom beslut av 1967 års riksdag innebär en principiellt ny form för anpassning av kapitalkostnaderna, och därmed av hyror och bostadspriser, till de sociala bostadspolitiska målen. Jag kommer senare att gå närmare in på frågan om vilka ändringar som, med hänsyn till vunna erfarenheter, bör genomföras i det statliga finansieringsstödets utformning. Redan nu vill jag emellertid slå fast att en fullständig anpassning av bostadens pris till de kapitalkostnader som skulle uppkomma vid tillämpning av traditionella förräntnings- och amorteringskalkyler av nominell art är helt otänkbar för lägenheter med hyres- och bostadsrätt, vilkas innehavare inte kan tillgodogöra sig de förmåner som schablonbeskattningen ger flertalet småhusägare. En sådan anpassning skulle med all sannolikhet leda till ett sammanbrott i nyproduktionen av bostäder och medföra en drastisk nedskärning av bostadsstandarden.

Jag kommer i det följande att förorda att systemet med rätt till skatteavdrag för gäldräntor inte skall vidgas till lägenheter som upplåts med hyres- eller bostadsrätt. Däremot kommer även fortsättningsvis särskilda åtgärder från samhällets sida att erfordras för att bostadspriset på sådana lägenheter skall kunna hållas på en från bostadssociala utgångspunkter godtagbar nivå. Enligt min mening bör flera av de synpunkter som var vägledande för utformningen av paritetslånesystemet till väsentlig del bestämma formerna för statens finansiella medverkan i bostadsproduktionen även i fortsättningen. En av huvudprinciperna bör sålunda vara att hålla kapitalkostnader och därmed bostadspriser nere i början av husets livstid för att därefter successivt öka kapitalkostnaderna. Vid antagen gradvis stegring av den allmänna prisnivån med samtidig reell inkomstförstärkning kan detta ske utan att de boendes betalningsbörda ökar realekonomiskt sett. Däremot bör de problem som är förenade med skuldökningen inom det nuvarande systemet elimineras. Medlet härför bör vara direkta generella räntesubventioner som klart avspeglar låntagarnas faktiska kapitalkostnader vid olika tidpunkter och effekterna på statsbudgeten. I frågan om finansieringen av ägda småhus bör lånesystemet utformas med beaktande av småhusägarnas skatteförmåner så att ökad ekonomisk utjämning mellan de olika besittningsformerna inom nyproduktionen uppnås.

Som en allmän utgångspunkt för finansieringssystemet bör gälla att bostadspriserna bör ligga på en sådan nivå att det blir möjligt för en genomsnittsfamilj att betala priset för en modernt utrustad och rymlig familjebostad. Innebörden av sistnämnda begrepp bör ses mot bakgrund av vad jag förut har anfört om den framtida bostadsstandarden. Som jag redan framhållit anser jag det särskilt angeläget att likvärdiga bostäder skall betinga likartade priser på bostadsmarknaden oavsett besittningsform m. m. Lägenheter av olika ålder bör betinga priser som i huvudsak motsvarar skillnaden i bruksvärde. Att fullständig matematisk rättvisa härvidlag inte går att uppnå säger sig självt. Jag kommer i det följande att föreslå vissa justeringar i reglerna för hyressättning. Ändringarna syftar till att i möjlig mån uppnå denna rättvisa och samtidigt utgöra en prisbroms.

Det är ett angeläget bostadspolitiskt mål att söka bereda bostadshushåll med olika ekonomiska villkor likartade förutsättningar att hålla sig med en bostad som är rymlig och välutrustad samt i fråga om utformning och miljöegenskaper uppfyller individuella önskemål. Möjligheter härtill saknas f. n. för många hushåll. Hushåll med begränsade inkomster och stor försörjningsbörda kan på många håll ha oöverstigliga svårigheter att förverkliga önskemålet att få bo i småhus. Delvis beror detta på att utbudet av småhus under senare år har tenderat att bli mer och mer exklusivt, även om en del producenter har gjort lovvärda försök att marknadsföra även s. k. lågprisalternativ.

I vissa fall skulle möjligheterna för hushåll med låga inkomster att skaffa sig småhus kunna ökas genom att staten ökade sitt bidrag till kapitalanskaffningen, varigenom kravet på egen kapitalinsats från ägarens sida skulle minska. Jag återkommer senare till denna fråga. För såväl hushåll som kan prestera erforderlig kapitalinsats för att skaffa sig ett eget hem som hushåll vilka saknar denna möjlighet ter det sig emellertid otillfredsställande att bostadsmarknaden i stort sett inte kan uppfylla önskemål om att bo i småhus utan att äga det. Jag finner det därför angeläget att såväl allmännyttiga som enskilda bostadsföretag och bostadsrättsföreningar i fortsättningen söker åstadkomma ökad variation i sitt bostadsutbud så att småhus i större utsträckning finns att tillgå även för den som vill hyra lägenhet eller förvärva den med bostadsrätt. De förslag jag senare lägger fram i syfte att åstadkomma ökad ekonomisk likställdhet mellan de skilda besittningsformerna samt mina förslag i anslutning till byggkonkurrensutredningens arbete torde väsentligt underlätta en sådan omställning.

Ett direkt ekonomiskt stöd till hushåll med stor försörjningsbörda eller små inkomster kommer även i framtiden att vara nödvändigt om en god boendestandard skall komma alla till del. Systemet med bostadstillägg inrymmer emellertid f. n. vissa ofullkomligheter. Jag skall senare komma in på förslag till justeringar av dessa.

Jag övergår nu till frågan om en vidgad boendedemokrati. Utvecklingen i Sverige präglas av en fortgående demokratisering inom samhällslivets skilda områden. Under senare tid har uppmärksamheten i hög grad inriktats på att öka de anställdas inflytande över förhållandena på sina arbetsplatser. Motsvarande uppmärksamhet har riktats på de studerandes inflytande på sina förhållanden. Viktiga åtgärder har också vidtagits för att stärka konsumenternas ställning inom handeln med varor och tjänster. Jag har nyss pekat på några omständigheter som talar för att man också bör öka människornas inflytande när det gäller bostadsproduktionen och miljöutformningen över huvud taget.

Vissa grupper har som jag nämnt redan nu betydande möjligheter att utöva ett bestämmande inflytande i fråga om bostadens utformning, dess förvaltning och underhåll, förändringar i dess standard m. m. De som själva äger sina hus har den största handlingsfriheten härvidlag. De har frihet att inom ramen för sina ekonomiska möjligheter och med beaktande av gällande bebyggelseplan och andra restriktioner i enlighet med bl. a. byggnadslagstiftningen forma sina boendeförhållanden i överensstämmelse med sina individuella önskemål.

En annan besittningsform som innebär hög grad av självförvaltning och bestämmanderätt är bostadsrätten. Den som innehar en lägenhet med bostadsrätt har numera i regel praktiskt taget full rätt att själv bestämma om sin lägenhet såvitt gäller dess inre. Frågor som har att göra med husets yttre och närmiljön avgörs av bostadsrättsföreningen, där varje medlem kan föra fram sin åsikt och genom sin röst påverka föreningens beslut.

När det gäller hyresgäster måste däremot konstateras att deras möjligheter att utöva inflytande på lägenheten och boendemiljön i sin helhet är starkt beskurna. Visserligen har deras ställning stärkts väsentligt genom lagstiftning under det senaste årtiondet, framför allt i fråga om besittningsskydd och bytesrätt. Fortfarande präglas emellertid lagstiftningen av den grundsynen att den som äger ett hus och hyr ut lägenheter har den exklusiva bestämmanderätten när det gäller åtgärder på egendomen såsom underhåll, reparationer, ombyggnadsåtgärder o. d. Lagstiftningen ger visserligen i allmänna ordalag föreskrifter om fastighetsägarens åligganden i dessa fall. Föreskrifterna ger dock inte hyresgästen något reellt inflytande på valet av åtgärder. Den gällande befogenhetsfördelningen bottnar i den traditionella synen att ägaren till en nyttighet själv skall äga förfoga över nyttigheten och bestämma om ändringar i dess egenskaper som han finner för gott. Med hänsyn till bostadens grundläggande betydelse som livsmiljö för individer och familjer är det otillfredsställande att brukaren av bostaden inte skall kunna utöva något reellt inflytande på frågor som bestämmer utformningen av denna miljö.

I praktiken förekommer det naturligtvis ofta att fastighetsägare och hy-

resgäster överlägger i frågor som rör lägenhetens vård och att hyresgästerna åtminstone får tillfälle att ge uttryck för sina önskemål när det gäller standardförändringar, reparationer m. m. Hyresgästens möjligheter att göra sitt inflytande gällande är emellertid helt beroende av hyresvärdens välvilja. Ofta innebär detta att han inte får tillfälle att utöva något inflytande alls.

Enligt min mening är det från bostadssocial utgångspunkt nödvändigt att öka hyresgästernas rättsliga och praktiska möjligheter att själva bestämma över sin lägenhet och bostadens närmaste omgivning. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har enligt sina direktiv haft till uppgift att behandla främst de boendes inflytande vid bostadssanering. Utredningarna har från mera generella utgångspunkter behandlat frågan om ett ökat inflytande för hyresgästerna och därvid framfört synpunkter på hur detta skall kunna åstadkommas. Som framgår av remissyttrandena är det emellertid förenat med betydande svårigheter att finna lämpliga former för en vidgad boendedemokrati. Svårigheterna består främst i att kunna förena ett väl avvägt inflytande för hyresgästerna med ett ekonomiskt ansvar.

Frågan om att utveckla mer definitiva former för en vidgad boendedemokrati måste enligt min mening ses på sikt. Det är angeläget att gå fram stegvis så att beslut om förändringar i de rättsliga förhållandena mellan hyresgäster och fastighetsägare kan grundas på säkra erfarenheter. Det är också angeläget att formerna för boendedemokrati kan utvecklas under väsentligt inflytande från hyresgästernas och deras organisationers sida. Jag finner det därför, i enlighet med statsmakternas tidigare gjorda uttalanden i denna fråga, önskvärt att fastighetsägarnas och hyresgästernas organisationer tillsammans försöker finna lämpliga former för ökad boendedemokrati i bostadsförvaltningen. Enligt vad jag har erfarit har viss försöksverksamhet i detta syfte påbörjats inom den allmännyttiga bostadssektorn. Jag räknar med att överläggningar i samma syfte skall komma till stånd också med enskild fastighetsförvaltning.

En angelägen uppgift är att ge de boende en stärkt ställning i situationer när ombyggnads- och förnyelseåtgärder i det befintliga bostadsbeståndet aktualiseras. Konsekvenserna av sådana åtgärder är ofta genomgripande för de boende. Också här gäller emellertid att det är förenat med vissa svårigheter att finna de lämpligaste formerna för sådant hyresgästinflytande. De förslag på denna punkt som jag lägger fram i det följande avser i vissa stycken en försöksverksamhet med begränsat giltighetsområde.

Hyresmarknadens parter bör ges bästa möjliga förutsättningar att utveckla formerna för en verklig boendedemokrati. Detta torde emellertid bli svårt om inte statsmakterna redan nu medverkar även i finansiellt avseende. De åtgärder jag i det följande kommer att föreslå beträffande särskilt stöd för förbättring av befintliga bostadsområden har därför getts sådan form att de tjänar även syftet att åstadkomma den önskvärda ökningen av hyresgästinflytandet.

Jag vill slutligen i detta sammanhang beröra frågan om den bostadspolitiska organisationen. Uppgifter av väsentlig betydelse för bostadspolitiken ankommer på bostadsstyrelsen och dess regionala organ, länsbostadsnämnderna. I uppgifterna ingår främst att ha hand om den statliga lån- och bidragsgivningen till bostadsändamål, att undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggande och bostadsmarknad samt att beräkna det framtida bostadsbehovet. Statens planverk och på regional nivå länsstyrelserna har viktiga uppgifter när det gäller bebyggelseplaneringen samt normer och föreskrifter för byggande. Slutligen har kommunerna successivt tilldelats allt tyngre och självständigare uppgifter och spelar numera en nyckelroll inom bostadspolitiken.

Nya och ändrade arbetsuppgifter har från tid till annan gett anledning till en anpassning av samhällets organisation för den bostadspolitiska verksamheten genom ändringar i den organisatoriska uppbyggnaden eller förskjutningar i uppgiftsfördelningen mellan de i verksamheten engagerade organen. Någon samlad översyn av organisationen har emellertid inte företagits hittills. Jag anser nu tiden vara inne för en sådan översyn, inte minst med hänsyn till att bostadsförsörjning och bostadsmarknad nu företer en helt annan bild än när samhället började ta sig an bostadspolitiska uppgifter. En sådan samlad översyn är motiverad främst för att ge en bild av vilka uppgifter som samhällsorganen med nuvarande perspektiv på bostadsförsörjningsproblemen bör ägna sig åt i första hand samt vilken uppgiftsfördelning mellan olika berörda organ som medför de gynnsammaste förutsättningarna att genomföra dessa uppgifter.

Enligt min mening finns det goda skäl för att den centrala bostadsmyndighetens verksamhet borde få en mera aktiv inriktning än den har i dag. Exempel på uppgifter som i rådande situation på bostadsmarknaden ter sig angelägna är t. ex. att främja konsumentupplysning och varudeklaration i fråga om bostäder, att ge information om mönsterplaner och mönsterprojekt, att informera småhusköpare om finansiering, upphandling och kontraktsfrågor, att upplysa om bostadstilläggen och andra former av bostadsstöd, att ge råd och information i upphandlingsfrågor, att utveckla underlag för att utarbeta program, infordra anbud och värdera anbud, att följa försöken att utveckla former för en vidgad boendedemokrati samt att stödja experimentverksamhet inom bostadsbyggandet och utvecklingsprojekt inom serviceområdet. En översyn bör bl. a. klarlägga de organisatoriska förutsättningarna för att sådana uppgifter skall kunna utföras av de bostadspolitiska myndigheterna på ett mera aktivt och verksamt sätt.

Jag kommer senare denna dag att anmäla frågan om tillkallande av en sakkunnig för att göra en sådan översyn.

10.2 Bostadsbyggandets inriktning och omfattning

Jag har nyss i stora drag redogjort för bostadsförsörjningens utveckling sedan 1960-talets början och därvid kunnat konstatera att betydande förbättringar i olika avseenden har skett. Många orter hade under denna period en besvärande bostadsbrist främst till följd av den starka omflyttningen inom landet. Därtill kom att befolkningen växte i relativt snabb takt, bl. a. genom en omfattande immigration. Den gynnsamma ekonomiska utvecklingen ledde vidare till en ökad hushållsbildning och föranledde önskemål om förbättrad bostadsstandard, vilket ytterligare ökade trycket på bostadsmarknaden. Mot denna bakgrund blev det ett huvudmål för bostadspolitiken att främja bostadsförsörjningen framför allt genom att öka tillgången på bostäder.

Med inriktning mot detta bostadspolitiska mål avdelade statsmakterna under 1960-talet avsevärda resurser i syfte att väsentligt öka bostadsbyggandet. 1965 års riksdag fastställde sålunda som mål för bostadsproduktionen att 1 miljon nya lägenheter skulle färdigställas under åren 1965–1974. Detta mål har nåtts. Syftet att avveckla bostadsbristen har också till stor del blivit tillgodosett. Ett av uttrycken för det ändrade förhållandet mellan utbud och efterfrågan på bostäder är förekomsten av lediga lägenheter. Alltjämt återstår emellertid brister som måste rättas till.

Det primära målet för bostadsförsörjningen bör som jag redan nämnt liksom hittills vara att alla invånare skall kunna erbjudas tillräckligt stora och välutrustade lägenheter. Detta innebär bl. a. att de undermåliga egenskaper som utmärker vissa delar av det äldre bostadsbeståndet successivt skall avlägsnas. För att möjliggöra den erforderliga bostadsförnyelsen krävs en ersättningsproduktion av betydande omfattning. För att utrymmesstandarden skall kunna förbättras för de grupper, främst barnfamiljer, som fortfarande är trångbodda krävs det också fortsatt byggande av nya lägenheter. Förbättrade ekonomiska förhållanden kan vidare leda till ökad hushållsbildning, företrädesvis bland yngre personer, och till en inriktning av bostadsefterfrågan mot höjd utrymmesstandard. Med hänsyn till att bostadsbeståndets brister inte ger förutsättningar att tillgodose önskemålet om en allsidig boendestruktur måste därtill ställas krav på förändringar i lägenhetssammansättningen.

Vad jag här pekat på leder till slutsatsen att en fortsatt hög bostadsproduktion är nödvändig. Till frågan om omfattningen av denna produktion återkommer jag strax. Jag vill emellertid i detta sammanhang stryka under vad jag redan förut anfört, nämligen att de kvantitativa aspekterna på bostadsbyggandet, vilka tidigare starkt betonats, nu i viss mån bör stå tillbaka för ett mera kvalitativt betraktelsesätt. Därmed avser jag att ökad uppmärksamhet bör ägnas åt bostadsbebyggelsens utformning och närmiljö – det gäller såväl den befintliga som den planerade bebyggelsen – liksom åt frågan om bostadsområdenas försörjning med bostadskomplement och service av

olika slag. Med anledning härav kommer jag i det följande att föreslå vissa åtgärder i syfte att möjliggöra förbättringar i nämnda hänseenden inom i första hand de redan byggda bostadsområdena.

Jag går härefter över till boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas bedömningar av det framtida bostadsbyggandet. Utredningarna har ingående studerat nuvarande förhållanden och utvecklingstendenser och mot bakgrund därav lämnat förslag och synpunkter i fråga om bostadsbyggandets inriktning och omfattning samt förändringar av det befintliga bostadsbeståndet.

Utredningarna har funnit att den nuvarande inriktningen av bostadsbyggandet ger anledning till oro. Det byggs i dag mycket få lägenheter i flerfamiljshus som är större än tre rum och kök och knappast några lägenheter i småhus, som är mindre än fyra rum och kök. Därtill kommer att flerfamiljshusbyggandet har gått tillbaka kraftigt, samtidigt som småhusbyggandet har ökat.

Denna inriktning av nyproduktionen samt det förhållandet att småhusen resp. flerfamiljshusen koncentreras till skilda områden medför enligt utredningarna automatiskt en uppdelning områdesvis av hushållen efter storlek och därmed också i viss mån efter de boendes ålder. Genom att småhusen nästan alltid ägs av den boende och lägenheterna i flerfamiljshusen upplåts med hyres- eller bostadsrätt har olikheterna i ekonomiska villkor mellan besittningsformerna medfört att en sådan uppdelning kommit att ske också efter inkomst. Denna tendens har förstärkts av att byggandet sker i stora enheter. Utvecklingen motverkar på så sätt en socialt önskvärd allsidig hushålls- och boendestruktur i våra bostadsområden.

Tendenserna till en skiktning av de boende områdesvis måste motverkas, anser utredningarna. Detta förutsätter att nyproduktionen görs mera varierad så att lägenheter av olika storlek kan erbjudas inom ett och samma bostadsområde. För att ge alla människor verkliga valmöjligheter bör enligt utredningarnas mening lägenheter av olika storlek dessutom kunna erbjudas i olika besittningsformer och hustyper.

Om man skall kunna få en allsidig boendestruktur i bostadsområdena krävs vidare enligt utredningarna att det befintliga beståndet till mycket stora delar förändras. Andelen små lägenheter är betydligt större i äldre hus, särskilt i sådana från 1930- och 1940-talet, än i dem som byggts under senare år. För att åstadkomma ett mer varierat bostadsutbud inom de äldre områdena behövs därför enligt utredningarna i betydande omfattning sammanslagning av mindre lägenheter.

Flertalet remissinstanser delar utredningarnas synpunkter på följderna av förskjutningen i produktionsinriktningen under senare år. Därvid framhålls också att förskjutningen äventyrar möjligheterna att tillgodose kraven på en förbättrad boendeservice. En blandning av olika hustyper i samma bo-

stadsområde bör därför eftersträvas och en mer varierad lägenhetsfördelning åstadkommas i de olika hustyperna.

Några remissinstanser finner förskjutningen mot ett ökat småhusbyggande helt naturlig med hänsyn till hushållens preferenser. Det föreligger enligt dessa instanser en uppdämd efterfrågan på småhus som kan tillgodoses i nuvarande läge på bostadsmarknaden.

Det övervägande antalet remissinstanser instämmer i utredningarnas synpunkter på behovet att öka allsidigheten i hushålls- och boendestrukturen inom såväl nya som äldre bostadsområden.

Innan jag redovisar mina synpunkter på det framtida bostadsbyggandets inriktning vill jag betona att statsmakternas uttalanden beträffande denna inriktning inte kan ges bindande karaktär i den meningen att fördelningen på olika hustyper, lägenhetstyper etc. närmare fastställs i kvantitativa termer. Uttalandena skall ses som en vägledning för kommuner och bostadsföretag, vilka har att bestämma och ta ansvaret för bostadsförsörjningen på de lokala marknaderna. Förutsättningarna för bostadsbyggandet varierar i hög grad mellan olika orter beroende på bl. a. geografisk belägenhet och ortsstorlek. Bostadsbyggandet måste därför inriktas så, att utbudet av lägenheter så nära som möjligt anpassas till det efterfrågemönster som framträder på orten.

Jag delar utredningarnas och remissinstansernas uppfattning att en skiktning mellan olika befolkningsgrupper måste undvikas och att en allsidig hushålls- och boendestruktur inom bostadsområdena är angelägen från både sociala och samhällsekonomiska synpunkter. Denna grundsyn bör enligt min mening i hög grad styra den kommunala planeringen av bostadsförsörjningen.

Som jag redan har nämnt kännetecknas de senaste årens bostadsbyggande, framför allt i de större tätorterna, av en uppdelning mellan klart avgränsade småhus- resp. flerfamiljshusområden. Det bör enligt min mening vara möjligt att ge bebyggelsen en betydligt mer varierad utformning i detta hänseende. En ökad variationsrikedom bör eftersträvas även i fråga om lägenhetsfördelningen och besittningsformerna. En utveckling i denna riktning bör således innebära att ett och samma område skall kunna erbjuda viss valmöjlighet mellan småhus som de boende äger, hyr eller innehar med bostadsrätt samt flerfamiljshus, liksom att i såväl småhus som flerfamiljshus skall finnas lägenheter av skilda storlekar. Nuvarande produktionsinriktning hindrar många människor att fritt välja bostadsform. För de mindre hushållen, vilka ofta består av äldre personer, begränsas möjligheterna att efterfråga lägenheter i småhus av att dessa vanligtvis är alltför stora för deras behov. Å andra sidan är de större hushållen nästan uteslutande hänvisade till småhusmarknaden för att kunna tillgodose sitt behov av bostadsutrymme. Dessa förhållanden gör det till en viktig uppgift att öka de boendes valfrihet.

Strävan att öka allsidigheten i bostadsutbudet är, som jag redan har nämnt,

angelägen inte bara från social synpunkt – för att motverka segregationen i boendet och den därav följande skiktningen av befolkningen också i förskolor, skolor, fritidslokaler m. m. – utan även samhällsekonomiskt sett. Uppdelningen på renodlade flerfamiljshus- resp. småhusområden och på områden med stor ensidighet i lägenhetssammansättningen försvårar och fördyrar områdenas försörjning med service av olika slag, t. ex. skolor och daghem. Från kanske främst kommunalekonomiska utgångspunkter är det önskvärt att serviceutbudet hålls samman i möjlig mån. Endast härigenom kan förutsättningar ges för en kvalitativt tillfredsställande service åt alla som bor inom ett område.

Produktionens inriktning på hustyper, besittningsformer och lägenhetstyper styrs i dag i väsentlig grad av de olika ekonomiska villkoren för byggandet. Som jag redan nämnt har jag för avsikt att föreslå ändringar i dessa hänseenden i syfte att skapa större ekonomisk likställdhet mellan småhus som bebos av ägaren resp. lägenheter som upplåts med hyres- eller bostadsrätt. Jag kommer också att föreslå att kraven på egen insats skall reduceras för de hushåll som vill skaffa sig ett eget småhus.

Dessa ändringar av villkoren för bostadsfinansieringen bör göra det möjligt för ett ökat antal hushåll att skaffa sig bostäder som är anpassade till deras behov och önskemål t. ex. därigenom att även hushåll med svagare ekonomi liksom de mindre hushållen bör kunna efterfråga och bo i småhus. För de hushåll som föredrar att disponera ett småhus med hyresrätt eller bostadsrätt bör möjligheterna härtill kunna bli väsentligt bättre. Beträffande flerfamiljshusen bör de gynnsammare villkoren kunna medföra en förskjutning i produktionen mot en ökad andel lägenheter med fyra eller flera rum och kök. Detta finner jag i likhet med utredningarna vara särskilt angeläget för att tillgodose efterfrågan från de hushåll som av olika anledningar inte önskar bo i småhus men som har behov av en stor bostad. En dylik förskjutning i flerfamiljshusproduktionen är nödvändig även med hänsyn till den förändring i hushållsstrukturen som kan beräknas ske framdeles. Till skillnad från utvecklingen under 1960-talet, då antalet hushåll ökade främst i åldersgrupperna under 30 år och över 45 år, dvs. som regel mindre hushåll, torde ökningen under den närmaste tioårsperioden till stor del komma att gälla, förutom hushåll i åldersgruppen över 65 år, hushåll med föreståndare i åldern 30–44 år, dvs. de som regel förhållandevis stora hushållen med barn. För att öka valfriheten för dessa grupper krävs en tillräcklig produktion av stora lägenheter även i flerfamiljshusen och i skilda besittningsformer.

Det räcker emellertid inte med att nyproduktionen ges en annan inriktning än under de senaste åren för att betingelserna att främja en allsidig boendestruktur skall bli goda. För detta krävs också stora förändringar i det befintliga bostadsbeståndet, bl. a. i de delar därav, i vilka andelen smålägenheter är stor.

De nödvändiga förändringarna kan ske dels genom rivning och nybygg-

nad, dels genom sammanslagning av mindre lägenheter. I många bostadsområden är det också möjligt att förtäta bebyggelsen och därigenom tillföra området lägenhetstyper som förekommer i alltför liten utsträckning.

Många av de små lägenheterna är också omoderna eller halvmoderna. Utredningarna har i sin studie över hushållsstrukturen på två lokala bostadsmarknader funnit att en stor del av dessa lägenheter finns insprängda i bostadsområden med en också i övrigt ensidig lägenhetsstruktur. Det torde därför många gånger finnas goda förutsättningar att använda sanering som ett medel också när det gäller att förändra lägenhetssammansättningen inom ett område mot större allsidighet.

Som jag tidigare har sagt finner jag det angeläget att på olika sätt stärka de boendes ställning i situationer när förändringar av bostadsbeståndet övervägs. Det är sannolikt att ett ökat boendeinflytande i vissa fall kommer att medföra att man nödgas gå långsammare fram än vad som kan framstå som önskvärt av andra skäl. Mina förslag i det följande kommer dock att öka möjligheterna att genomföra förändringar som uppfattas som angelägna av alla berörda parter. Till angelägna förändringar hör också att skapa goda betingelser för en väl fungerande social och kommersiell service för alla dem som bor i ett bostadsområde.

När det gäller utrymmesstandarden har jag förut anfört att vi under den närmaste tioårsperioden bör koncentrera oss på att i första hand avveckla den trångboddhet som fortfarande kvarstår enligt den gängse tolkningen av detta begrepp. Denna avveckling underlättas av att den genomsnittliga hushållsstorleken kan beräknas fortsätta att minska främst till följd av en ytterligare ökad hushållsbildning bland yngre grupper. Under förutsättning att antalet rumsenheter per lägenhet ökar i samma takt under den närmaste tioårsperioden som under 1960-talet, skulle nuvarande trångboddhet automatiskt kunna avvecklas. Om så verkligen kommer att bli fallet är dock till stor del en fråga om hur lägenhetsutbudet kommer att fördelas bland olika grupper. Trångboddheten är som jag tidigare har understrukit ett problem huvudsakligen för hushåll med små ekonomiska resurser eller stor försörjningsbörda. Deras möjligheter att höja sin bostadsstandard får därför stärkas genom bostadstillägg. Boendeutredningen kommer att ägna denna fråga stort utrymme i sitt fortsatta arbete.

Ett ändrat efterfrågemönster på bostadsmarknaden liksom ändrade ekonomiska villkor för bostadsbyggandet kommer att påverka det framtida bostadsbyggandets inriktning på hustyper och lägenhetstyper. Även andra faktorer kan emellertid få betydelse i detta avseende. Bostadsbyggandets fördelning på t. ex. småhus och flerfamiljshus får i sin tur återverkningar på förhållanden inom andra samhällsområden. Jag avser bl. a. frågan om utvecklingen av den framtida energiförsörjningen i landet.

I energiprognosutredningens (EPU) nyligen avlämnade betänkande redovisas att bostadssektorns andel av Sveriges totala energiförbrukning utgör

knappt 30 %. Materialet visar även att förbrukningen per lägenhet är drygt 50 % högre i småhus än i flerfamiljshus. Förklaringen ligger i att småhusen dels är större, dels har en högre andel ytterytor.

EPU har även gjort prognoser om utvecklingen av det framtida energibehovet inom bostadssektorn. Dessa prognoser bygger bl. a. på en beräknad total nyproduktion om 2,5 milj. lägenheter, varav hälften i småhus, fram till år 2000. Om man i stället antar att närmare 2/3 av lägenheterna skulle byggas i flerfamiljshus och drygt 1/3 i småhus under nämnda period, skulle energibehovet enligt EPU:s beräkningar minska med 3,3 % för bostadssektorn.

Det råder alltså ett visst motsatsförhållande mellan å ena sidan behovet av hushållning med energi och å andra sidan kraven på en ökad utrymmesstandard generellt sett och önskemålen om en vidgad småhusproduktion. En bostadspolitik som inriktades på tätorter med ett stort antal lägenheter i flerfamiljshus och få småhus, skulle medföra besparingar i fråga om energi för uppvärmning och transporter.

Bostadssektorn kan i detta avseende inte betraktas isolerat från samhället i övrigt. Av stor betydelse för utvecklingen också på bostadsområdet blir den utbyggnad av energitillgångarna som vi har att räkna med. Denna fråga är f. n. föremål för livlig debatt och någon bestämd plan för den framtida energiförbrukningen föreligger inte ännu. Även om vi har att räkna med återhållsamhet beträffande energianvändningen kan detta inte få vara utslagsgivande vid bestämmande av den framtida bostadsproduktionens inriktning på hustyper och lägenhetstyper. Om energisynpunkter skulle få styra bostadspolitiken riskerar man att strävandena att förbättra boendeförhållandena och att successivt öka utrymmesstandarden skulle bromsas. Skulle detta ändå bli fallet är det angeläget att grupper med klart eftersatta bostadsbehov främst får sina önskemål tillgodosedda. Vissa åtgärder i energibegränsande syfte kan dock vidtagas utan att bostadspolitikens mål äventyras. De bostadspolitiska medlen bör utformas så att de stimulerar till energibegränsande syfte kan dock vidtas utan att bostadspolitikens mål ävenbyggnadstekniska forskningen bör kunna ge vägledning härvidlag.

I anslutning härtill vill jag erinra om de åtgärder som statsmakterna vidtagit under innevarande år inom här berörda område och som innebär att statliga lån och bidrag kan utgå för energibesparande investeringar inom bl. a. det befintliga bostadsbeståndet. Jag avser att anmäla frågan om anvisning av ytterligare medel för sådana ändamål på tilläggsstat I till riksstaten för budgetåret 1974/75.

Jag går härefter över till frågan om bostadsbyggandets framtida omfattning och saneringsverksamheten.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna konstaterar att det är nödvändigt med ett fortsatt högt bostadsbyggande, om de bostadssociala ambitionerna skall kunna upprätthållas. Den påtagliga minskningen i nypro-

duktionen under senare år finner utredningarna därför oroande, även om en viss nedgång i förhållande till åren kring 1970 är naturlig.

I boendeutredningens betänkande Bostäder 1974–76 redovisas en kalkyl avseende bostadsbyggnadsbehov och förutsättningar för byggande under 1970-talet. En viktig utgångspunkt för bedömningarna är att alla lägenheter i de sämre kvalitetsklasserna förutsätts bli moderniserade under en tioårsperiod. I övrigt baseras beräkningarna på antaganden om befolkningsutveckling, hushållsbildning, rivningsverksamhet m. m.

Enligt dessa kalkyler uppgår behovet av nybyggnad till 90 000–100 000 lägenheter per år under återstoden av 1970-talet. Det förutsätts därvid att ombyggnadsverksamheten härutöver skall ge ett nettotillskott av 25 000–30 000 moderna lägenheter per år.

Utredningen finner emellertid att den aktuella efterfrågan och förutsättningarna för produktionen inte möjliggör en så stor produktion på kort sikt. En produktionsnivå på 70 000–80 000 lägenheter per år de närmaste åren bedöms som mer sannolik.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna konstaterar i sitt huvudbetänkande att vissa förutsättningar för bostadsproduktionen har ändrats. Befolkningstillväxten bedöms t. ex. bli svagare än vad som tidigare antagits, vilket innebär att det genomsnittliga nettotillskottet av hushåll per år minskar.

Flertalet remissinstanser instämmer i utredningarnas mening att ett fortsatt högt bostadsbyggande är nödvändigt för att undanröja kvarstående brister i fråga om lägenheternas utrustning och för att höja hushållens utrymmesstandard. Några instanser uttalar dock stor tveksamhet beträffande sannolikheten för att nyproduktionen kommer upp till den angivna nivån på 90 000 lägenheter per år och menar det vara realistiskt att utredningarna i sitt huvudbetänkande har antagit en lägre bostadsproduktion under de närmaste åren. Flera remissinstanser betonar den osäkerhet som med nödvändighet måste omgärda prognoser av den art utredningarna presenterar.

För egen del vill jag instämma med remissinstanserna att alla beräkningar som görs avseende det framtida bostadsbyggandets omfattning måste bli osäkra. Förutsättningarna för beräkningarna går inte att f. n. ange med någon större precision. Det gäller exempelvis befolkningsutvecklingen totalt i riket, befolkningens fördelning inom landet, bostadsförnyelsens fördelning på modernisering och totalsanering, utvecklingen av inkomster och boendekostnader m. m. Ändras någon eller några av de grundläggande förutsättningarna i mera väsentlig grad, kan prognoserna komma att variera inom ett brett intervall.

Bostadsbyggandet nådde en toppnivå under åren 1969–1970, då nära 110 000 lägenheter per år färdigställdes. Sedan dess har produktionen minskat väsentligt. För år 1974 beräknas sålunda omkring 83 000 lägenheter bli färdigställda. Påbörjandet detta år väntas komma att omfatta ca 70 000 lägenheter, varav drygt 60 % i småhus.

Enligt länsbostadsnämndernas bedömningar av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen uppgår det planerade påbörjandet under programperioden 1974–1978 till 329 000 lägenheter, dvs. i genomsnitt 65 800 lägenheter per år. För de två närmast föregående programomgångarna var motsvarande antal 105 000 resp. 82 000. Den senaste bedömningen visar således på en fortsatt kraftig nedgång i nyproduktionen.

Jag vill understryka vad jag anfört förut om riskerna för att de bostadspolitiska målen äventyras på sikt om bostadsbyggandet under en längre period kommer att ligga på en mycket låg nivå. Ändrade förutsättningar i olika avseenden – särskilt i fråga om den ekonomiska utvecklingen – kan leda till att bristsituationer ånyo uppstår på olika regionala marknader. Kraftiga kastningar i fråga om bostadsbyggandets volym är vidare ägnade att framkalla allvarliga sysselsättningsproblem för dem som är verksamma inom byggnadsbranschen och byggnadsmaterialindustrin eller indirekt beroende av dessa näringar.

Av här anförda skäl och på grundval av utredningarnas mera långsiktiga bedömningar anser jag – med all reservation för svårigheterna att göra en säker bedömning – att det erforderliga resursutrymmet för bostadsbyggandet under de kommande åren bör kunna uppskattas till 70 000–80 000 lägenheter per år. Med hänsyn till att de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen visar en betydligt lägre produktionsnivå under de närmaste åren räknar jag således med att produktionen senare skall ligga på en högre nivå. På grund av svårigheterna att i dag göra någon säkrare bedömning av sådana faktorer som den inrikes omflyttningen, immigrationen, hushållsbildningen etc. är det emellertid synnerligen svårt att över huvud ange bostadsbyggandets omfattning vid denna tid. Följaktligen får den nuvarande allmänna bedömningen revideras efter hand som ytterligare underlag härför kommer fram.

Jag tar härefter upp frågan om saneringen av det befintliga beståndet. Det totala beståndet av halvmoderna och omoderna lägenheter kan i dag beräknas omfatta inemot 550 000 lägenheter, varav drygt 250 000 lägenheter i flerfamiljshus. Detta antal ger ett ungefärligt mått på det kvarstående saneringsbehovet.

Utredningarna sätter upp som ett mål att det sämre bostadsbeståndet skall avvecklas inom en tioårsperiod. Många remissinstanser ifrågasätter möjligheterna härtill. Ett sådant ambitiöst program finner de skulle kräva bostadspolitiska stödåtgärder av betydande omfattning. Den takt i vilken saneringen kan genomföras sägs också vara i hög grad beroende av varierande tekniska och ekonomiska förutsättningar i olika orter.

Bostadspolitiken har som jag tidigare nämnt sedan länge väsentligen inriktats på att undanröja bostadsbristen genom nyproduktion. Den under senare år uppkomna situationen på bostadsmarknaden har inneburit att ökad uppmärksamhet kunnat ägnas ombyggnads- och förbättringsverksamheten. Statsmakterna har också väsentligt utvidgat och stärkt det ekonomiska stödet

till denna verksamhet. Effekterna härav har bl. a. visat sig i en ökad ombyggnad av flerfamiljshus.

Vad gäller den takt med vilken saneringen av det sämsta bostadsbeståndet kan genomföras vill jag anknyta till vad chefen för dåvarande inrikesdepartementet anförde i denna fråga i prop. 1973:21 angående sanering av det äldre bostadsbeståndet. Han ansåg det av flera skäl inte vara möjligt eller ändamålsenligt att närmare ange en tidpunkt då alla bristfälliga lägenheter i landet skall vara ersatta eller moderniserade. Han menade vidare att det inte finns underlag att för någon längre tid ange det antal lägenheter som årligen bör förbättras, byggas om eller rivas. I anslutning härtill vill jag framhålla att saneringstakten beror bl. a. på bebyggelsens ålder och sammansättning inom en ort och kommunernas möjligheter att ta initiativ till och driva på saneringsverksamheten. Avvecklingen av t. ex. det sämsta flerfamiljshusbeståndet, som till dominerande del finns inom äldre stadsdelar i ett mindre antal tätorter, sker sålunda betydligt långsammare än annan bostadssanering.

En angelägen förbättring av det från kvalitetssynpunkt bristfälliga bostadsbeståndet i någorlunda snabb takt förutsätter att ombyggnadsverksamheten ökas väsentligt. Detta är även nödvändigt för att möta det ytterligare behov av bostadssanering som uppkommer efter hand som bostadsbeståndet åldras. Det krävs emellertid också en stark förskjutning i ombyggnadsverksamheten från småhus till flerfamiljshus. Moderniseringen under 1960-talet avsåg nästan uteslutande småhusen. Ungefär 20 000 lägenheter byggdes i genomsnitt om per år. Av dessa var endast 1 000–2 000 belägna i flerfamiljshus. Som jag nyss nämnde har detta antal under de senaste åren ökat väsentligt och kan beräknas till mellan 5 000 och 6 000 lägenheter. Det krävs enligt gjorda beräkningar emellertid i det närmaste en fördubbling av antalet årligen ombyggda flerfamiljshuslägenheter för att förbättringen av de sämre lägenheterna skall kunna ske inom acceptabel tid. Mina förslag i det följande beträffande finansieringssystemet bör kunna främja en ökning av ombyggnadsverksamheten.

Jag tar slutligen upp frågan om konstruktionen av ramar för bostadsbyggandet.

Delegationen för bostadsfinansiering har i promemorian (Ds In 1973:14) Ekonomiska ramar för det statligt stödda bostadsbyggandet redovisat förutsättningarna för att uttrycka dessa ramar i ekonomiska i stället för fysiska termer. Delegationen har därvid funnit att en övergång till ramberäkning i ekonomiska termer gör det lättare att ställa upp en gemensam ram för allt statligt belånat bostadsbyggande. En gemensam ram möjliggör enligt delegationen i sin tur en bostadspolitiskt motiverad utbytbarhet vid långivningen mellan nybyggnadsföretag och moderniseringsföretag samt mellan bostäder och bostadskomplement. Vidare ger ekonomiska ramar bättre än fysiska ramar ett direkt uttryck för investeringsvolym och kreditbehov.

Delegationen har i fråga om lämpligt rammått främst diskuterat möjligheten att basera den ekonomiska ramen på pantvärden vid nybyggnad och på låneunderlag (godkända kostnader) vid ombyggnad och förbättringar.

Remissinstanserna redovisar olika uppfattningar i frågan.

De remissinstanser – främst olika kreditmarknadsorgan – som tillstyrker en övergång till ekonomiska ramar, menar att man härigenom får ett samlat mått på den investeringsvolym och det kreditbehov som programmet för det statligt stödda bostadsbyggandet medför. På detta sätt skapas ett väsentligt bättre underlag för kreditinstitutens planering av bostadssektorns kreditförsörjning. Vidare anses ekonomiska ramar ge möjlighet till avvägning på kommunal nivå mellan olika bostadsinvesteringar.

Till de instanser som avstyrker hör bostadsstyrelsen och de länsbostadsnämnder från vilka yttrande inhämtats. Dessa instanser anser allmänt att det bör vara möjligt att tillgodose de av delegationen angivna syftena med ekonomiska ramar genom kompletteringar i olika avseenden inom nuvarande ramsystem. Situationen på bostadsmarknaden anses även göra det olämpligt att nu ändra ramkonstruktionen. Flera remissinstanser, bl. a. Svenska kommunförbundet som avstyrker delegationens förslag, anser vidare att en övergång till ekonomiska ramar skulle innebära ett icke obetydligt merarbete och administrativt krångel för lånemyndigheter, kommuner och byggherrar.

Jag kan i huvudsak ställa mig bakom de av delegationen redovisade syftena med ekonomiska ramar. Också den tekniska utformning av ramsystemet som delegationen förordat anser jag äga förtjänster. En ekonomisk ram som möjliggör utbytbarhet mellan olika verksamheter – nybyggnad resp. ombyggnad och förbättringar m. m. – kan sålunda sägas ligga väl i linje med den under senare år alltmer utbredda uppfattningen att en förbättrad bostadsstandard bör åstadkommas genom såväl nybyggnad och modernisering som förbättringar av miljö och service i bostadsområdena. Med hänsyn främst till invändningarna beträffande tekniska svårigheter är jag emellertid inte beredd att nu förorda delegationens förslag. Liksom bl. a. bostadsstyrelsen anser jag att möjligheterna till förbättring och komplettering av nuvarande ramsystem, så att det i möjlig mån tillgodoser samma syften som delegationens förslag, bör prövas i första hand. Detta gäller såväl möjligheterna att beräkna investeringsvolym och kreditbehov för bostadsbyggandet som utbytbarheten mellan nybyggnadsföretag och moderniseringsföretag. Jag ämnar därför föreslå Kungl. Maj:t att bostadsstyrelsen erhåller uppdrag att utarbeta sådana ändringar i nuvarande ramsystem att dessa syften tillgodoses.

10.3 Förbättrad boendemiljö

10.3.1 *Kvaliteter och brister i befintliga bostadsområden*

Under senare delen av 1960-talet växte en intensiv debatt om boendemiljön fram. Hyresgäströrelsen presenterade ett program för boendemiljön och skilda medborgargrupper började ta alltmer aktiv del i debatten om stadsplaner och nya bostadsområden. Från att ha varit ett tema, som huvudsakligen diskuterats i fackkretsar och bland ansvariga förtroendemän, blev frågan om bebyggelsens utformning och miljö ett diskussionsämne för gemene man. Enligt min mening har vi anledning att se på denna utveckling med stor tillfredsställelse. Planering av bostäder och bostadsmiljöer har tidigare i allt för stor utsträckning varit en fråga för enbart en liten grupp experter och förtroendemän.

Många miljöer som vuxit fram de senaste 30 åren kännetecknas likväl i väsentliga avseenden av hög kvalitet och en god anpassning till människornas önskemål, behov av omväxling, hemkänsla, trivsel och mänsklig kontakt. Andra bostadsområden, särskilt bland dem som kommit till under senare tid, har emellertid visat sig inte motsvara allmänhetens krav på en god boendemiljö. Skälen till detta varierar och är inte tillfredsställande klarlagda. Det torde emellertid stå klart att aktuella uthyrningssvårigheter i vissa områden åtminstone delvis kan hänföras till brister i boendemiljön. I vissa fall kan sådana brister ta sig uttryck i att området har gestaltats på ett torftigt och enformigt sätt. Det upplevs som trist och spänningslöst. I andra områden finns kanske för få möjligheter till fritidsaktiviteter. Ett sådant område upplevs som dött och kontaktlöst. I några områden har biltrafik, buller och föroreningar blivit alltför besvärande. På många håll saknas en boendeservice som är anpassad till dagens familjetyper. Människornas inställning till ett bostadsområde bestäms inte bara av lägenheternas kvalitet utan också i hög grad av bostadsområdets innehåll, utformning och läge i förhållande till kommunikationer, arbetsplatser, skolor, sjukvård osv.

I det följande skall jag begränsa mig till de spörsmål som rör bostadens närmaste omgivning, närmiljön, eftersom dessa frågor kan och bör påverkas av bostadspolitiska åtgärder.

Brister och kvaliteter i svenska boendemiljöer är dokumenterade i en mängd olika studier och forskningsrapporter. Av naturliga skäl har dessa studier gjorts från skilda utgångspunkter och med inriktning på olika problem. En förutsättning för att de skall kunna användas som underlag för bedömningen rörande den framtida boendemiljön är därför att de blir föremål för sammanfattande analyser. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har inte ansett sig kunna göra några sådana analyser i sina betänkanden. Jag har emellertid inhämtat att utredningarna har påbörjat ett sådant arbete. Utredningarna har inte heller nu lagt fram konkreta förslag i boendemiljöfrågan utom såvitt angår finansiellt stöd till miljöförbättrande åtgärder. Jag återkommer strax härtill.

I avvaktan på resultaten av utredningarnas fortsatta arbete vill jag begränsa mig till att redovisa allmänna erfarenheter av dagens boendemiljöer och de utvecklingstendenser som har betydelse för bedömningen av vilka åtgärder som bör vidtas för att åstadkomma förbättringar.

Boendemiljön är en av de faktorer som har stor betydelse för att tillfredsställa grundläggande mänskliga behov av gemenskap, omväxling, stimulans, självkänsla och möjlighet att påverka sin närmaste omgivning. Många människor i vuxen ålder har möjligheter att kompensera en bristfällig boendemiljö med stimulerande semesterresor, tilltalande och aktiverande arbetsmiljö, fritidshus, umgänge inom orten och besök hos släkt och vänner på annan ort. Nya forskningsrön talar för att människor i den situationen finner sig till rätta även i ett område som annars upplevs som innehållslöst eller fult. För dem är kanske lägenheten viktigare än bostadens närmaste omgivning.

En stor del av befolkningen har emellertid inte dessa möjligheter att kompensera brister i boendemiljön. För den som har begränsade ekonomiska resurser kan resor och fritidshus inte bli något reellt alternativ. För den som har ett tungt och enformigt arbete kan arbetsmiljön inte väga upp brister i boendemiljön. För hemarbetande mödrar finns ingen annan arbetsmiljö än boendemiljön. Barnen rör sig i en mer begränsad miljö än de vuxna. Detsamma gäller människor, som på grund av ålder, sjukdom eller handikapp har svårt att röra sig inom stora områden och som inte längre förvärvsarbetar. En stor del av befolkningen vistas sålunda större delen av sin tid i hemmet eller i dess närmaste omgivning. Där finns alltså för många människor de grundläggande förutsättningarna för hur deras liv skall utvecklas och hur de skall lyckas i sina strävanden efter ett positivt livsinnehåll. Dessa förhållanden gör att vi måste ställa stora krav på boendemiljön. Särskild vikt bör läggas vid att tillfredsställa barnens, åldringarnas och de handikappades behov. Det är också angeläget att anpassa miljöns innehåll och utformning till utvecklingen av familjemönstret. Jag skall senare återkomma till detta.

Diskussionen om bostadsmiljön fick mot slutet av 1930-talet en ny inriktning. Bl. a. pekades på behovet av lekplatser i bostadshusens närhet. Tidigare hade reglering av bebyggelseutvecklingen huvudsakligen gällt anordnandet av gator och allmänna platser. Husens friare gruppering under 1930-talet innebar visserligen en revolt mot tidigare stadsbyggandes osunda, mörka och trånga bakgårdar. Alla lägenheter skulle få tillgång till sol, ljus och luft. Allmänt sett bottnade dock nyorienteringen av stadsbyggnadstänkandet främst i strävanden att åstadkomma bättre standard i lägenheterna.

Mellan 1930- och 1940-talen skedde emellertid en radikal omsvängning. Nya tankar om behovet av grannskapscentra och värdet av en hemkänsla i omgivningen förmedlades från England och vann snabbt gensvar i Sverige.

Krav på möjligheter till fritidsaktiviteter och kulturell verksamhet i bostadens närmaste grannskap gjorde sig gällande. Det resulterade under 1940-talet och en bra bit in på 1950-talet i nya bebyggelsemiljöer med tillgång till sådana möjligheter och med ett rikligt mått av grönska och natur insprängda i bebyggelsen. Tidens ideal var att husen skulle anpassas till naturen.

Efterhand blev emellertid 1940-talets stadsbyggande utsatt för kritik. En snabb fortsatt ökning av antalet bilar förutsågs. Krav på trafiksäkerhet och tillgång till fler parkeringsplatser ställdes därigenom i förgrunden. Detta kom att sätta sin prägel på nya stadsplaner. På grund av det ökande antalet parkeringsplatser minskade utrymmet för barnens lek samtidigt som avstånden mellan husen och därmed avstånden till olika slags service växte. Utvecklingen mot ökande avstånd mellan bostad och service förstärktes av att trångboddheten successivt var på väg att avvecklas. Det medförde att det kom att bo allt färre människor i varje lägenhet. Butiker och andra gemensamhetsanläggningar kunde därmed få tillräckligt underlag endast under förutsättning att ett större antal lägenheter betjänades av dem.

Utvecklingen ledde till att det stora husets fördelar framhölls allt oftare under 1950-talet. I ett stort hus skulle service kunna inrymmas i eller nära huset. I omedelbar närhet av huset skulle man kunna anordna både lekplatser för de minsta barnen och bilparkering. Det stora huset ansågs ge förutsättningar att, utan uppoffring av de fördelar tidigare byggande erbjudit, i närmiljön tillgodose många av de boendes krav: korta avstånd till service, lekplatser och bilparkering. Allt oftare kom flerfamiljshusområden att mot bakgrund av denna ideologi domineras av höghus. Framför allt kom 1960-talets bostadsområden att få ett stort inslag av höga hus eller andra tätt placerade flerfamiljshus. "Stenstaden" ansågs kunna få en ny renässans och stadsmässighet upphöjdes till ett ideal.

Efter hand började kritik riktas även mot denna stadsbyggnadsideologi. Ingen förnekade fördelarna av korta avstånd men man vände sig mot att andra kvaliteter som hade präglat det tidigare stadsbyggandet inte bevarats. Brist på kontakt mellan grannar framhölls som orsakad av den stora skalan och frånvaron av naturliga träffpunkter. Allt oftare pekades på att höghusmiljön medför många problem för barnfamiljer.

Samtidigt som kritiken växte sig allt starkare mot höghusmiljön och mot hårt exploaterade flerfamiljshusområden, vilkas positiva tillgång främst var närheten till service, skärptes under 1960-talet kraven på tillgång till service i bostadens närmaste omgivning. Detta berodde främst på att kvinnor med små barn i allt större utsträckning började delta i förvärvslivet. Det framstod därvid som allt angelägnare att det i bostadsområdet fanns lätt tillgänglig service som daghem och möjlighet att ordna med tvätt och inköp även på kvällstid, samt att det var nära till fritidsaktiviteter osv. Sådana krav understöddes av önskemålen att ge handikappade och åldringar möjlighet

att bo i en levande stadsmiljö och i mindre grad vara hänvisade till institutioner av olika slag.

Det vill alltså synas som om de senaste årens debatt gått i två helt olika riktningar. En riktning har kritiserat tristessen och den torftiga utformningen i många flerfamiljshusområden, bristen på grönska, den stora skalan eller den hårda exploateringen. En annan riktning har främst kritiserat boendemiljöernas bristande anpassning till den nya familjetyp, där båda föräldrarna förvärvsarbetar och en av dem gör endast kortare uppehåll i sitt förvärvsarbete när barnen är små, samt den bristande anpassningen av boendemiljön till åldringars och handikappades behov. De olika typerna av argument har vanligtvis lett till två var för sig entydiga slutsatser nämligen att områden med enfamiljshus är den lämpligaste och bästa boendemiljön eller att bostäder i flerfamiljshus med riklig tillgång till service är att föredra.

Uppenbarligen skulle det vara olyckligt om det framtida stadsbyggandet skulle grundas på antagandet att någon av dessa slutsatser är en adekvat tolkning av de erfarenheter vi har av senare års stadsbyggande. Den kritik som riktats mot dagens boendemiljöer bör naturligtvis inte lämnas obeaktad, men det finns starka skäl att varna för tron att det finns entydiga lösningar. Det finns nämligen risk för att vi stirrar oss så blinda på bristerna i dagens miljöer, att vi bestämmer oss för nya och annorlunda lösningar som visserligen inte har samma brister som dagens stadsbyggande men i gengäld inte heller tar vara på dess goda egenskaper. Mycket av det som efterfrågas i dag framfördes som krav redan på 1940-talet. Vi är således på sätt och vis tillbaka vid utgångspunkten för det moderna stadsbyggnadstänkandet. Nu finns erfarenheter tillgängliga av de gångna decenniernas olika försök att skapa boendemiljöer som tillgodoser skiftande krav. Det borde därför finnas goda möjligheter att skapa miljöer som tar till vara det bästa av olika perioders byggande och som samtidigt är anpassade till dagens krav. Alla bostadsområden kan göras trivsammare och service, trafiksäkerhet och omgivningshygien i områdena kan förbättras.

Ett bostadsområdes kvaliteter, så som de upplevs av de boende, beror också i hög grad på vilka som bor i området. Det är därför angeläget att motverka tendenser till ensidighet i befolkningsstrukturen. Framför allt torde ensidighet i befolkningens ålderssammansättning upplevas som negativ.

Befolkningens ålder och fördelning på hushållstyper inom ett bostadsområde hänger i hög grad samman med områdets ålder och lägenhetssammansättningen i området. Jag har förut berört de problem som har samband med den stora andelen små lägenheter i äldre hus och skillnaden i fråga om lägenhetsstorlekar mellan nybyggda flerfamiljshus och småhus. Bostadsutbudets struktur inrymmer uppenbara risker för att de boendes behov och önskemål inte kan bli tillgodosedda. Det är därför angeläget att bostadsproduktionens utveckling följer utvecklingen av familjemönster och levnadsvanor.

Familjemönstret har ändrats mycket under de senaste trettio åren. Samtidigt har den ekonomiska standarden och utrymmesstandarden i lägenheterna ökat. Det har medfört att ett stort antal bostadsområden är byggda för en annan familjetyp och för andra utrymmeskrav än dagens.

En av de viktigaste förändringarna är att förvärvsverksamheten bland gifta kvinnor har ökat starkt sedan andra världskriget. Ökningen har varit särskilt markant i fråga om yngre gifta kvinnor med barn i förskoleåldern. En annan utveckling som har stor betydelse i detta sammanhang är hushållens uppdelning i mindre enheter. Drygt hälften av landets hushåll består av endast en eller två personer och andelen sådana hushåll beräknas öka.

Sammanfattningsvis kan sägas att en rad olika utvecklingstendenser medverkat till att många bostadsområden är i behov av förändringar av olika slag så att de bättre anpassas till dagens förutsättningar och värderingar. Även om vi givetvis inte kan bygga om befintliga miljöer helt och hållet framstår det som särskilt angeläget att finna former för en förbättring av bebyggelsemiljöer allt efter som förutsättningar och värderingar förändras. Det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att planera och bygga bostadsmiljöer som passar för all framtid, utan förändringar måste vidtas efter hand.

Med tanke på den betydelse som en väl utbyggd boendeservice har för boendemiljön vill jag i sammanhanget erinra om att, som jag nämnt förut, servicekommitténs tidigare förslag delvis har legat till grund för beslut av statsmakterna, som i väsentliga avseenden har förbättrat möjligheterna till planering och finansiering av lokaler för boendeservice. Servicekommittén har i sitt slutbetänkande Boendeservice 7 lagt fram ytterligare material som bör kunna bilda underlag för fortsatt planerings- och utvecklingsarbete på serviceområdet.

Kommittén har endast i vissa fall ansett det befogat att föra fram diskussionen till konkreta förslag till omedelbara och preciserade åtgärder. Ett av dessa förslag är att ett centralt råd för boendeservice inrättas med uppgift bl. a. att samordna och följa utvecklingen på serviceområdet. Dessa uppgifter kan enligt min mening i väsentliga avseenden fullgöras av bostadsstyrelsen. Frågan torde få övervägas ytterligare i samband med den översyn av de bostadspolitiska myndigheternas uppgifter och organisation som jag tidigare har aviserat.

I övrigt innebär kommitténs förslag att vissa myndigheter skulle få uppdrag att fullgöra visst utrednings- och utvecklingsarbete på området. Kungl. Maj:t har beslutat att kommitténs slutbetänkande skall överlämnas till berörda myndigheter för att övervägas i deras arbete.

10.3.2 *Åtgärder i syfte att förbättra boendemiljön*

Av min tidigare redogörelse framgår att en successiv förbättring av befintliga bebyggelsemiljöer är önskvärd om de skall kunna anpassas till nya

förutsättningar och värderingar. Behovet av förbättringar är särskilt framträdande i områden med uthyrningssvårigheter som kan hänföras till brister i boendemiljön. För att åtgärder i detta syfte skall komma till stånd i tillräcklig omfattning krävs emellertid ett finansiellt stöd från staten.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har i betänkandet Följdfrågor föreslagit att utjämningslån skall utgå för miljöförbättrande åtgärder i befintliga bostadsområden. Härmed avses åtgärder som ökar områdenas användbarhet och attraktivitet. Åtgärderna skall enligt förslaget kunna avse såväl den yttre miljön som ändringar av byggnader.

Lån föreslås utgå med belopp som täcker hela kostnaden intill ett belopp av 50 kr./m² lägenhetsyta.

Förslaget om ett lånestöd för detta ändamål har vunnit allmän anslutning bland remissinstanserna, även om meningarna är delade beträffande stödets utformning.

För egen del vill jag framhålla att en lånefinansierad förbättringsverksamhet kan medföra behov av höjda boendekostnader som det i många fall, inte minst i områden med tomma lägenheter, inte är möjligt att ta ut. Jag anser det därför nödvändigt med direkta statliga bidrag för att miljöförbättrande åtgärder skall komma till stånd i tillräcklig omfattning.

Bidragsgivningen bör inte bindas i detalj genom beslut av statsmakterna. Det är väsentligt att erfarenheterna av behoven av åtgärder får bli vägledande vid utformandet av stödverksamheten.

Som allmänna riktlinjer för den närmaste tidens insatser från statsmakternas sida bör följande kunna gälla.

Bidrag bör kunna utgå för förbättring av trafiksäkerhetsförhållandena, åtgärder som avser konstnärlig gestaltning, anordnande av mindre lokaler för hobbyverksamhet och samvaro, komplettering med boendeservice, förbättring av otillfredsställande utemiljöer i syfte att tillgodose barns lekbehov samt de boendes behov av rekreation, motion, samvaro och andra fritidsaktiviteter. Stöd bör också kunna utgå för åtgärder för att begränsa buller och luftföroreningar.

Prioritet bör ges åt områden inom vilka det föreligger svårigheter att få avsättning för lägenheterna. Bidrag bör dock inte utgå för bebyggelse som tillkommer efter år 1974.

I fråga om bidragsvillkoren förordar jag följande. Bidrag bör utgå med högst 50 % av den godkända kostnaden för åtgärderna, dock högst 1 000 kr. för varje lägenhet som berörs av eller har nytta av åtgärderna. Om särskilda skäl föreligger, t. ex. att kostnaden är hög i förhållande till antalet lägenheter och åtgärderna är mycket angelägna, bör beloppsgränsen per lägenhet kunna höjas till högst 2 000 kr.

Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta om de administrativa formerna för bidragsgivningen. Jag vill emellertid här framhålla att jag ansluter mig till utredningarnas uppfattning att de boende bör beredas tillfälle att

ta aktiv del i planeringen och utformningen av åtgärderna. Jag ser detta som ett led i arbetet på en vidgad boendedemokrati.

I vissa fall kan de nya bidragen komma att utgå i kombination med bostadslån enligt gällande regler. I sådana fall bör låneunderlaget minskas med de kostnader för åtgärderna som beaktats vid beräkningen av bidraget.

Med hänsyn till behovet av tid för förberedelse av den nya bidragsverksamheten förordar jag att bidragsreglerna träder i kraft den 1 juli 1975.

I anslutning härtill vill jag erinra om de av statsmakterna år 1973 beslutade särskilda insatserna för en barnvänlig boendemiljö. För ändamålet anvisades ett anslag på 30 milj. kr. Bidrag utgår med halva byggnadskostnaden. De belopp varmed bidrag hittills sökts överstiger väsentligt det anvisade anslaget. Med hänsyn härtill samt till den av mig förordade tidpunkten för ikraftträdande av de nya bidragsbestämmelserna anser jag att som en övergångsåtgärd ett ytterligare anslag på 15 milj. kr. bör anvisas för innevarande budgetår att användas för särskilda insatser för en barnvänlig boendemiljö m. m. enligt samma regler som gällt hittills. Jag har i denna fråga samrått med chefen för socialdepartementet, som torde återkomma till frågan i samband med anmälan av anslag på tilläggsstat I till riksstaten för budgetåret 1974/75.

Det saknas säkert underlag för att beräkna behovet av medel för de nya bidragen. Jag räknar med ett anslagsbehov för budgetåret 1975/76 om 30 milj. kr. Utöver nämnda belopp bör arbetsmarknadspolitiska åtgärder komma i fråga för detta ändamål.

10.4 Markpolitik och planfrågor

10.4.1 *Reformbehov och reformmöjligheter*

Det allt intensivare markutnyttjandet har lett till att marken har blivit en nyckelfaktor i samhällsplaneringen. Markens läge och kostnaderna för dess utnyttjande har fått växande betydelse inom skilda verksamhetsområden. Särskilt påtagligt är kanske detta inom bostadssektorn. Var mark finns tillgänglig och under vilka betingelser den kan utnyttjas spelar en avgörande roll både för bostadsproduktionens omfattning och inriktning och för det slutliga resultatet av bostadsbyggandet, dvs. för bostadsmiljön tagen i vid bemärkelse. När det gäller mark med särskilt goda egenskaper eller mark belägen i särskilt eftertraktade lägen har samtidiga anspråk på att få utnyttja marken allt oftare och med allt större styrka kommit att ställas av företrädare för skilda intressen. Detta har starkt ökat behovet av en hushållning med marktillgångarna.

En tillgång av så begränsad natur och med så strategisk betydelse i samhällsplaneringen får inte behandlas som ett spekulationsobjekt. Det är ett krav som är motiverat av hänsyn till effektivitet i samhällsverksamheten. En ohämmad konkurrens om marken leder sålunda till knapphet, stockningar och misshushållning samt till monopoltendenser och spekulativa prisförändringar. Kravet är motiverat också av hänsyn till medborgarinflytandet över samhällsutvecklingen. Görs marken till föremål för konkurrens med spekulativa inslag mellan enskilda parter med intressen i skilda led av samhällsbyggnadsprocessen, är risken betydande för att samhällsorganen förlorar det avgörande inflytandet över utvecklingen.

Vi har i vårt land varit internationellt sett förhållandevis förskonade från verkligt svåra missförhållanden av den art som jag nu har berört. Det beror på att vi lyckats genomföra rätt långtgående åtgärder i syfte att motverka markspekulation och att stärka samhällets ställning när det gäller avgöranden om markanvändningen. Det råder en tämligen bred enighet i vårt land om en politik med den inriktningen, låt vara att flera av de åtgärder som jag syftar på har måst genomföras under politisk strid.

Det är emellertid nödvändigt att vidtagna åtgärder ständigt ses över och kompletteras i ljuset av vunna erfarenheter. Jag kommer att i det följande lägga fram vissa förslag som innebär ytterligare förbättringar av samhällets möjligheter att styra markanvändningen. Dessförinnan vill jag peka på vissa, särskilt för bostadspolitiken betydelsefulla linjer i utvecklingen på det markpolitiska området.

Genom 1947 års alltjämt gällande byggnadslagstiftning upphävdes markägarens dittillsvarande i princip fria rätt att exploatera sin mark för bl. a. bebyggelse och ersattes med en rätt för samhället – i första hand företrätt av kommunen – att bestämma var bebyggelse får komma till stånd. Detta samhällets s. k. planmonopol gällde ursprungligen bara bebyggelseutveck-

lingen i tätorterna. Efter hand som behovet av en hushållning med markresurserna ökade kom ytterligare typer av bebyggelse att omfattas av planmonopolet. Genom lagändringar i samband med riksdagsbeslutet år 1972 angående den fysiska riksplaneringen (prop. 1972:111, CU 1972:35, rskr 1972:348) underkastades all bebyggelse, alltså också s. k. glesbebyggelse, kravet på att den måste föregås av en planmässig prövning.

Man kan säga att genom planmonopolet har lagts fast som grundläggande princip för markpolitiken att det är samhället som ytterst skall bestämma över markanvändningen. Planmonopolet kan emellertid bli mer eller mindre verkningslöst. Genom sin planering kan kommunen visserligen bestämma var och hur bebyggelse får ske. Det beror emellertid på markägarens inställning om den byggnadsrätt som följer av kommunens beslut blir utnyttjad. Det är således markägaren som bestämmer om marken skall bebyggas. Om han beslutar sig för att bygga, avgör han i princip också när det skall ske. Ett betydande faktiskt inflytande över planeringens inriktning och innehåll ligger därmed hos markägaren, och kommunen är i motsvarande grad beroende av dennes agerande. Också på frågor som berör markanvändningen men som inte bestäms i plan kan markägaren utöva ett faktiskt inflytande genom det ibland tillämpade systemet med exploateringsavtal mellan kommunen och markägaren. Hur stort kommunens beroende av markägaren i praktiken är bestäms bl. a. av kommunens möjligheter att förvärva marken för att själv genomföra eller låta genomföra planläggningen. I praktiken spelar ofta även hänsynstaganden till tidsfaktorn en betydande roll, vilket kan leda till att kommunen inte anser sig kunna genomdriva sina önskemål till fullo.

Vikten av kommunala insatser också vid plangenomförandet – en aktiv kommunal markpolitik – betonades starkt när riksdagen år 1967 lade fast inriktningen av samhällets markpolitik. Det skedde närmast med anledning av prop. 1967:90 med förslag till förköpslag och prop. 1967:100 angående riktlinjer för bostadspolitiken m. m.

I prop. 1967:100 (s. 177–180) framhölls att en aktiv kommunal markpolitik till följd av bebyggelseutvecklingen blivit ett allt viktigare inslag i planeringen av bostadsbyggandet. Huvudansvaret för samhällsbyggandet på det lokala planet, framhölls det vidare, ligger hos kommunen, varvid ansvaret för bebyggelseplaneringen och bostadsförsörjningen är särskilt markant. De viktigaste medel kommunen förfogar över för denna uppgift är byggnadslagstiftningen med dess planmonopol, förmedlingsverksamheten för statliga bostadslån, egna investeringar och en aktiv kommunal markpolitik. Planmonopolet och förmedlingsverksamheten är värdefulla medel att styra samhällsbyggnadsprocessen men måste betecknas som otillräckliga. Om ett ändamålsenligt samhällsbyggande och god samhällelig investeringsekonomi skall kunna uppnås måste, framhölls det, dessa medel kompletteras med ett ökat kommunalt markinnehav.

En god kommunal markberedskap är, anfördes det vidare i propositionen, av stor betydelse i flera avseenden. Kommunen kan, om den förfogar över mark i tillräcklig omfattning, bestämma när bebyggelsen skall komma till stånd inom olika delar av samhällena och säkrar därigenom ett ändamålsenligt samhällsbyggande och god samhällelig investeringsekonomi. Markinnehavet ökar vidare kommunens möjligheter att aktivt påverka bebyggelsens utformning i samband med bebyggelseplaneringen, vid valet av hustyper och vid bestämmande av lägenhetsfördelningen m. m. Ett omfattande kommunalt markinnehav har dessutom en återhållande inverkan på markprisutvecklingen. Mot bakgrund av bl. a. dessa förhållanden uttalades att en aktiv kommunal markpolitik är nödvändig för att samhället skall få tillfredsställande kontroll över den komplicerade process som samhällsbyggandet utgör. Kommunerna borde förvärva mark i sådan omfattning att de får dominerande inflytande över de marktillgångar som inom överskådlig tid kan beräknas bli tagna i anspråk för samhällsbyggandet. Detta innebär inte, uttalades det vidare, att kommunerna måste förvärva all mark som skall användas för samhällsbyggandet, även om detta i många fall är önskvärt. Kommunerna bör emellertid ha så mycket mark i sin hand att de behärskar tidsschemat för samhällsbyggandet och inte löper risken att samhällsbyggandet leds av olika markägare, ibland med monopolställning. Kommunerna bör bygga upp en så god markberedskap att mark är säkerställd för minst 10 års byggande.

Dessa uttalanden godkändes av riksdagen (SU 1967:100 s. 22, rskr 1967:265). De har därefter i olika sammanhang preciserats, bl. a. i samband med tillkomsten av den nya expropriationslagen (SFS 1972:719).

De medel kommunerna i dag har till sitt förfogande för att föra en aktiv markpolitik är främst den kommunala förköpsrätten, expropriationsinstitutet och statens kreditstöd till kommunala markförvärv.

Enligt förköpslagen (1967:868, ändrad senast 1973:544), som trädde i kraft den 1 januari 1968, har kommun förköpsrätt vid försäljning som omfattar sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Förköpsrätt föreligger även vid försäljning av tomträtt i sådan egendom. Förköpsrätten innebär att kommunen får förvärva den egendom som köpet avser från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Syftet med lagen var att förbättra kommunernas möjligheter att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen och därigenom åstadkomma en dämpning av prisutvecklingen i fråga om sådan mark.

Vissa begränsningar i kommunens möjligheter att utöva förköpsrätt föreligger. Bl. a. får förköpsrätt inte utövas, om fastigheten har en ägovidd som understiger 3 000 m² och dessutom ett taxeringsvärde som är lägre än 200 000 kr.

Inom justitiedepartementet har – bl. a. med anledning av en framställning

från riksdagen (CU 1973:18, rskr 1973:207) – utarbetats en promemoria (Ds Ju 1974:6) med förslag till ändringar i förköpslagen i syfte främst att förbättra kommunernas möjligheter att utöva förköp som ett led i bostadssaneringsverksamheten. Promemorian, som har remissbehandlats, har beretts inom justitiedepartementet.

Vid förköp betalar alltså kommunen det pris som faktiskt avtalats mellan enskilda parter vid en försäljning av den aktuella fastigheten. Den enkla övertagandemöjlighet som förköpslagen erbjuder kan användas endast om kommunen är beredd att acceptera det pris som avtalats mellan säljare och köpare. Om kommunen vill ha en prövning av fastighetens värde, får kommunen använda sig av expropriation.

Under åren 1971 och 1972 genomfördes betydelsefulla ändringar i expropriationslagstiftningen. De ändringar som vidtogs år 1971 syftade till att förbättra kommunernas möjligheter att expropriera mark för tätbebyggelseändamål. Samtidigt ändrades värderings- och ersättningsreglerna för att förhindra att kommunerna skulle behöva betala ersättning för sådana värden som beror på förväntningar om ändrat användningssätt, främst sådana förväntningar som är knutna till den av samhällets egna insatser beroende tätbebyggelseutvecklingen. 1972 års ändringar avsåg bl. a. att få till stånd en förkortning av handläggningstiderna i expropriationsmål.

Eftersom dessa ändringar i expropriationslagstiftningen bildar väsentliga utgångspunkter för mina överväganden i fortsättningen när det gäller markpolitik och planfrågor, finner jag det befogat att något ytterligare redogöra för ändringarna.

Bestämmelserna i den tidigare gällande expropriationslagen innebar att kommun i huvudsak hade rätt till expropriation för att säkerställa att mark på skäliga villkor fanns tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar. Expropriation kunde vidare ske för att i kommuns ägo överföra mark, som inte var tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt.

I prop. 1971:122, där förslaget till 1971 års ändringar lades fram, anfördes bl. a. (s. 157 ff.) att reglerna om expropriation för tätbebyggelseändamål borde utformas så att de möjliggör en aktiv kommunal markpolitik. Utgångspunkten borde därvid vara att kommunerna skall ha en obetingad företrädesrätt till mark som skall bli föremål för tätbebyggelseåtgärder. Det ansågs vidare i hög grad önskvärt att kommunerna får möjlighet att förvärva mark redan på ett tidigt stadium, bl. a. för att därigenom skapa förutsättningar för en långsiktig planering av bebyggelsen.

De överväganden som mot bakgrund av det nu anförda gjordes i propositionen utmynnade i förslag till bestämmelser som sedermera antogs av riksdagen (CU 1971:27, rskr 1971:310). Bestämmelserna innebär att expropriation får ske för att ge kommunen möjlighet att förfoga över mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. För att understryka betydelsen

av tomträttsinstitutet anges dessutom att expropriation kan ske för att ge kommun möjlighet att upplåta mark med tomträtt.

Genom 1971 års reform infördes som förut nämnts även regler som syftar till att dämpa markvärdestegringen och att göra det möjligt för det allmänna att tillgodogöra sig vissa sådana markvärdestegringar som beror på samhällets egna insatser. Reformen innebar i detta avseende bl. a. att reglerna om ersättning vid expropriation ändrades.

Den mest betydelsefulla nyheten när det gäller beräkningen av expropriationsersättning är den s. k. presumtionsregeln. Regeln kan på yrkande av den exproprierande tillämpas, om den exproprierade fastighetens värde ökat under den närmast föregående tioårsperioden. En sådan värdestegring skall inte ersättas såvida det inte blir utrett att den beror på annat än förväntningar om ändring i fastighetens tillåtna användningssätt. Däremot utgår ersättning, om utredningen ger vid handen att markvärdestegringen helt eller delvis saknar samband med den kommande ändrade markanvändningen. Enligt en särskild övergångsbestämmelse gäller presumtionsregeln inte värdeökning som har inträffat före den 1 juli 1971.

Genom tillkomsten av de nya värderingsreglerna vid expropriation har en viktig förutsättning skapats för att framgångsrikt motverka uppkomsten av förväntningsvärden på mark. Också andra värdestegringar som ytterst beror på samhällets insatser är det emellertid angeläget att kunna förbehålla samhället självt. Betydande värden som skapas genom samhällsbyggandet tillfaller fortlöpande vissa markägare i form av stegringar i fastighetsvärdena. I viss utsträckning dras dessa värden in till det allmänna genom beskattning. Ett annat instrument för att förbehålla samhället sådana värden är tomträttsinstitutet. Tomträtt är en till tiden obestämd nyttjanderätt till fastighet för visst ändamål mot en årlig avgäld som skall utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder, i allmänhet om tio år.

Statsmakterna har i olika sammanhang framhållit tomträttsinstitutets stora betydelse som hjälpmedel för den kommunala markpolitiken (Jfr prop. 1967:100 s. 179 och 180, SU 1967:100 s. 22, rskr 1967:265, prop. 1971:122 s. 160, CU 1971:27, rskr 1971:310). I 1967 års prop. uttalas sålunda, i anslutning till de tidigare berörda uttalandena om en aktiv markpolitik, att kommunerna företrädesvis bör upplåta byggnadsmarken med tomträtt. Bland de fördelar som är förenade med tomträttsinstitutet nämns – utöver att det öppnar möjlighet att förbehålla det allmänna en rimlig del av markvärdestegringen genom att tomträttsavgälden kan omprövas vart tionde år – att kommunen i tomträttsupplåtelsen kan på ett enkelt sätt reglera frågor angående bebyggelsen.

För att underlätta för kommunerna att föra en aktiv markpolitik lämnar staten kreditstöd i form av markförvärvslån samt, när mark upplåts med tomträtt, tomträttslån.

Tomträttslån enligt tomträttslånekungörelsen (1965:905, omtryckt

1973:537) utgår till kommun som har upplåtit mark med tomträtt för bostadsändamål. Tomträttslån är amorteringsfritt under tio år och skall därefter amorteras under 30 år. Räntan är densamma som för bostadslån. Årligen utbetalas f. n. ca 200 milj. kr. i tomträttslån.

Kommun kan vidare enligt kungörelsen (1968:227; ändrad senast 1974:258) om markförvärvslån till kommun få markförvärvslån för förvärv av sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Fr. o. m. år 1974 utgår markförvärvslån också för förvärv av sådana saneringsfastigheter som efter ny- eller ombyggnad till större delen skall utnyttjas för bostadsändamål. Räntesatsen är densamma som för bostadslån. Amorteringstiden är tio år. Amorteringsfrihet kan dock medges för två år innan amorteringstiden börjar löpa. Markförvärvslånen betalas ut från en för ändamålet särskilt inrättad lånefond, markförvärvslånefonden. Anslaget till denna lånefond har successivt utökats från budgetåret 1968/69, då anslaget uppgick till 30 milj. kr., till 125 milj. kr. för innevarande budgetår.

Av vad jag har anfört i det föregående torde framgå att ett betydande samhällsinflytande över markanvändningen är nödvändigt för att utvecklingen skall kunna länkas in mot de sociala, miljöpolitiska och andra mål som samhället ställer upp. Ett sådant inflytande kan f. n. inte nås bara genom planmonopolet utan förutsätter också en aktiv kommunal markpolitik. Bygglagutredningen har i sitt betänkande (SOU 1974:21) Markanvändning och byggande lagt fram förslag av betydelse för kommunernas ställning på det markpolitiska området. Som jag senare skall utveckla närmare måste dock dessa förslag arbetas över ytterligare innan de kan bli föremål för statsmakternas ställningstagande.

I detta läge är det angeläget att ta till vara de möjligheter som föreligger att redan nu åstadkomma en förbättring av kommunernas möjligheter att styra plangenomförandet. En sådan möjlighet har när det gäller bostadsbyggandet anvisats av byggkonkurrensutredningen genom utredningens förslag om det s. k. markvillkoret. Enligt detta skall statligt bostadslån för nybyggnad i allmänhet kunna utgå endast om kommun, landstingskommun eller vissa kommunala bolag har sålt marken eller upplåtit denna med tomträtt till byggherren för genomförande av det projekt för vilket bostadslån söks.

I följande avsnitt avser jag att behandla detta förslag. Dessförinnan vill jag bara stryka under det angelägna i att arbete fortlöpande bedrivs på ytterligare reformer. Till en början bör den erforderliga överarbetningen av bygglagutredningens förslag genomföras utan dröjsmål. Jag kommer att efter min behandling av förslaget om ett markvillkor redogöra för vilka utgångspunkter för ett sådant arbete som nu föreligger.

10.4.2 *Kommunal upplåtelse av mark som villkor för statligt bostadslån m. m.*

10.4.2.1 Allmänna synpunkter

Som jag utvecklat närmare i det föregående kan ett erforderligt samhällsinflytande över markanvändningen bara åstadkommas genom att kommunerna i betydande utsträckning förvärvar mark som behövs för samhällsbyggandet. Jag har pekat på att kommunernas medel att föra en sådan aktiv markpolitik avsevärt förbättrats under senare tid, främst genom revisionen av expropriationslagstiftningen och vidgade lånemöjligheter för kommunala markförvärv. Betydande svårigheter kvarstår ändå för kommunerna när det gäller att föra en aktiv markpolitik. Att utnyttja expropriationsinstitutet kan – trots förbättringar i förfarandereglerna – bli både dyrt och tidskrävande och torde bl. a. av det skälet komma i fråga bara undantagsvis. De nya värderingsreglerna i expropriationslagen bör visserligen vara ägnade att dämpa markvärdestegringar på exploateringsmark också i fall av frivilliga försäljningar och därmed verka återhållande även på den allmänna prisnivån. Varje köpare kan ju riskera expropriation med tillämpning av presumtionsregeln som utesluter ersättningar för förväntningsvärden. Erfarenheter som visar att presumtionsregeln verkligen får denna effekt föreligger emellertid inte ännu. Det finns tvärtom anledning anta att det i fortsättningen, liksom hittills, kan komma att råda en stark konkurrens – mellan enskilda intressenter inbördes och mellan sådana å ena och kommunerna å andra sidan – om exploateringsmark med osunda prisstegringar som följd för så vitt inte ytterligare motåtgärder sätts in.

Det ligger i öppen dag att en sådan utveckling, om den tillåts, avsevärt skulle försvåra kommunernas möjligheter att föra en aktiv markpolitik. Därtill kommer naturligtvis att markprisstegringar indirekt påverkar boendekostnaderna på ett ogynnsamt sätt, låt vara att råmarkspriset f. n. har en relativt begränsad betydelse för den slutliga boendekostnaden. I detta avseende skiljer sig Sverige på ett glädjande sätt från många andra länder. Att råmarkspriserna har kunnat hållas på en genomsnittligt låg nivå torde i betydande utsträckning kunna tillskrivas kommunernas kraftfulla agerande på det markpolitiska området. Vad jag nu har sagt om råmarkspriserna betydelse för boendekostnaderna avser dock bara flerfamiljshus i exploateringsområden. För småhus utgör råmarkskostnaden ofta en betydligt större andel av totalkostnaden än för flerfamiljshus. Inom saneringsområden svarar markkostnaden i dag för en så betydande del av produktionskostnaden för både flerfamiljshus och småhus att den inte sällan blir avgörande för projektens genomförbarhet. Vad som främst ger upphov till den konkurrenssituation som jag nyss har antytt är de omfattande inköp av mark för exploatering som görs av företag inom byggbranschen. Jag vill rörande dessa förhållanden hänvisa till den kartläggning av sådana företags markinnehav som byggkonkurrensutredningen har gjort.

Att byggföretagen är angelägna att förvärva mark är förståeligt. Markinnehav ger, som jag tidigare utvecklat, möjlighet att påverka bebyggelseplaneringen, vilket kan vara av betydande intresse för ett byggföretag. Måhända viktigare är emellertid att markinnehavet ger ett avgörande inflytande när det gäller formerna och villkoren för byggandet och därmed möjlighet att trygga avsättningen av den egna produktionen. Markägare med egna resurser för byggnadsproduktion kan sålunda t. ex. bebygga marken i egen regi avskärmad från konkurrens och därmed från den insyn och effektivitetskontroll som upphandling i konkurrens innebär. Producerande företag kan också sälja marken till kommunen eller till ett byggherreföretag och i samband med försäljningen tillförsäkra sig det efterföljande bygguppdraget. Följden blir även i ett sådant fall att produktionen undandras konkurrens. Om marken ägs av ett företag med intressen i materialledet, kan företaget vid upphandling av byggandet eller vid en försäljning av marken ställa upp villkor beträffande materialval och materialleverantör. Även om byggandet i sådana situationer som nu har antytts sker effektivt och till låga kostnader, är det inte säkert att konsumenten får någon glädje härav, eftersom markägaren – producenten inte har någon anledning att avstå från de monopolvinster som marknaden kan ge möjlighet till.

Byggkonkurrensutredningen har i sitt betänkande Konkurrens i bostadsbyggandet lagt fram en rad förslag till åtgärder i syfte att främja konkurrensen i bostadsbyggandet. Bl. a. föreslås vissa villkor knutna till den statliga bostadslångivningen vilka innefattar upphandlingsregler i syfte att främja konkurrensen. Jag kommer att i det följande redovisa mina ställningstaganden till dessa förslag. Dessutom föreslår utredningen att statligt bostadslån för nybyggnad skall kunna utgå endast om kommun eller landstingskommun eller av kommun eller landstingskommun helägt bolag som enbart har till uppgift att förvärva eller förvalta kommunal mark har sålt marken eller upplåtit denna med tomträtt till den blivande byggherren för genomförande av det projekt för vilket bostadslån söks. Detta lånevillkor, som enligt utredningen alltså inte skall omfatta lån till ombyggnad eller förbättring, kallas i det följande markvillkoret. Om kommunen förvärvat marken med bivillkor om vem som skall bebygga marken, leverera material o. d. skall markvillkoret inte anses vara uppfyllt. Genom markvillkoret skall enligt utredningen byggintressenters möjlighet att via eget markinnehav påverka fördelningen av produktionsuppdrag elimineras.

Förslaget om ett markvillkor har fått ett i huvudsak positivt mottagande bland remissinstanserna. Sålunda tillstyrks förslaget av flertalet remissinstanser. Byggnadsarbetareförbundet, till vars yttrande LO ansluter sig, anser att markvillkoret är utredningens principiellt viktigaste och praktiskt mest realistiska förslag. Enligt förbundet kan markvillkoret inte undvaras även om utredningens förslag i övrigt genomförs. Remissinstanser med parlamentarisk sammansättning har emellertid i regel en minoritet med avvi-

kande mening. Minoriteten godtar i allmänhet utredningens markpolitiska utgångspunkter men anser att markvillkoret är ett alltför genomgripande och onödigt tvingande medel. Bland de remissinstanser som helt avstyrker markvillkoret återfinns främst representanter för det enskilda näringslivet. Enligt dessa har utredningen överbetonat markägarens möjligheter att styra byggandet.

Jag kommer i det följande, i anslutning till behandlingen av byggkonkurrensutredningens övriga förslag, att mer utförligt behandla frågan om lämpligheten av byggproduktion på mark som ägs av byggproducenten själv (egenregibygge). Redan nu vill jag uttala att byggkonkurrensutredningens betänkande och remissyttrandena över detta har övertygat mig om att starka invändningar från konkurrenssynpunkt kan riktas mot egenregibygge. Jag kommer att föreslå vissa åtgärder i anslutning till den statliga bostadslångivningen i syfte att motverka olämpligt egenregibygge och att även i övrigt främja ändamålsenliga upphandlingsformer. Ett markvillkor i enlighet med utredningens förslag skulle vid sidan av sådana åtgärder vara ett verksamt medel när det gäller att genom en kommunal markfördelning tillse att bostadsbyggandet anförtros byggherrar som har bästa förutsättningar och vilja att bygga goda och billiga bostäder. Därtill kommer att ett markvillkor skulle eliminera eller i vart fall dämpa den konkurrens om exploateringsmark som, enligt vad jag nyss har utvecklat, bl. a. utgör ett betydande hinder mot en aktiv kommunal markpolitik.

En invändning mot införandet av ett markvillkor som förts fram under remissbehandlingen är att det skulle få vissa oacceptabla effekter på fastighetsmarknaden. Ett som jag ser det grundläggande motiv för markvillkoret är att det skall medföra minskad konkurrens om marken och därmed en dämpning av prisnivån. I fråga om mark beträffande vilken markvillkoret är av betydelse kommer kommun att uppträda praktiskt taget ensam som köpare. Som utredningen närmare har utvecklat kan det för fastigheter med höga förväntningsvärden även bli fråga om en sänkning av markpriset. Detta är som jag ser det gynnsamma och eftersträvansvärda effekter. Däremot finns det ingen anledning att tro att priset i allmänhet skulle sjunka under ett med bortseende från eventuella förväntningsvärden beräknat marknadsvärde. Eftersom det alltid står fastighetsägaren fritt att vänta med försäljning och avvakta en tidpunkt då kommunen tvingas att expropriera och eftersom löseskillingen då i enlighet med expropriationslagens värderingsregler alltid skall motsvara fastighetens sålunda beräknade marknadsvärde, kan man räkna med att frivilligt köp i allmänhet går att få till stånd till ett pris motsvarande minst detta marknadsvärde.

Undantagsvis kan situationen dock vara den att fastighetsägaren har svårt att avvakta kommunens initiativ. Han skulle i en sådan situation kunna löpa risken att behöva sälja sin fastighet till ett pris understigande marknadsvärdet. Motsvarande situation kan emellertid inträffa redan i dag. Jag

tänker på den situationen att en fastighet är föremål för nybyggnadsförbud eller beslut eller överväganden om expropriation. Det finns inga skäl att anta att sådana situationer skulle bli väsentligt mer frekventa om markvillkoret införs.

I samband med ändringarna i expropriationslagstiftningen avvisades tanken på att, när ett expropriationstillstånd omöjliggjorde en försäljning på öppna marknaden, införa en rätt för fastighetsägaren att påkalla inlösen av fastigheten. Det skedde med hänvisning till att fastighetsägarens handlingsfrihet är beskuren även genom många andra faktorer än formligt beslut om expropriation. Enligt min mening finns det lika liten anledning att av nu berörda skäl avstå från att införa markvillkoret eller att förknippa det med en rätt för fastighetsägaren att i vissa situationer påkalla inlösen. Påtagliga olägenheter i situationer sådana som de nu berörda uppkommer bara om kommunerna på ett otillbörligt sätt utnyttjar situationen. Jag kan inte finna att så är fallet i dag och det saknas anledning anta att ett införande av markvillkoret skulle medföra någon ändring härvidlag.

På grund av vad jag nu har anfört förordar jag att byggkonkurrensutredningens förslag om ett markvillkor genomförs. Beträffande de riktlinjer som bör gälla för kommunernas fördelning av nu ifrågavarande mark på byggherrar återkommer jag senare i anslutning till min behandling av byggkonkurrensutredningens förslag rörande upphandlingsförfarandet m. m.

10.4.2.2 Den närmare utformningen av markvillkoret

När det gäller den närmare utformningen av markvillkoret är innebörden av utredningens förslag att villkoret skall vara uppfyllt inte bara om kommunen eller landstingskommunen utan också ett av kommunen eller landstingskommunen helägt bolag med uppgift uteslutande att förvärva eller förvalta mark sålt eller upplåtit marken. Jag biträder detta förslag som gör det möjligt för kommunen att fritt välja mellan att bedriva markexploatering själv eller genom bolag. Endast aktiebolag torde komma i fråga för uppgiften. Jag kan däremot inte biträda ett under remissbehandlingen framfört förslag att med exploateringsbolag i detta sammanhang jämställa kommunalt bostadsföretag. En sådan ordning skulle strida mot det grundläggande syftet med markvillkoret.

Utredningen har vidare föreslagit vissa undantag från markvillkoret. Sålunda föreslås ett generellt undantag för ombyggnad eller förbättring. Bostadslån föreslås också kunna utgå till nybyggnad av flerfamiljshus i saneringsområde oberoende av vem som varit föregående ägare eller tomträttshavare under förutsättning att lånsökanden var ägare till marken eller innehade den med tomträtt den 1 juli 1972. Vidare föreslås småhus i saneringsområde och småhus i landsbygdsområde bli helt undantagna från markvillkoret. Därutöver föreslås länsbostadsnämnden i enstaka fall få be-

vilja dispens från markvillkoret för styckebyggda småhus i exploateringsområde under förutsättning att den som skall bebo huset har förvärvat marken från annan än byggintressent samt att kommunen tillstyrker dispensen.

Under en övergångstid fram till den 1 juli 1977 föreslås markvillkoret inte omfatta lånsökande som ägde marken eller innehade den med tomträtt den 1 juli 1972.

Det föreslagna generella undantaget för ombyggnad eller förbättring och det mer begränsade undantaget för nybyggnad av flerfamiljshus i saneringsområde är förestavat av uppfattningen att sanering – även s. k. totalsanering, dvs. fall då hus rivs och ersätts med nytt – får anses ingå som ett reguljärt led i fastighetsförvaltningen. Jag kan dela denna synpunkt och godtar att markvillkoret skall omfatta bara saneringsfastigheter som förvärvas framdeles. Med hänsyn till saneringsverksamhetens utomordentliga vikt i dagens samhällsbyggande och till de tendenser till fastighetsspekulation och andra osunda företeelser på saneringsmarknaden som förmärkts på senare tid finner jag emellertid att markvillkoret bör omfatta också ombyggnad av flerfamiljshus. Med ombyggnad avses också förbättring. Den tidpunkt före vilken fastigheten eller tomträtten skall ha förvärvats för att markvillkoret inte skall vara tillämpligt bör sättas till den 1 november 1974.

Beträffande de av utredningen föreslagna undantagen för småhus har flera remissinstanser riktat kraftig kritik mot att småhus i saneringsområden föreslås bli generellt undantagna från markvillkoret. Man framhåller bl. a. att en omfattande markspekulation sedan länge pågår inom äldre småhusområden. Jag har förståelse för remissinstansernas synpunkter i denna fråga. Äldre småhusområden är ofta välbelägna och av bl. a. denna anledning attraktiva för dem som avser att skaffa sig ett småhus. Detta ger byggintressenter som förvärvat mark inom sådana områden stora möjligheter att utnyttja sin monopolställning. Det är dock enligt min mening inte lämpligt att som villkor för bostadslån till nybyggnad av småhus i saneringsområde generellt ställa krav på att marken har förmedlats av kommunen. Som utredningen framhållit skulle ett sådant krav innebära en orimlig administrativ och ekonomisk belastning på kommunerna. Vidare förvärvar ofta den blivande egnahemsbyggaren tomten direkt från den som tidigare bott på fastigheten. Några villkor beträffande val av entreprenör eller byggnadsmaterial är då normalt inte förenade med försäljningen. Motsvarande torde i regel gälla vid försäljning av småhustomter i landsbygdsområde och emellanåt vid försäljning av småhustomter i exploateringsområden. Från konkurrenssynpunkt saknas i dessa fall anledning att kräva att marken skall ha förmedlats av kommunen. Däremot bör bygge på mark som upplåtits av byggintressent, oavsett inom vilken typ av område som det har skett, inte kunna bli föremål för statlig långivning.

Jag förordar därför att styckebyggda småhus som skall bebos av den som gör ansökan om bostadslånet – i vilket fall endast ett lånebeslut meddelas

– alltid skall vara undantagna från markvillkoret, om marken av lånsökanden förvärvats från annan än byggintressent. Med byggintressent avses bl. a. byggnadsentreprenör eller materialleverantör, t. ex. kataloghusleverantör. Med byggintressent bör jämställas dels företag eller person som har ett ägarintresse som inte är endast obetydligt i byggintressentföretag, dels företag i vilket byggintressent har ett inte obetydligt ägarintresse. Så utformad torde undantagsregeln erbjuda ett effektivt skydd för den enskilde småhusbyggaren samtidigt som den ger denne stor frihet vid valet av tomt.

Med den av mig förordade utformningen av undantagsregeln för småhus bortfaller behovet av de av utredningen föreslagna särskilda dispensreglerna.

I de fall fastighet eller tomträtt förvärvats på exekutiv auktion eller genom arv, gåva, testamente eller bodelning bör bostadslån utgå utan hänsyn till ägarskiftet om lån kunnat utgå när fastigheten var i föregående ägares hand. Motsvarande bör gälla i vissa fall vid förvärv genom fusion mellan juridiska personer och i liknande situationer.

I likhet med utredningen anser jag det rimligt att den som i dag äger mark under en övergångstid skall kunna få statslån för bostadsbebyggelse på marken. Jag delar emellertid den mening som uttalats av flera remissinstanser om att den av utredningen föreslagna övergångstiden är för kort. Jag förordar därför att övergångstiden utsträcks till den 1 juli 1984. Fram till denna tidpunkt bör alltså från markvillkoret undantas ärenden i vilka lånesökanden ägde marken eller innehade den med tomträtt den 1 november 1974. I saneringsfallen skall dock, enligt vad jag förordat i det föregående alla ärenden i vilka lånesökanden ägde marken eller innehade den med tomträtt den 1 november 1974 vara undantagna från markvillkorets tillämpning utan någon begränsning framåt i tiden.

Även med de undantag och övergångsregler jag nu har förordat kan tänkas fall där en tillämpning av markvillkoret skulle innebära olägenheter från allmän synpunkt. Jag föreslår därför att Kungl. Maj:t eller, om erfarenheterna efter någon tids tillämpning av markvillkoret talar för det, annan myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer skall kunna medge undantag från markvillkoret för särskilt fall. I nybyggnadsområde bör sådant undantag medges bara när starka skäl talar för det och bara om kommunen ansökt om undantag. I saneringsfallen torde tillräckliga skäl för undantag i allmänhet föreligga om kommunen ansökt om eller tillstyrkt undantag.

Markvillkoret bör införas fr. o. m. den 1 januari 1975.

10.4.2.3 Finansiering av kommunala markförvärv

Införandet av markvillkoret kommer, som jag redan har utvecklat, att förbättra kommunernas möjligheter att förvärva mark. Självfallet kvarstår emellertid även därefter det samband mellan kommunernas markförvärv och deras finansieringsförmåga som uppenbarligen föreligger och som bl. a.

illustreras av vissa undersökningar som byggkonkurrensutredningen gjort.

Jag delar byggkonkurrensutredningens och remissinstansernas uppfattning att kommunernas möjligheter att finansiera markförvärv bör förbättras.

Byggkonkurrensutredningen har i detta hänseende föreslagit dels vissa ändringar i kommunallagstiftningen beträffande kommuns möjligheter att ta upp lån, dels en förstärkning av markförvärvslånefondens utlåningskapacitet. Jag kommer i det följande att först behandla lagstiftningsfrågan och därefter markförvärvslånefondens utlåningskapacitet.

Enligt gällande bestämmelser har kommunerna rätt att ta upp lån intill ett sammanlagt belopp som för kommun som inte tillhör landstingskommun utgör 7 kr. per skattekrona i kommunen enligt nästföregående års taxering och för annan kommun 5 kr. per skattekrona. För lån utöver denna s. k. underställningsfria lånerätt krävs tillstånd av Kungl. Maj:t. Lån som kommun upptar inom den underställningsfria lånerätten skall vara ställt att återbetalas inom fem år och skall amorteras årligen. Vid förvärv av intecknad egendom kan dock kommun inom den underställningsfria lånerätten överta betalningsansvaret även för sådana lån i egendomen som löper under längre tid än fem år eller som inte skall avbetalas årligen. Om lånet inte ryms inom den underställningsfria lånerätten, fordras även i detta fall tillstånd av Kungl. Maj:t.

Utredningen anser att dessa bestämmelser motverkar strävandena att underlätta för kommunerna att förvärva mark för tätbebyggelseändamål. Bl. a. försvårar bestämmelserna användningen av köpeskillingsreverser vid förvärv av fast egendom. Utredningen föreslår därför sådan ändring i bestämmelserna att lån i intecknad egendom som kommun övertar vid förvärv av egendomen samt lån som kommun upptar genom att som betalning för fast egendom utge köpeskillingsrevers inte skall inkräkta på utrymmet för kommunens underställningsfria lånerätt. Utredningen föreslår även att det undantag från bestämmelserna om femårig lånetid och årliga avbetalningar som görs för lån som kommun övertar vid förvärv av fast egendom utvidgas till att avse även köpeskillingsreverser som utges som likvid vid fastighetsförvärv. Förslagen har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna.

De av utredningen föreslagna författningsändringarna skulle underlätta kommunernas handläggning av lånefrågorna i samband med markförvärv. Enligt utredningens förslag skulle emellertid de ändrade bestämmelserna komma att avse samtliga kommunala förvärv av fast egendom. Då syftet med ändringarna är begränsat till att underlätta för kommunerna att förvärva mark för samhällsbyggnadsändamål är jag f. n. inte beredd att förorda en så långtgående ändring. Enligt min mening bör tillämpningsområdet för de nya bestämmelserna begränsas i förhållande till förslaget och i stället samordnas med tillämpningsområdet för de markpolitiska hjälpmedlen.

Efter samråd med chefen för kommundepartementet förordar jag en sådan ändring i kommunallagstiftningen att lån i intecknad egendom som kom-

mun övertar vid förvärv av egendomen samt lån som kommun upptar genom att som betalning för fast egendom utge köpeskillingsrevers inte inkräktar på utrymmet för kommunens underställningsfria lånerätt i de fall förvärvet avser sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen erfordras för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Jag förordar vidare att motsvarande skall gälla vid förvärv av fast egendom som behöver rustas upp. De ändrade bestämmelserna bör i tillämpliga delar gälla även Stockholms läns landstingskommun.

Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 1975.

De förordade författningsändringarna kommenteras något ytterligare i specialmotiveringen till upprättade författningsförslag.

Om kommunerna i ökad utsträckning utnyttjar möjligheterna att överta lån i förvärvad egendom samt att genom köpeskillingsreverser uppta lån från säljaren, minskar anspråken på annan lånefinansiering.

Såväl utredningen som de remissinstanser som tillstyrker markvillkoret är emellertid eniga om att markförvärvslånefondens utlåningskapacitet ändå måste ökas om markvillkoret genomförs. Utredningen har vidare presenterat vissa kalkyler över hur mycket medel fonden bör tillföras. På grundval av dessa beräkningar föreslås att fondens utlåningskapacitet ökas till 250 milj. kr. per år.

Jag delar utredningens och remissinstansernas uppfattning att markförvärvslånefondens utlåningskapacitet måste ökas om markvillkoret genomförs. Vad gäller storleken och takten i denna ökning måste dock konstateras att förutsättningarna för utredningens kalkyler är väsentligt förändrade. Sålunda har under senare år såväl bostadsbyggandets omfattning och inriktning som kommunernas samlade markförvärvsbehov minskat. Vidare medför den av mig förordade längre övergångstiden för markvillkoret att längre tid förflyter innan markvillkoret får full effekt i form av kommunala markförvärv. Kommunernas årliga upplåningsbehov för förvärv av mark för nybyggnad av bostäder blir därför lägre under de närmaste åren än vad utredningen beräknat. Därtill kommer att, sedan byggkonkurrensutredningen gjorde sina beräkningar, markförvärvslånefonden tillförts allt större inflytande amorteringar. Jag vill också, liksom riksbanksfullmäktige gjort i sitt remissyttrande, påpeka att utredningens kalkyler inte tillräckligt beaktat att många kommuner även i fortsättningen bör kunna finansiera markförvärven på annat sätt än genom markförvärvslån. Eftersom markvillkoret bör träda i kraft först den 1 januari 1975, påverkar det inte nämnvärt medelbehovet för budgetåret 1974/75. För följande år får anslagen till fonden prövas mot bakgrund av redovisade behov och med hänsyn till vad det statsfinansiella läget vid varje tillfälle ger utrymme för.

10.4.2.4 Kommunernas planering av markförvärven m. m.

Införandet av markvillkoret innebär att kommunernas centrala roll i bostadsbyggandet och kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen kommer att ytterligare markeras. Som jag redan utvecklat måste kommunerna kunna tillhandahålla praktiskt taget all mark som behövs för den statligt belånade nyproduktionen av bostäder inom den egna kommunen, vilket för många kommuner innebär att markförvärven måste öka. Vidare måste marken vara tillgänglig vid planerad tidpunkt för att störningar i produktionen inte skall inträffa. Eftersom markförvärven och iordningställandet av marken tar lång tid, krävs en långsiktig planering av den markpolitiska aktiviteten i kommunen.

För att säkerställa ett planenligt bostadsbyggande anser jag att en aktivering av kommunernas planering kring markfrågorna är angelägen. Byggkonkurrensutredningen föreslår att kommunerna skall upprätta tioåriga markförvärvsprogram som skall ingå som en del i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. För de första fem programåren förutsätts fullständig överensstämmelse råda mellan markförvärvsprogrammet och bostadsbyggnadsprogrammet i övrigt. För de därpå följande fem åren anser utredningen att markförvärvsprogrammet bör baseras på den beräkning av det långsiktiga bostadsbyggnadsbehovet som görs i bostadsbyggnadsprogrammet samt på översiktliga fysiska planer. Programmet bör även för de sista fem åren såvitt möjligt vara etappindelat i tid och rum, innefatta överväganden om genomförande från ekonomisk synpunkt samt vara kommunalpolitiskt förankrat. Utredningens motiv för förslaget om markförvärvsprogram är i första hand att man centralt måste ha uppgifter om kommunernas markförvärvsbehov för att en önskvärd omläggning av markförvärvslångivningen skall vara möjlig. Utredningen konstaterar dock att sådana program även bör utgöra ett värdefullt planeringsinstrument för kommunerna. Vidare anses programmen kunna utgöra underlag för upprättande av rutiner för olika markpolitiska åtgärder.

Utredningens förslag om kommunala markförvärvsprogram har fått ett positivt mottagande bland remissinstanserna. Några remissinstanser, däribland bostadsstyrelsen och Svenska kommunförbundet, anser dock att markförvärvsprogrammen bör omfatta behovet av mark för allt samhällsbyggande – således inte enbart mark för bostadsbyggande.

För egen del anser jag kommunala program för kommunernas markförvärv för bostadsändamål vara önskvärda liksom en ökning i den kommunala planeringsverksamhet kring markfrågorna över huvud taget, alltså planeringen av markförvärv också för annat samhällsbyggande än för bostadsändamål. Jag vill betona att en sådan planering bör vara förankrad inte bara i bostadsbyggnadsprogrammet utan också i en översiktlig fysisk planering. Förutsättningarna härför har förbättrats under senare år till följd av bl. a. de omfattande kommunala insatserna inom den översiktliga fysiska

planeringen. Jag förutsätter därför att en sådan markförvärvsplanering kommer till stånd i den utsträckning som är önskvärd och lämplig utan att den görs obligatorisk. Några föreskrifter i ämnet bör alltså inte utfärdas. Jag vill betona att de program som kan komma att upprättas inte bör verka styrande på den statliga långivningen.

Enligt byggkonkurrensutredningen kan tidsperspektivet för de kommunala markförvärven till följd av markvillkoret minskas från av statsmakterna tidigare rekommenderade tio år till sex à åtta år. Vid en sådan förkortning av tidsperspektivet kommer de räntekostnader som belastar bostadsbyggandet att minska. Utredningen framhåller vidare att planeringen av samhällsbyggandet i större utsträckning än hittills kommer att kunna styra markförvärvsverksamheten, om markförvärven senareläggs. Några remissinstanser har riktat kritik mot utredningens uppfattning i denna fråga.

För egen del anser jag att markvillkoret i kombination med de nya värderingsreglerna i expropriationslagen ger kommunen en så stark ställning på det markpolitiska området att en förkortning av tidsperspektivet vid markförvärven är motiverad. Förvärven bör dock genomföras i så god tid att kommunen behärskar tidschemat för samhällets utbyggnad och så att kommunen har handlingsfrihet i vad avser val mellan olika utbyggnadsalternativ. Möjlighet bör sålunda finnas till tidigareläggning av viss produktion. Kommunen bör vidare ha tillräckliga tidsmarginaler för ett expropriationsförfarande.

Det kan emellertid i vissa fall vara fördelaktigt för kommunen att genomföra markförvärv tidigare än som normalt sker. Det kan gälla t. ex. de förvärv som genomförs med stöd av förköpslagen. Vidare kan en kommun ha anledning att på ett tidigt stadium förvärva en fastighet vars ägare har starka skäl att göra sig av med fastigheten men inte kan finna annan köpare än kommunen. Planeringen kring markfrågorna bör därför omfatta en inte alltför kort tidsperiod, lämpligen 10 år.

Markförvärvslån bör enligt utredningen i princip inte utgå vid förvärv av mark som enligt kommunens bostadsbyggnadsprogram kommer att tas i anspråk för bebyggelse inom tre år. Jag är inte beredd att förorda att en sådan bestämmelse införs. Jag finner det däremot naturligt att bostadsstyrelsen i situationer då efterfrågan på lån överstiger tillgången på lånemedel prioriterar förvärv som utgör ett led i en planmässig markförvärvspolitik och som fyller syftet att skapa en kommunal markberedskap som är rimlig med hänsyn till den beräknade tidpunkten för markens ianspråktagande för bebyggelse. Förvärv som genomförs endast något år före planerad byggstart kan i allmänhet inte hänföras till denna kategori.

När det gäller förvärv av mark på vilken byggstart kan antas ligga förhållandevis långt fram i tiden är situationen mera komplicerad. Som jag redan har framhållit innebär ett onödigt långt tidsperspektiv för de kommunala markförvärven en belastning på den kommunala ekonomin som

skulle kunna undvikas. I det enskilda fallet kan det å andra sidan vara fördelaktigt för både kommunen och säljaren om förvärvet genomförs i ett tidigt skede. Jag tänker därvid i första hand på de fall där säljaren av privata skäl måste avyttra fastigheten. Om markvillkoret införs, kan vidare säljaren till följd av detta villkor få svårigheter att finna en annan köpare än kommunen. För att hindra att säljaren hamnar i en tvångssituation, bör kommunen i ett sådant läge förvärva fastigheten även om detta sker tidigare än som eljest hade varit motiverat. För att underlätta ett sådant förfarande bör lånebeviljande myndighet vid prövningen av ansökan om markförvärvslån ta särskild hänsyn till denna typ av förvärv och om möjligt prioritera dem.

10.4.3 *Arbetet på en ny markanvändnings- och byggnadslagstiftning*

I det föregående har jag strukit under att en framgångsrik bostadspolitik och en ändamålsenlig hushållning med mark och vatten förutsätter att samhället – i första hand kommunerna – för en aktiv markpolitik. En grundförutsättning i sin tur för en sådan politik är att samhället bedriver en effektiv planering av markanvändningen. En ändamålsenlig fysisk planering är naturligtvis också ett viktigt instrument i och för sig för bl. a. bostadspolitiken. Det är i en sådan planering som förutsättningarna för miljöutformningen – det må gälla utformningen av själva bostadshusen eller av grannskapet – läggs fast.

Mot denna bakgrund är det angeläget att, i anslutning till en översyn av samhällets bostadspolitik, vissa överväganden görs också i fråga om den lagstiftning som reglerar markanvändningen och byggandet. Ett underlag för sådana överväganden föreligger i och med att bygglagutredningen avlämnat sitt principbetänkande och remissbehandlingen av detta nyligen har avslutats.

Bygglagutredningens förslag innebär att nuvarande byggnadslagstiftning skall ersättas med en helt ny lagstiftning om beslutsprocessen rörande förändringar av markanvändningen och bebyggelsemiljön. Bygglagutredningens betänkande innehåller emellertid endast allmänna överväganden rörande principer för en ny lagstiftning. Något lagförslag läggs sålunda inte fram. Åtskilliga frågor har inte behandlats eller har behandlats bara översiktligt. Ett motiv för att redovisa resultatet av utredningsarbetet innan det ännu slutförts var att tillfälle skulle ges till vissa överväganden i lagstiftningsfrågorna i anslutning till att riktlinjerna för en ny bostadspolitik lades fast. Ett annat motiv var att det bedömdes ändamålsenligt med en prövning utanför utredningen av vissa huvudtankar innan utredningsarbetet fördes fram till ett utarbetat lagförslag. Resultatet av en sådan prövning borde bli att det fortsatta utredningsarbetet kunde bedrivas med ökad fasthet.

Bygglagutredningens betänkande innehåller i huvudsak dels synpunkter

på vilket syfte en ny lagstiftning bör ges, dels ett principförslag till ett nytt plansystem.

I fråga om lagstiftningens syfte anför utredningen i huvudsak följande.

Lagstiftningen bör bidra till att tillgodose intresset av att en från allmänna synpunkter god markhushållning kommer till stånd och att vid utformningen av miljön sociala och välfärdspolitiska mål kan uppnås. Planläggningen bör avse den fysiska miljöförändringen i stort och alltså inte vara begränsad till bebyggelsefrågor i inskränkt mening. Den bör vidare syfta till att tillgodose också intresset av att i önskvärd utsträckning bevara befintliga bebyggelsemiljöer och upprusta och underhålla äldre bebyggelseområden. Lagstiftningen bör åstadkomma en beslutsordning som har sin tyngdpunkt i ett kommunalt ansvar för frågornas avgörande under hänsynstagande till statliga och enskilda intressen. Vid avvägningen mellan olika intressen bör beaktas att grundläggande sociala strävanden och gemensamma och långsiktiga samhällsintressen skall väga tungt i förhållande till kortsiktiga och privata intressen. Planläggningen bör tillgodose behovet av samordning mellan den fysiska, den sociala och den ekonomiska planeringen och bör för den skull ges största möjliga anknytning till kommunernas verksamhetsplanering och ekonomiska planering. Lagstiftningen bör syfta till att åstadkomma en sådan beslutsordning att viktiga principiella ställningstaganden kan diskuteras och göras öppet på ett så tidigt stadium att reella bindningar ännu inte uppstått och att en bedömning från allmän synpunkt av olika åtgärders lämplighet kan ligga till grund för fortsatta bedömningar. Alla förändringar i markanvändningen bör föregås av planmässig prövning. Någon generell rätt för mark- eller nyttjanderättshavare att förändra markanvändningen bör alltså inte finnas. Bestämmelser bör införas som har den verkan att det framstår som angeläget för vederbörande att utnyttja givna tillstånd till förändring.

För att uppnå dessa syften är det enligt bygglagutredningen angeläget bl. a. att den översiktliga kommunala planeringens ställning stärks. Det bör ske främst genom att den görs obligatorisk, inriktas på att styra markanvändningen över hela kommunens yta och genom att planeringsansvaret läggs på kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Ett annat viktigt medel att nå vissa av de uppställda syftena är enligt utredningen att tillstånd till förändringar i markanvändningen görs tidsbegränsade.

Bygglagutredningens förslag till nytt plansystem innehåller i övrigt i huvudsak följande.

Den kommunala fysiska planeringen skall omfatta tre plantyper, kommunplan, kommundelsplan och byggnadsplan. Kommunplanen skall vara obligatorisk, omfatta kommunens hela yta och omprövas med jämna mellanrum. Den skall ange hur man tänker sig att markresurserna skall användas på lång sikt samt vara bindande för efterföljande mera detaljerad planering. Kommundelsplanen skall innefatta mera ingående översiktliga ställnings-

taganden för viss del av kommunen. Den skall inte vara obligatorisk. Behovet av kommundelsplanläggning för olika områden skall bedömas när kommunplan upprättas. Kommundelsplanen skall vara bindande för efterföljande markanvändningsbeslut och i viss utsträckning grunda rätt till inlösen av mark. Byggnadsplan skall i princip upprättas beträffande alla förändringar av markanvändningen. Byggnadsplan förutsätts i regel bli projektinriktad och upprättad för varje markägare för sig. Den skall stå i huvudsaklig överensstämmelse med kommunplan och med kommundelsplan, om sådan upprättas, och i sin tur vara bindande för byggnadslovsprövningen. Byggnadsplan skall i princip tas i anspråk i full utsträckning och inom viss tid. I den mån byggnadsplanen utnyttjas skall den inte kunna tas i anspråk på nytt.

Det statliga inflytandet i planeringen skall enligt utredningens förslag begränsas till frågor om markhushållning av riksintresse samt till frågor som rör regionalpolitiken, de statliga offentliga verksamhetsintressena samt statliga sektoriella utvecklings- och planeringsintressen. Staten skall dessutom svara för samordningen mellan olika allmänna intressen och för att vissa materiella riktlinjer för planläggningen och miljöutformningen följs. Det statliga inflytandet föreslås få göra sig gällande främst genom att – efter ett samråd mellan länsstyrelsen och kommunen – kommunalplanen skall godkännas samt kommundelsplan och byggnadsplan utanför område för kommundelsplan skall fastställas. Byggnadsplanen skall dock fastställas bara om inte undantag från fastställelse angetts i kommunplanen. I stor utsträckning är utredningens förslag till plansystem utformat med sikte på att medborgarinflytandet skall öka. Detta syfte har förstärkningen av den översiktliga planeringen, formaliseringen av plansystemet och det vidgade plankravet. Andra förslag i samma syfte är att möjlighet att genom dispensbeslut tillåta ändrad markanvändning inte skall stå öppen och att sakägarkretsen skall vidgas till att omfatta också nyttjanderättshavare, vilket bl. a. innebär att dessa skall underrättas om planer och byggnadslov som berör dem.

Bygglagutredningens förslag och synpunkter har i väsentliga stycken rönt instämmande av remissinstanserna. Det gäller främst de principiella synpunkter som utredningen har anfört om en ny lagstiftnings syfte. I andra väsentliga avseenden – det gäller främst frågan om uppbyggnaden av ett nytt plansystem – går emellertid meningarna starkt isär hos remissinstanserna. På flera punkter anses utredningens förslag bristfälligt underbyggda eller ofullständigt utvecklade. Åtskilliga remissinstanser har framhållit svårigheterna att till följd härav bilda sig en säker uppfattning om utredningsförslaget i dess helhet.

För egen del anser jag i likhet med flera av remissinstanserna att vad bygglagutredningen har anfört om en ny lagstiftnings syfte i väsentliga stycken är väl värt att läggas till grund för lagstiftning.

En förstärkning av den översiktliga planeringens ställning och en vidgning av planeringen till en allsidig markanvändningsbedömning som inbegriper också bevarandeaspekter och som är integrerad med kommunens verksamhetsplanering och sociala planering är sålunda också enligt min mening angelägen. Genom en förstärkning av översiktsplaneringen bör det bli lättare att undvika att bedömningar på detaljplanestadiet görs under tidsbrist och med dålig överblick över alternativa handlingsmöjligheter. Härigenom kan förhindras att de kommer till under påverkan mer av kortsiktiga markägarintressen än av sociala och miljöpolitiska målsättningar. Mycket talar vidare för att man härigenom får det bästa medlet att nå ett bättre medborgarinflytande över planeringen. Bara om ett sådant inflytande får göra sig gällande på ett tillräckligt tidigt stadium i en planeringsprocess kan det innebära reella möjligheter att påverka förändringarna. Erfarenheterna av hur det rent praktiskt varit svårt eller omöjligt att tillmötesgå sent väckta medborgaropinioner bestyrker en sådan uppfattning.

Det är tillfredsställande att kunna konstatera att den översiktliga planering som f. n. håller på att växa fram i kommunerna och bygglagutredningens förslag i dessa delar ligger i allt väsentligt väl i linje med varandra. Jag syftar i detta sammanhang på de former för översiktsplanering som redan nu utvecklas bl. a. inom ramen för den fysiska riksplaneringen och med stöd av anvisningar som statens planverk har utfärdat i samråd med Svenska kommunförbundet. Det framgår av de åtgärdsprogram för fullföljande av den fysiska riksplaneringen som upprättats av kommunerna, att praktiskt taget samtliga kommuner avser att före mitten av år 1976 upprätta översikter över hur bebyggelse- och markanvändningsfrågor skall behandlas i kommunens olika delar.

En annan angelägen reform som bygglagutredningen skisserat är en begränsning av det statliga inflytandet över den fysiska planeringen. Utan att ta ställning till en rad spörsmål som utredningen behandlar rörande samordningen mellan den föreslagna lagstiftningen och annan lagstiftning eller rörande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i bl. a. frågor om naturvård och miljövård eller vägfrågor vill jag i likhet med ett avsevärt antal remissinstanser framhålla att en sådan fördelning av statens och kommunens ansvar bör eftersträvas att frågor av enbart lokal räckvidd helt förbehålls kommunerna. Jag måste emellertid konstatera att en betydande del av remissinstanserna funnit att bygglagutredningen inte i alla avseenden lyckats göra en riktig avgränsning av sådana frågor eller att utredningens förslag till plansystem inte heller eljest fullt ut svarar mot en sådan målsättning.

Ett annat enligt min mening intressant inslag i det av bygglagutredningen föreslagna plansystemet är tidsbegränsningen av tillståndsbesluten. En sådan ordning bör vara ägnad bl. a. att i betydande grad stärka kommunens ställning när det gäller plangenomförandet. Som flera remiss-

instanser har påpekat är det emellertid inte möjligt att fullt ut bedöma förslaget i denna del med hänsyn till att vissa konsekvenser inte har blivit belysta. Jag syftar då på vissa frågor om ersättning till markägare när verkan av tillstånd upphör samt frågan om hur man i det nya systemet skall kunna registrera bl. a. pågående markanvändning, något som i dag delvis sker i fastställda detaljplaner men som enligt förslaget måste ske i andra former.

Av vad jag nu har anfört torde framgå att betydande delar av bygglagutredningens förslag måste överarbetas och kompletteras, bl. a. med ledning av remissyttrandena, innan statsmakterna kan ta ställning i lagstiftningsfrågan. I det läget är det varken möjligt eller lämpligt att, som ursprungligen varit avsett, nu förelägga riksdagen förslag till principer för en framtida lagstiftning.

Även om en sådan plan alltså inte kan fullföljas, har den valda uppläggningen av utredningsarbetet enligt min mening varit av värde. Genom remissbehandlingen av principförslaget har sålunda kunnat påvisas i vilka avseenden utredningen byggt sina bedömningar på mindre lämpliga utgångspunkter. Inte minst i de delar där utredningsförslaget varit ofullständigt har vidare genom remissbehandlingen tillkommit värdefullt material och beaktansvärda synpunkter som knappast hade varit möjligt att få tillgång till på annat sätt.

Genom att denna remissopinion har kunnat fångas upp har förutsättningar skapats att snabbare genomföra en ny markanvändnings- och byggnadslagstiftning än om utredningsarbetet hade slutförts i sedvanliga former med fullständiga lagförslag. Härtill kommer att en värdefull samlad belysning av reformbehov och reformmöjligheter på det markpolitiska fältet kommit till stånd. Därigenom har bl. a. åstadkommits bättre möjligheter att bedöma behovet av och förutsättningarna för att genomföra det av byggkonkurrensutredningen föreslagna markvillkoret.

Jag avser att inom kort låta publicera en inom departementet upprättad sammanställning av remissyttrandena över bygglagutredningens betänkande. Efter ytterligare bearbetning inom bostadsdepartementet av betänkandet och remissyttrandena kommer en eller flera departementspromemorior med lagförslag att bli föremål för ny remissbehandling. Med en sådan uppläggning av beredningen av lagstiftningsfrågan blir det möjligt att tillgodose ett från ett mycket stort antal remissinstanser, främst kommunerna, framfört önskemål om en grundlig remissbehandling av konkreta lagförslag där remissinstanserna inte skall vara i förväg bundna av ställningstaganden från statsmakternas sida i principfrågor. Detta önskemål har förts fram oberoende av om vederbörande remissinstans delat bygglagutredningens bedömningar i principbetänkandet eller inte.

10.5 Bostadsfinansiering och bostadsbeskattning

10.5.1 *Inledning*

I takt med att det allmännas ansvar för bostadsförsörjningen ökat har samhällets finansiella medverkan kommit att spela en växande roll för bostadsförsörjningen. Sedan bostadspolitiska åtgärder av mera generell natur började komma till användning under 1940-talet har staten bidragit med successivt ökande insatser i form av långivning och subventioner. Subventionerna har varit dels generella, i regel knutna till långivningen, dels inkomstprövade som gått direkt till hushållen. Vidare har staten genom olika åtgärder garanterat bostadsbyggandets kapitalförsörjning. Också kommunernas finansiella insatser har vuxit till betydande omfattning. Främst gäller detta bostadsstödet till hushållen. Kommunerna gör också stora ekonomiska åtaganden i anslutning till bostadsbyggandet genom investeringar i skolor, daghem, trafikapparat m. m.

Ett huvudsyfte med samhällets finansiella insatser är att åstadkomma rimliga boendekostnader i förhållande till betalningsförmågan. Insatserna bör inte få sådan effekt att en boendeform gynnas i förhållande till en annan. I båda dessa hänseenden har kritik riktats mot den rådande ordningen. Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har främst behandlat den förstnämnda frågan medan bostadsskattekommitténs arbete gällt den sistnämnda frågan. Innan jag går in på utredningarnas förslag vill jag peka på några utvecklingslinjer som har lett till att utformningen av samhällets åtgärder i dag inte kan betraktas som invändningsfri.

Inriktningen av samhällets insatser för bostadsförsörjningen har varierat från tid till annan. Fram till 1960-talets slut förekom betydande inslag av generella subventioner, främst kapitalsubventioner i form av tilläggslån och räntefria delar av lån samt räntebidrag.

Enligt de bostadspolitiska riktlinjer som drogs upp år 1967 skulle de generella subventionerna avvecklas. Räntebidragen slopades och bostadslåneräntan sattes till en nivå som skulle motsvara kostnaderna för statens upplåning. Genom beslut av 1968 års riksdag bestämdes att de sista utestående kapitalsubventionerna, tilläggslån och räntefria delar av bostadslån till studentbostadsföretag, skulle återkrävas. De generella subventionerna skulle enligt de år 1967 uppdragna riktlinjerna ersättas av dels direkta, inkomstprövade subventioner, dels ett på sikt subventionsfritt lånesystem. Detta lånesystem – egentligen två system, paritetslånesystemet och räntelånesystemet – bygger på förutsättningen att kapitalkostnaderna omfördelas i tiden. De årliga betalningarna, som i början av lånetiden är låga i förhållande till de s. k. nominella villkoren, förutsätts successivt öka genom årliga paritetstalshöjningar som i huvudsak bestäms av byggkostnadsökningen.

Till följd av utvecklingen på bostadsmarknaden och den höga räntenivån

har paritetslånesystemets principer blivit allt svårare att upprätthålla. Sedan lånesystemet infördes, har räntenivån för långa fastighetslån stigit med drygt 2 procentenheter. För att systemet skall fungera så som förutsatts fordras antingen en höjning av basannuitet och basräntor eller avsevärt större paritetstalshöjningar än de 3 % årligen som antogs vid systemets införande. Under de senaste åren har en förhållandevis kraftig stegring av byggnadskostnaderna ägt rum. På flera orter har ett betydande överskott av lägenheter uppkommit vid nuvarande bostadskostnader. Det är uppenbart att läget på bostadsmarknaden f. n. inte medger de justeringar i paritetslånesystemet som skulle varit erforderliga. Paritetstalen för år 1973 höjdes sålunda bara med hälften av vad som hade behövts med hänsyn till kostnadsutvecklingen och lånesystemets tekniska krav. För år 1974 skedde ingen höjning alls av paritetstalen. Härigenom har skuldökningarna blivit avsevärt större än som förutsattes vid systemets införande. Under innevarande budgetår kommer skuldökningen på paritetslån och utbetalningen av räntelån att uppgå till inemot 1,4 miljarder kr. Den totala ackumulerade skuldökningen vid utgången av år 1974 beräknas uppgå till drygt 5,7 miljarder kr.

Denna utveckling av paritetslånesystemet har skapat oklarhet om återbetalningsperiodens längd och om möjligheterna att på sikt förränta och amortera den uppkomna skuldökningen. En kraftig förlängning av återbetalningstiden är inte acceptabel. Behovet av finansiellt utrymme för modernisering och underhåll kan nämligen beräknas bli större i framtiden än hittills.

Också beträffande beskattningssystemet har utvecklingen medfört vissa effekter som kräver uppmärksamhet från bostadspolitisk synpunkt. Jag tänker på nuvarande, schablonmässiga intäktsberäkning vid beskattning av en- och tvåfamiljsfastigheter. Denna beräkningsmetod som infördes i mitten av 1950-talet syftade, i likhet med tidigare s. k. konventionella metod för beskattning av villor, till att beskatta värdet av den förmån som villaägaren kan anses åtnjuta av det i villafastigheten nedlagda egna kapitalet. Värdet av denna förmån, angiven som en procentsats (intäktsprocenten) av fastighetens taxeringsvärde, bestämdes med beaktande av bl. a. den beräknade avkastning, som villaägaren hade fått, om han i stället placerat sitt kapital i bank. Från den bruttointäkt, som härigenom framkommer, får avdrag göras för bl. a. ränta på lånat kapital som lagts ned i villafastigheten.

På grund av att den allmänna räntenivån stigit avsevärt, samtidigt som intäktsprocenten däremot för flertalet fastigheter sänkts i samband med höjningen av taxeringsvärdena, har betydande underskott vid inkomstbeskattningen uppkommit för flertalet villaägare som kan göra avdrag för ränta på upplånat kapital. Dessa underskott medför minskad skatt för villaägaren. Särskilt i fråga om nyare hus kan skatteminskningen bli betydande. Villabeskattningen har härigenom i praktiken kommit att fungera som ett stöd till boendet i främst nya egna hem.

Av den redogörelse jag hittills lämnat framgår att de samhällsinsatser som sker inom bostadslångivning och villabeskattning och som har stor bostadspolitisk betydelse bör samordnas så att de kommer att stå i samklang med bostadspolitiska strävanden.

10.5.2 *Utredningsförslagen och remissyttrandena*

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har i sitt betänkande ansett sig kunna konstatera bl. a. att prisnivån för nyproducerade bostads- och hyresrättslägenheter är för hög för hushåll med genomsnittliga inkomster. Bl. a. på grund härav har de hyror och årsavgifter som tas ut av de boende kommit att understiga de faktiska kostnaderna för fastighetskapitalet samt drift och underhåll av fastigheterna. Mot bakgrund av dessa omständigheter har utredningarna bedömt att boendekostnaderna i nyproducerade hyres- och bostadsrättslägenheter behöver sänkas med 10–15 %.

Med vissa krav på bostadsfinansieringen som utgångspunkt – bl. a. att den skall ge förutsättningar för ett rimligt pris i nyproduktionen och likvärdiga priser på bostadsmarknaden samt att den skall utjämna starka förändringar av räntor och produktionskostnader – har utredningarna lagt fram förslag till ett nytt finansieringssystem, det s. k. utjämningslånesystemet. Utjämningslånet bör enligt utredningarna vara så konstruerat att summan av den totala kapitalersättningen för lånen och driftkostnaden skall ge förutsättningar för ett rimligt bostadspris. Kapitalersättningen under det första året bestäms av vad utredningarna kallar bostadsränta, närmast motsvarande basannuitet i paritetslånesystemet, och skälig produktionskostnad. Bostadsräntan, som förutsätts kunna vara olika för olika årgångar av hus med hänsyn till bl. a. byggnadskostnadsutvecklingen men konstant lånetiden ut för en viss årgång, bestäms således så att den därav betingade kapitalkostnaden motsvarar differensen mellan rimligt bostadspris och driftkostnaderna. För lägenheter som produceras under år 1974 har utredningarna med dessa utgångspunkter räknat fram en bostadsränta på 3,7 %. Kapitalersättningen skall årligen räknas upp med en utjämningsfaktor som närmast svarar mot paritetstalet i nuvarande system. Ökningen av utjämningsfaktorn bör läggas fast för ett antal år framåt men omprövas med jämna mellanrum med hänsyn till bl. a. önskemålen om prisparitet mellan olika årgångar av hus. I vilken omfattning den statliga lånedelen – som föreslås bli utökad till 50 % av fastighetskapitalet – skall betalas tillbaka blir enligt utredningarnas förslag beroende av framtida beslut. Lånetiden föreslås bli förlängd till 60 år. Statens insatser i början av lånets löptid betraktas som fordran för staten, dvs. som skuld för låntagaren, endast om låntagaren säger upp det statliga lånet. Härigenom blir, enligt utredningarna, det redovisningsförfarande som tillämpas för paritetslån onödigt.

Utredningarna har också vissa synpunkter på sättet för bostadsbyggandets

kapitalanskaffning och på behovet och möjligheterna av att uppnå ekonomiskt sett likvärdiga villkor för olika besittningsformer. Eftersom bostadsskattekommittén haft till uppgift att se över bostadsbeskattningen i syfte bl. a. att göra beskattningseffekterna i möjlig mån neutrala med avseende på boendeform, har boende- och bostadsfinansieringsutredningarna grundat sina förslag beträffande finansieringssystemet på förutsättningen att skattemässig neutralitet råder mellan boendeformerna. Utredningarna har dock redovisat vissa räkneexempel som bl. a. visar att om bostadsräntan, eller basannuiteten, sätts till 3,9 % för bostads- och hyresrättslägenheter nettoutgiften under det första året blir densamma som för ägda småhus med traditionella lån, dvs. lån utan kapitalkostnadsomfördelning.

Också bostadsskattekommittén konstaterar att den som bor i en nyare paritetsbelånad villa har en sammanlagd bostadskostnad som är lägre än den som hyr en lika stor lägenhet i ett paritetsbelånat flerfamiljshus. Kommitténs och boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas uppfattningar om storleken av villaägarnas förmåner är emellertid olika. Bostadsskattekommittén har sålunda kommit fram till en mindre storlek på förmånen – 15 till 25 kr. per kvadratmeter lägenhetsyta och år – än utredningarna. Skillnaden beror främst på att kommittén som kostnad för småhusen också tagit upp skuldökning på paritetslån samt värdeminskning, utöver gjorda amorteringar, för de ägda småhusen. Med hänsyn till den konstaterade kostnadsskillnaden och mot bakgrund av direktiven för kommitténs arbete – att göra beskattningseffekterna i möjlig mån neutrala med avseende på besittningsform – föreslår bostadsskattekommitténs majoritet att ett nytt allmänt skatteavdrag införs för hyresgäster och bostadsrättshavare. Härigenom skulle en motsvarighet till gäldränteavdraget för villaägare skapas. Avdrag bör enligt förslaget få göras med den del av hyran som överstiger 10 % av den sammanräknade inkomsten före vissa avdrag. Avdraget bör maximeras till 4 000 kr.

Bostadsskattekommittén föreslår vidare att den kommunala garantibeskattningen avskaffas för alla fastigheter utom fritidshus. För egna hem föreslås att intäktsprocenten i stället höjs i en omfattning som svarar mot ungefär den skattelättnad som villaägaren får genom att garantibeskattningen avskaffas. För nyproducerade villor föreslår kommitténs majoritet därutöver höjningar av intäktsprocenten under sex år i syfte att minska nuvarande skattefördelar som främst ägare till nyproducerade villor åtnjuter. Bostadsskattekommittén föreslår slutligen vissa ändringar i beskattningsreglerna för paritetsbelånade småhus och beträffande de särskilda reglerna om beskattning av s. k. lyxvillor.

En minoritet bestående av fyra ledamöter inom bostadsskattekommittén har reserverat sig mot det föreslagna skatteavdraget för bostadsrättshavare och hyresgäster. Dessa ledamöter anser det lämpligare att neutralitet i fråga om ekonomiska villkor för olika boendeformer åstadkommes genom åtgärder

inom bostadsfinansieringens ram.

Remissinstanserna har allmänt anslutit sig till boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas utgångspunkter beträffande hushållens betalningsvilja, faktiskt hyresuttag i förhållande till erforderligt hyresuttag samt behovet av att sänka boendekostnaderna för främst nyproducerade bostads- och hyresrättslägenheter. Också de krav på och allmänna utgångspunkter för bostadsfinansieringssystemet som utredningarna redovisat har i allmänhet godtagits av remissinstanserna. Utredningarnas förslag till nytt lånesystem, utjämningslånesystemet, har däremot mött många erinringar och avstyrks av ett stort flertal bland remissinstanserna. Kritiken gäller främst den lånetekniska utformningen. En uppfattning, som ofta kommer till uttryck i remissyttrandena, är att det är olämpligt att bygga upp ett lånesystem inom vilket låntagarna och långivarna inte kan bilda sig någon klar uppfattning om den framtida återbetalningsskyldigheten och inom vilket skuldredovisningen därför saknar reell ekonomisk innebörd. Bl. a. blir möjligheterna att i framtiden erhålla finansiellt utrymme för modernisering och upprustning därigenom oklara. Vidare anses systemet ge för dålig överblick över de statsfinansiella konsekvenserna. Framtida och obestämda avskrivningsbeslut skulle innebära växande subventioner som mer eller mindre automatiskt skulle kanaliseras till bostadssektorn utan att storleken av dessa kunde redovisas vid varje tidpunkt.

Flertalet remissinstanser förordar i stället ett modifierat paritetslånesystem där den främsta ändringen skulle gå ut på att generella subventioner på ett eller annat sätt används för att minska de kapitalkostnader som de boende faktiskt skall betala.

Också bostadsskattekommitténs förslag har på avgörande punkter avvisats av flertalet remissinstanser.

Det råder visserligen allmän enighet om att gällande skatteregler inte likställer olika besittningsformer utan gynnar ägda småhus. Som jag nyss angett har emellertid bostadsskattekommittén och boende- och bostadsfinansieringsutredningarna redovisat olika uppgifter om storleken av dessa skattefördelar. Flertalet remissinstanser som tillkännagett sin uppfattning i frågan anser att bostadsskattekommittén har underskattat skatteeffekten. Många, bl. a. LO och statens institut för byggnadsforskning, finner det särskilt anmärkningsvärt att kommittén tagit hänsyn till en antagen värdeminskning när flertalet villor i själva verket i stället stiger i värde.

Flertalet remissinstanser har anslutit sig till den minoritet inom bostadsskattekommittén som förordat att ekonomisk neutralitet mellan olika boendeformer bör skapas genom åtgärder i anslutning till finansieringssystemet. Många förordar att lägenheter med bostadsrätt och hyresrätt skall komma i åtnjutande av en subvention som svarar mot skatteförmånerna för ägda småhus. Härigenom skulle också småhus upplåtna med hyres- och bostadsrätt kunna tillhandahållas på marknaden vilket skulle öka möj-

ligheterna för hushåll med lägre inkomster att bo i småhus, framhåller flera remissinstanser.

10.5.3 *Bostadspolitiska åtgärder inom bostadsfinansiering och bostadsbeskattning – översiktliga ställningstaganden*

Innan jag redovisar mina ställningstaganden till utredningarnas förslag vill jag ange mina allmänna utgångspunkter för åtgärder inom bostadsfinansierings- och bostadsbeskattningssystemet.

Som framgått av min inledande beskrivning har – inom finansierings- och bostadsbeskattningssystemens ram – betydande resurser kommit att kanaliseras till bostadssektorn vid sidan av det individuella och inkomstprövade bostadsstödet som utgår till främst barnfamiljer och pensionärer. Till stor del är dessa insatser en följd av utvecklingen på bostadsmarknaden och en successivt stigande räntenivå. Genom denna utveckling har samhällets sammanlagda insatser för boendet fått betydande omfattning. Eftersom jag i det följande kommer att förorda ytterligare finansiella insatser från samhällets sida för att främja bostadsförsörjningen, vill jag först redovisa min principiella inställning till subventioner inom bostadssektorn. Jag finner en sådan redovisning vara motiverad också av det skälet att man i den aktuella debatten inom bl. a. fackekonomernas krets ibland hävdar att generella subventioner till bostadssektorn är samhällsekonomiskt sett olämpliga.

Jag vill till att börja med erinra om att bostadskonsumtionen i vårt land liksom i flertalet andra länder är anpassad bl. a. till det förhållandet att betydande skatteförmåner tillkommer dem som bor i eget småhus. En avveckling av dessa förmåner framstår som helt otänkbar med hänsyn till de effekter detta skulle få för de enskilda hushållens ekonomi och de störningar som skulle uppträda på fastighetsmarknaden och inom produktionen av småhus. För flertalet av de under 1960- och 1970-talen producerade lägenheterna upplåtna med hyres- och bostadsrätt innebär paritets- och räntelåncsystemen en betydande omfördelning i tiden av bostadskostnaderna. En omedelbar avveckling av systemet med omfördelning skulle beträffande bostäder med hyres- och bostadsrätt medföra effekter motsvarande dem som enligt vad jag nyss sagt skulle följa med avveckling av skatteförmånerna.

Jag har förut framhållit att bostaden är en social trygghetsfaktor av grundläggande betydelse för människorna. Bostaden och dess närmiljö spelar en väsentlig roll när det gäller att forma de grundläggande betingelserna för människornas såväl individuella som sociala liv. Eftersom samhället har ansvaret för bostadspolitiken, är det naturligt att samhället griper in när denna trygghet hotas och när de bostadssociala mål som samhället ställt upp inte kan nås på grund av alltför snabbt stigande boendekostnader.

Det är visserligen sant, som flera remissinstanser påpekat, att boendekostnaderna i den utsträckning de inte betalas direkt av de boende måste betalas av dem över skattsedeln eller på annat sätt. Valet av betalningssätt har emellertid fördelnings- och bostadspolitiska effekter. Tanken bakom det individuella bostadsstödet är sålunda att stödja de grupper i samhället som inte har ekonomiska möjligheter att betala kostnaden för en bostad som svarar mot deras behov. Också generella subventioner kan ha sådana önskvärda fördelnings- och bostadspolitiska effekter.

Min slutsats av det förda resonemanget är att subventioner, såväl individuella som generella, är motiverade som medel att förverkliga samhällets bostadspolitiska intentioner. I dagsläget innebär det bl. a. att principen om ett subventionsfritt lånesystem inte kan upprätthållas. Jag vill emellertid redan nu framhålla att de behövliga insatserna i form av generella subventioner kan koncentreras till det inledande skedet av bostädernas livstid mot bakgrund av det rimliga antagandet att produktionskostnaderna för nya årgångar bostäder successivt ökar.

De grundläggande målen för bostadspolitiken som behandlades ingående i inledningen av mitt anförande står givetvis i huvudsak fast. De bostadspolitiska medlen bör emellertid från tid till annan anpassas till utvecklingens skiftande förutsättningar. Det innebär att de bostadspolitiska strävandena kan ha något olika inriktning beroende på aktuella problem och utvecklingstendenser inom det bostadspolitiska området. Enligt min mening måste en reformering av bostadspolitikens medel ske i syfte att bl. a. uppnå ökad utjämning i fråga om boendekostnader för olika besittningsformer samt skapa gynnsammare relationer mellan boendekostnaderna och betalningsförmågan, framför allt beträffande de senast producerade bostäderna.

Olikheterna i boendekostnaderna mellan olika besittningsformer har sin grund i nuvarande regler för villabeskattningen. Skillnaderna i kostnadsutfall har flera från bostadspolitisk synpunkt negativa effekter. En sådan är att skatteförmånens storlek ökar med inkomstens storlek. Den för bostadsstödet i övrigt gällande principen att de som har lägst inkomst skall få störst stöd har således en direkt motsatt tillämpning. Härigenom blir de tendenser till boendesegregation som finns redan som en följd av rådande inkomstolikheter kraftigt förstärkta. Genom att boendekostnaderna i ägda småhus på grund av skattereglerna blir lägre än kostnaderna för samma småhus upplåtet med bostads- eller hyresrätt eller kostnaderna för lika stora lägenheter i flerfamiljshus har av naturliga skäl kostnaderna för främst nyproducerade bostads- och hyresrättslägenheter kommit att framstå som för höga. Detta förhållande har påverkat valet av besittningsform och bidragit till att det f. n. i endast obetydlig utsträckning byggs större hyres- och bostadsrättslägenheter än med tre rum och kök. Vidare har det blivit allt svårare för hushåll med låga inkomster att bo i småhus, eftersom produktionen av småhus i hyres- eller bostadsrättsform så gott som helt upphört

och produktionen av småhus med äganderätt till väsentlig del inriktas på hushåll med större inkomster.

Med hänsyn till villaägandets stora spridning bland hushåll med måttliga bruttoinkomster, främst barnfamiljer och pensionärer, bör villabeskattningsreglerna inte ändras på sådant sätt att boendekostnaderna påtagligt skärps för hushåll som bor i egna hem av normal storlek och standard. Någon allmän höjning av villabeskattningens intäktsschablon kan därför inte förordas. Däremot bör beskattningen av villor med påtaglig överstandard skärpas. Jag kommer i det följande att lägga fram förslag med detta syfte.

När reglerna för villabeskattningen sålunda blir i huvudsak oförändrade återstår att söka utjämna skillnaderna i boendekostnaderna på annat sätt än genom höjd intäktsschablon för villor. Bostadsskattekommitténs förslag till lösning av problemet, att införa ett skatteavdrag för hyresgäster och bostadsrättshavare, har avvisats av flertalet remissinstanser. Med undantag av HSB har också företrädare för bostadsrättshavare och hyresgäster genomgående avvisat förslaget. Också LO har avstyrkt förslaget och därvid anfört bl. a. att det inte upphäver tendenserna till segregation i boendet och att det inte undanröjer de från jämlikhets- och rättvisesynpunkt negativa konsekvenserna av ett utvidgat avdragssystem. Till LO:s ställningstagande har också bidragit den uppfattningen att en nödvändig förenkling av skattesystemet i riktning mot definitiv källskatt i syfte att eliminera det nuvarande skattesystemets orättvisor – bl. a. i anledning av avdragsrättens existens – avsevärt skulle försvåras om kommitténs förslag genomfördes. Ett stort antal remissinstanser anser att den eftersträvade neutraliteten bättre kan uppnås genom att finansieringsvillkoren för olika boendeformer differentieras, så att bostadskostnadsnivån i lägenheter med hyres- och bostadsrätt blir i stort sett densamma som för egnahemsägaren sedan hänsyn tagits till den senares skatteförmån.

För egen del kan jag i stort sett ansluta mig till de synpunkter som bl. a. LO redovisat i fråga om skatteavdragen. Jag vill i sammanhanget också peka på de administrativa komplikationer som den förordade avdragsmöjligheten skulle föra med sig inom systemet för statskommunala bostadstillägg och svårigheterna att, som riksskatteverket och flera länsstyrelser framhållit, på ett entydigt sätt bestämma hyran med hänsyn till bl. a. att denna kan innefatta högst varierande förmåner. På grund av de avgörande invändningar som kan riktas mot bostadsskattekommitténs förslag från såväl bostadspolitiska som skattepolitiska och administrativa utgångspunkter har jag efter samråd med chefen för finansdepartementet kommit fram till att kommitténs förslag inte bör genomföras. I stället bör som flertalet remissinstanser varit inne på en ökad utjämning åstadkommas genom att bostäder upplåtna med hyres- och bostadsrätt i anslutning till lånesystemet erhåller en förmån som så långt det är möjligt svarar mot de förmåner som småhusägare åtnjuter inom beskattningssystemets ram. Denna effekt

bör uppnås genom att kapitalutgifterna inom lånesystemet för nytillkommande hyres- och bostadsrättslägenheter sänks. Detta förutsätter att subventioner tillförs bostadsfinansieringssystemet.

Genom denna kapitalkostnadssänkning kan även andra syften för de aktuella bostadspolitiska strävandena uppnås, nämligen att skapa lägre boendekostnader i nyproduktionen.

De senaste årens utveckling av boendekostnaderna i nyproduktionen har för många hushåll utgjort ett hinder för en fortsatt förbättring av boendeförhållandena. Detta gäller i första hand de grupper som ännu har en otillfredsställande boendestandard. Denna bostadspolitiskt motiverade strävan att nedbringa boendekostnaderna står för övrigt också i överensstämmelse med sysselsättningspolitiska önskemål, eftersom en fortsatt hög och jämn bostadsbyggnadsvolym – som kan antas uppkomma av den efterfrågestimulans som sänkta boendekostnader i nyproduktionen innebär – är av stor vikt för sysselsättningen inom byggnadssektorn.

Beträffande l å n e s y s t e m e t har utredningarna som nämnts utarbetat ett förslag till nytt lånesystem, utjämningslånesystemet. Detta skiljer sig från paritetslånesystemet främst genom att differensen mellan marknadsmässiga (nominella) kapitalkostnader och de kapitalkostnader som låntagarna faktiskt betalar, betraktas som en villkorlig subvention i utjämningslånesystemet. Härigenom behöver, enligt utredningarna, inte denna differens betraktas som en skuld i företagens bokföring – utom i de fall låntagaren önskar säga upp statslånet. Samtidigt blir statens möjligheter att återkräva utlämnade subventioner beroende av utvecklingen i fråga om räntenivå, inkomstnivå, driftkostnader och byggnadskostnader under lånets hela föreslagna löptid, 60 år. Först vid lånetidens slut går det sålunda att överblicka omfattningen av utlämnade subventioner. Konsekvenserna av detta betraktelsesätt – osäkerhet om låntagarnas framtida återbetalningsskyldighet och om statens ekonomiska åtaganden – har föranlett flertalet remissinstanser att avvisa utredningarnas förslag.

I likhet med majoriteten av remissinstanserna finner jag det föreslagna utjämningslånesystemet vara förknippat med så många osäkerhetsfaktorer att det inte bör genomföras. Jag vill också framhålla att utredningarnas förslag i väsentlig utsträckning grundats på förutsättningen att neutralitet mellan olika besittningsformer skulle åstadkommas inom skattesystemets ram. Som jag förut sagt bör ökad utjämning av kapitalutgifterna åstadkommas inom lånesystemet och i första hand avse nyproduktionen.

Många remissinstanser har förordat att lånesystemet revideras med hjälp av generella räntesubventioner av viss omfattning. Syftet härmed skulle vara bl. a. att åstadkomma en rimlig kapitalkostnadsnivå och att begränsa skuldökningen så att den kan återbetalas under en förutbestämd tid. Samtidigt skulle en klarare redovisning av de faktiska subventionerna erhållas. Jag kan instämma i dessa synpunkter på syftena med generella räntesub-

ventioner. Enligt min mening finns det emellertid anledning att gå längre på subventionsvägen än vad dessa remissinstanser har förordat.

De förtjänster, som paritetslånesystemet enligt min uppfattning har rent principiellt, har inte kunnat utnyttjas på grund av bl. a. ränteutvecklingen och den hyrespolitiska situationen. Ett element i lånesystemet som bör bevaras är möjligheterna att åstadkomma paritet i fråga om kapitalkostnaderna för hus av olika årgångar med olika produktionskostnader. Däremot finner jag det angeläget att undanröja de problem som sammanhänger med skuldökningen på bostadslånen och den därmed förenade osäkerheten beträffande framtida subventioner och ovissheten för låntagaren vad gäller hans betalningsansvar.

På grund av det anförda förordar jag att paritetslånesystemet i princip avskaffas och ersätts med ett system med garanterade räntenivåer. Härigenom uppkommer inte någon ökning av det ursprungliga lånet. Dessa subventioner bör ha formen av räntebidrag som utgår med belopp som svarar mot skillnaden mellan faktisk ränta och en garanterad ränta, dvs. den ränta som låntagaren skall betala. Ingångsnivån för den garanterade räntan bör bestämmas så att den dels ger en åsyftad sänkning av kapitalkostnadsnivån för hyres- och bostadsrättslägenheter, dels medverkar till en ökad utjämning mellan besittningsformerna. Det sistnämnda syftet bör tillgodoses genom en differentiering av de garanterade räntorna för ägda småhus resp. övriga hus. Den garanterade räntan bör under lånetiden årligen höjas i en takt som tillgodoser följande syften: upprätthållande av paritet mellan hus av olika årgångar, bevarande i möjlig mån av den i ingångsskedet förbättrade kostnadsrelationen mellan olika besittningsformer och amortering av bostadslånet inom rimlig tid.

För bestånden av hus med paritets- eller räntelån är de formella och administrativa möjligheterna att ersätta det nuvarande lånesystemet med ett helt nytt begränsade. Formellt får alltså paritets- och räntelånesystemet åtminstone under en övergångstid behållas och räntesubventionerna får formen av omedelbar avskrivning av uppkommande skuldökning. De reella effekterna på boendekostnaderna blir emellertid likvärdiga med effekterna inom systemet med garanterad räntenivå.

Jag återkommer i det följande närmare till frågan om de låne- och bidragsregler som behövs för att tillgodose dessa syften.

Efter denna redovisning av mina översiktliga ställningstaganden till utredningarnas förslag och av de utgångspunkter som bör ligga till grund för åtgärder inom bostadsbeskattnings- och bostadsfinansieringssystemen övergår jag nu till att närmare redovisa mina förslag och ställningstaganden inom dessa båda områden.

10.5.4 *Bostadsbeskattning*

Som framgått vid redovisningen av mina översiktliga ställningstaganden till de olika utredningsförslagen anser jag i likhet med flertalet remissinstanser att bostadsskattekommitténs förslag till lösning av det bostadspolitiska huvudproblemet, att nå kostnadslikställighet mellan olika bosittningsformer genom att införa ett skatteavdrag också för hyresgäster och bostadsrättshavare, inte bör genomföras. I stället bör en ökad utjämning åstadkommas genom att till bostäder upplåtna med hyres- och bostadsrätt knyts en förmån i anslutning till lånesystemet som så långt det är möjligt svarar mot de förmåner som småhusägare åtnjuter inom beskattningssystemets ram. Den närmare utformningen av lånesystemet i syfte att uppnå ökad likställighet behandlar jag i det följande (avsnittet 10.5.5).

Av mina ställningstaganden i denna fråga följer att flera av bostadsskattekommitténs förslag i övrigt, vilka byggde på förutsättningen att kostnadsneutralitet i möjlig mån skulle uppnås genom åtgärder inom bostadsbeskattningens ram, inte är aktuella och således inte behöver behandlas närmare. Det gäller bl. a. förslagen att avskaffa den kommunala garantibeskattningen för bostadsfastigheter och att i stället höja intäktsprocenten i en omfattning som svarar mot ungefär den skattelättnad som villaägaren skulle få om garantibeskattningen avskaffades. Det gäller också förslaget att tillämpa en högre intäktsprocent under sex år för nybyggda villor. En metod med varierande intäktsprocenter skulle visserligen kunna tillämpas även inom ramen för den av mig förordade huvuduppläggningen men metoden skulle onödigtvis komplicera beskattningssystemet utan att några väsentliga fördelar skulle vinnas i fråga om ökad utjämning. Metoden skulle också, som många remissinstanser påtalat, försvåra för personer med måttliga inkomster att skaffa sig nybyggda egna hem och leda till en omotiverad värdestegring på äldre egna hem.

Däremot bör, som jag framhållit, beskattningen av särskilt dyra villor skärpas. I det följande kommer jag att behandla denna fråga liksom reglerna om realisationsvinstbeskattning och om avdrag vid inkomstberäkningen av räntor för småhus med ränte- och paritetslån.

Innan jag går närmare in på dessa frågor vill jag emellertid i korthet beröra några vid remissbehandlingen aktualiserade metoder att uppnå kostnadsneutralitet i huvudsak inom beskattningssystemets ram.

Några remissinstanser, däribland LO, har varit inne på en linje som i huvudsak innebär att räntenivån generellt sänks till en nivå som ger rimliga boendekostnader i flerfamiljshusbeståndet och att intäktsprocenten för villor höjs i motsvarande mån så att resultatet i fråga om beskattning för villaägarnas del blir i stort sett oförändrat. Den huvudinvändning som enligt min mening kan resas mot denna metod är att det är administrativt komplicerat och tekniskt sett svårt att undvika att villaägare som inte har lå-

neskulder, eller har endast mindre skulder, skulle drabbas av en påtaglig skatteskärpning. Skulle räntenivån sänkas endast för de senast producerade årgångarna, såsom LO antytt i sitt remissyttrande, blir problemet att undvika att det skapas en klyfta mellan äldre och nyare villor. Mot denna bakgrund är jag inte beredd att föreslå ändring i nu gällande regler.

Beträffande villabeskattningen har bostadsskattekommittén föreslagit vissa ändringar i gränserna för de olika intäktsprocenterna. Syftet med de föreslagna ändringarna är närmast att anpassa gränserna till de väntade resultaten av 1975 års fastighetstaxering och till utredningarnas förslag i övrigt så att någon skärpning av beskattningen inte uppkommer.

Av min inledande redogörelse för utvecklingen inom bostadsfinansierings- och bostadsbeskattningssystemen framgår att villabeskattningen i praktiken kommit att fungera som ett stöd till boendet i egna hem. Detta stöd är en förutsättning för att flertalet villaägare skall ha ekonomiska möjligheter att bo kvar i sina hem. Det kan därför inte komma i fråga att i någon nämnvärd omfattning minska dessa förmåner för hushåll som bor i egna hem av normal storlek och standard. Däremot är det direkt stötande att samhället stödjer boendet i villor som till storlek och standard väsentligt överstiger normala villor. Målet bör vara att de hushåll som väljer att bo i sådana villor också skall betala den faktiska kostnaden för boendestandard som överstiger den normala.

Utformningen av villabeskattningen är avsedd att tillgodose detta syfte. Nuvarande regler innebär att intäktsprocenten stiger till 4 % för den del av villafastighetens taxeringsvärde som överstiger 150 000 kr. men inte 225 000 kr. och till 8 % av den del som överstiger 225 000 kr. Jag är inte beredd att förorda några ändringar av de nuvarande gränserna för höjning av intäktsprocenten med hänsyn till de väntade höjningarna av taxeringsvärdena. Däremot bör en högre intäktsprocent än den nuvarande införas för de allra dyraste villorna. Jag förordar sålunda efter samråd med chefen för finansdepartementet att intäkten till den del taxeringsvärdet överstiger 300 000 kr. bör beräknas på grundval av 10 %. I enlighet härmed har förslag upprättats till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370). Ändringen avser 24 § 2 mom. i denna lag.

Villaägare som har ränte- eller paritetslån får f. n. göra avdrag i inkomstbeskattningen även för de räntor som staten betalar genom lån, dvs. avdrag får göras som om räntorna hade betalats kontant av villaägarna. Bostadsskattekommittén har föreslagit att avdragsrätten skall avskaffas och att avdrag i stället skall få göras när de lånade räntebeloppen betalas tillbaka.

Som framgått av mina tidigare redovisade ställningstaganden har jag förordat att lånesystemet tillförs generella räntesubventioner i sådan omfattning att för nytillkommande hus någon ökning av det ursprungliga bostadslånet inte uppkommer. Också för beståndet av hus med ränte- och paritetslån

bör räntesubventioner tillföras lånesystemet så att fortsatt skuldökning upphör.

Den ränta som staten betalar genom en direkt subvention får självfallet inte dras av vid inkomstbeskattningen. Enligt p. 7 anvisningarna till 24 § KL skall nämligen statligt bidrag av förevarande art inte upptas såsom skattepliktig intäkt. Av p. 5 anvisningarna till 25 § KL framgår vidare att avdrag medges endast för sådana ränteutgifter som överstigit bidraget. Syftet med bostadsskattekommitténs förslag i denna del blir således tillgodosett genom de förordade räntesubventionerna.

Några remissinstanser har i anslutning till sina yttranden över bostadsskattekommitténs och boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas betänkanden aktualiserat frågan om skärpningar av realisationsvinstbeskattningen vid försäljning av främst villafastigheter. Realisationsvinstkommittén (Fi 1970:79) har till uppgift att se över inkomstbeskattningen av realisationsvinst vid icke yrkesmässig avyttring av bl. a. fastigheter. Några ändringar i realisationsvinstbeskattningen bör enligt min mening inte aktualiseras förrän kommitténs överväganden föreligger.

10.5.5 *Bostadsfinansiering*

I enlighet med de tidigare redovisade ställningstagandena i huvudfrågorna anser jag mig inte kunna förorda boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas förslag till lånesystem, utjämningslånesystemet. Många av de synpunkter och förslag som utredningarna har fört fram i anslutning till sitt huvudförslag anser jag emellertid vara av värde vid utformningen av det framtida systemet. Vissa av förslagen har dock sådant samband med utjämningslånesystemet att de som en följd av ställningstagandet till lånesystemet inte behöver behandlas närmare.

När jag i det följande diskuterar de allmänna krav på bostadsfinansieringssystemet som bör ställas sker det sålunda i viss utsträckning med utgångspunkt i utredningarnas redovisning av synpunkter och förslag.

I ett avseende har jag en helt annan utgångspunkt än utredningarna. Ett syfte är nämligen, som jag redan berört, att en ökad utjämning av boendeutgifterna mellan olika besittningsformer skall uppnås genom åtgärder inom lånesystemets ram. Det kravet medför, som jag redan nämnt, bl. a. att omfattningen av de räntesubventioner som bör förenas med lånesystemet blir olika för å ena sidan ägda bostäder och å den andra sidan bostäder upplåtna med bostads- och hyresrätt.

Ett annat krav på finansieringssystemet bör vara att det skall ge förutsättningar för rimliga boendekostnader i förhållande till betalningsförmågan både i nyproduktionen och det äldre bestånd som omfattas av långivningen. Det innebär att de kapitalkostnader som de boende faktiskt har

att erlägga i början, vid hög räntenivå och fortgående inflation, måste sättas lågt i förhållande till de nominella kapitalkostnaderna, medan de faktiska kostnaderna under husens livstid därefter successivt kan höjas, även avsevärt över den nominella nivån. Det innebär också möjligheter att utjämna effekterna av tillfälliga räntefluktuationer.

Ett tredje krav är att systemet i möjlig mån skall kunna förhindra väsentligt olika boendekostnader mellan likvärdiga bostäder av olika ålder. Detta s. k. paritetskrav är särskilt betydelsefullt i en situation som den nuvarande med starkt stigande byggnadskostnader och överskott på lägenheter. Uppfylls inte paritetskravet kommer nämligen de senast producerade bostäderna att bli allt dyrare i förhållande till de tidigare producerade med följd att hushållen föredrar de äldre bostäderna och i ett läge med överskott faktiskt också kan förverkliga sina önskemål. Särskilt viktigt är naturligtvis detta krav för företag som inte har möjligheter att utjämna kostnaderna inom beståndet.

Ett fjärde krav är att lånesystemets utformning skall bidra till att motverka den förmögenhetsomfördelning till förmån för fastighetsägarna som uppstår genom den inflatoriska utvecklingen och som medför att det i fastigheten nedlagda egna kapitalet ökar mycket snabbt. Det kan ske genom att kapitalkostnaderna successivt ökas i huvudsaklig takt med inkomst- och prisutvecklingen i samhället.

Ett femte krav som bör ställas på finansieringssystemet är att storleken av subventionerna skall kunna anges och vara känd vid varje tidpunkt. Det innebär bl. a. att utgående subventioner antingen de uppkommer genom avskrivningar eller i form av utlämnade bidrag skall fastställas av och redovisas för riksdagen. Det innebär vidare att låntagarna skall kunna ha kännedom om låneskuldens storlek vid varje tidpunkt och att återstående skuld skall kunna framgå klart av den ekonomiska redovisningen. Tillgodoseendet av dessa krav skulle också medverka till att lånesystemet i sin helhet blir mera begripligt och överskådligt.

Jag övergår nu till den närmare utformningen av finansieringssystemet.

Den första ändring som bör göras i lånesystemet är att bestämma en kapitalkostnadsnivå i nyproduktionen som i möjlig mån uppfyller kraven på både ökad utjämning mellan upplåtelseformerna och rimliga boendekostnader.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har, i syfte att finna en kapitalkostnadsnivå för bostads- och hyresrättslägenheter som ger en med egna hem likvärdig boendekostnad, beräknat storleken av skatteförmånen för ägda småhus. Utgångspunkten för utredningarnas beräkningar har varit ett tänkt småhus om 95 kvadratmeter producerat år 1972 som kan upplåtas med äganderätt eller med hyresrätt. Beräkningarna visar bl. a. att kapitalkostnadsprocenten för småhuset, om det upplåts med hyresrätt, måste sänkas till 3,9 % för att kostnaderna skall bli likvärdiga med kapitalkostnaderna för huset – sedan hänsyn tagits till skatteeffekten – om det upplåts med

äganderätt och finansieras med s. k. nominella lån, dvs. lån utan kapitalkostnadsomfördelning. Om också det ägda småhuset finansieras med det av utredningarna föreslagna utjämningslånet bör enligt utredningarnas beräkningar kapitalkostnadsprocenten vara 6,7 %.

Utredningarnas beräkningar har allmänt godtagits eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Sålunda konstaterar LO att en villaägare i en ny och normalt belånad villa har en med hänsyn till underskottsavdragen effektiv bostadsränta på ca 4 %.

Jag anser för egen del att det inte är möjligt att matematiskt exakt och på ett meningsfullt sätt bestämma skillnaderna i boendekostnader mellan olika besittningsformer. Detta sammanhänger med att beräkningar av dessa skillnader kan grundas på olika förutsättningar som ger skilda resultat. Jag anser emellertid med utgångspunkt i bl. a. nyssnämnda beräkningar att en kapitalkostnadsnivå på 4 % för nyproducerade bostads- och hyresrättslägenheter ger goda förutsättningar för en väsentlig och i tiden bestående utjämning mellan besittningsformerna. Denna kapitalkostnadsnivå motsvarar med hänsyn tagen till amorteringarna på underliggande lån en garanterad ränta på 3,9 %. Vid min bedömning av lämplig kapitalkostnadsnivå i nyproduktionen har jag också tagit hänsyn till de förslag i fråga om finansiering av de skyddsrumsspecifika merkostnaderna som chefen för försvarsdepartementet avser att senare anmäla för Kungl. Maj:t. Förslagen innebär bl. a. att de särskilda merkostnaderna för uppförande av skyddsrum i väsentlig mån förs över till försvarsbudgeten med motsvarande minskning av boendekostnaderna i främst nyproducerade flerfamiljshus som följd. Den av mig förordade kapitalkostnadsnivån, som i jämförelse med dagens nivå, 5,1 %, ger en sänkning av kapitalkostnaderna med ungefär 15 kr./m² och år, tillgodoser enligt min mening också kravet på rimliga kostnader i nyproduktionen.

Jag finner det angeläget att understryka att denna sänkning av kapitalkostnaderna inte kan leda till en motsvarande hyressänkning i bostadsbeståndet. Bostadsföretagens möjligheter att låta de sänkta kapitalkostnaderna slå igenom i hyrorna torde nämligen vara begränsade beroende på de senare årens försämrade kostnadstäckning i företagens verksamhet. Härtill kommer behovet av att göra godtagbara avsättningar för framtida underhåll.

För nyproducerade småhus som skall bebos av låntagaren bör den garanterade räntan vara 6 %. Som jag kommer att behandla närmare i det följande bör amortering av det statliga bostadslånet ske redan från början i fråga om småhus som skall bebos av låntagaren. Med hänsyn till att amorteringar sålunda sker på både bottenlån och bostadslån blir kapitalkostnadsnivån för småhus det första året 6,3 % för småhus med statslånet utformat som annuitetslån och 7,1 % om statslånet återbetalas med rak amortering. Dessa tal är dock ungefärliga och kan bli något annorlunda beroende på variationer i amorteringstid för bottenlån.

Med de av mig nu förordade kapitalkostnadsnivåerna anser jag att syftet att uppnå en väsentligt ökad utjämning mellan olika besittningsformer har tillgodosetts.

Den garanterade räntenivån bör åstadkommas på följande sätt. Ett räntebidrag, som motsvarar skillnaden mellan den marknadsbestämda (nominella) räntan och den garanterade räntenivån bör utgå. Räntebidraget bör avse räntekostnader för bottenlån och bostadslån till den del lånen belöper på låneunderlaget för bostäder.

Den garanterade räntan bör för det år då huset färdigställs, som jag redan nämnt, vara 6 % för småhus som skall bebos av låntagaren och 3,9 % för övriga hus.

Den garanterade räntenivån bör därefter höjas årligen. Höjningen bör ske i en takt som i möjlig mån tillgodoser såväl kraven på kostnadsparitet mellan olika årgångar av hus som kraven på kostnadsutjämning mellan olika besittningsformer. Ytterligare krav bör vara att höjningarna skall ske i en takt som medger återbetalning av statslånet inom en rimlig lånetid och begränsar statens utgifter för räntebidragen.

Mot denna bakgrund bör den garanterade räntan i fråga om nyproducerade bostäder som upplåts med hyres- och bostadsrätt och som färdigställs efter år 1974 för varje år efter året för färdigställandet höjas med 0,15 procentenheter årligen under de första fem åren, dvs. åren 1976 – 1980. För tiden därefter bör gälla att den garanterade räntenivån årligen trappas upp med 0,2 procentenheter, varvid utgångspunkten är att statslånet skall vara återbetalat inom ca 30 år. Detta innebär vid nuvarande räntenivå att behovet av räntebidrag kommer att upphöra efter ca 23 år; varefter återbetalning av statslånet kan ske inom 30 år för lån med en övre lånegräns av 100 % och något kortare tid för lån med lägre lånegräns. Därvid bör enligt min mening amortering i viss utsträckning kunna påbörjas redan innan räntebidraget avvecklats i syfte att åstadkomma en jämn ökningstakt i kapitalutgifterna.

I fråga om småhus som skall bebos av låntagaren bör den garanterade räntan höjas i en takt som med hänsyn till effekten av skattereduktionen för småhusägarna samt effekten av taxeringsvärdehöjningarna ger ungefär samma ökning av kapitalkostnaderna under den kommande femårsperioden som för bostäder upplåtna med hyres- och bostadsrätt. Mot denna bakgrund förordar jag att den garanterade räntan för nyproducerade småhus som bebos av låntagaren höjs med 0,2 procentenheter årligen.

I fråga om småhus som skall bebos av låntagarna bör det finnas möjligheter till val av sätt för återbetalning av statslånet. Låntagarna bör sålunda få välja mellan återbetalning med lika stora årliga amorteringar (rak amortering) och återbetalning av ränta och amortering i form av lika stora årliga annuiteter (annuitetslåneprincipen). Det först nämnda återbetalningssättet ger större årliga kapitalkostnader i början av lånetiden men kapitalkostnaderna minskar

därefter successivt i takt med att lånet återbetalas. Om statslånet återbetalas med rak amortering utbetalas räntebidrag som motsvarar skillnaden mellan nominella räntor och den garanterade räntenivån. Om ränta och amortering på statslånet betalas enligt annuitetslåneprincipen bör annuiteten grundas på en räntesats av 8 % och en amorteringstid av 30 år. Annuiteten bör justeras årligen med hänsyn till räntebidrag samt skillnader mellan nämnda räntesats och nominell ränta.

Jag övergår nu till frågan om hur räntesubventioner skall tillföras beståndet av bostäder som omfattas av ränte- och paritetslånesystemen.

En allmän utgångspunkt bör, som jag redan angett, vara att anpassa kapitalkostnaderna i beståndet till de kostnader som föreslås gälla i nyproduktionen och att förhindra fortsatt skuldökning. Den skuldökning som redan uppkommit bör däremot kvarstå tills vidare för senare återbetalning.

Med denna allmänna utgångspunkt bör beståndet av hyres- och bostadsrättslägenheter med paritetslån tillföras räntesubventioner i en omfattning som gör det möjligt både att eliminera fortsatt skuldökning och att sänka kapitalkostnaderna så att dessa med hänsyn till kravet på kostnadsparitet är avpassade till kapitalkostnaderna i nyproduktionen. Följande nya annuiteter föreslås för år 1975. Nuvarande basannuitet multiplicerad med gällande paritetstal anges som jämförelse.

Hus färdigställda år	Nuvarande basannuitet x gällande paritetstal	Ny annuitet (garanterad ränta samt beräknad amortering på bottenlån 0,1 %)
1974	5,1	4,2
1973	5,1	4,3
1972	5,1	4,5
1971	5,3	4,8
1970	5,46	4,8
1969	5,51	5,0
1968	5,56	5,0

För lån till ombyggnad gäller i vissa fall andra basannuiteter än de nyss angivna. Räntesubventionen för dessa lån bör utformas på ett likartat sätt.

Genom att räntebidrag, motsvarande skillnaden mellan faktiska (nominella) räntor och nyss nämnda garanterade räntor, tillförs de olika årgångarna i lånesystemet kan sålunda kapitalutgifterna sänkas med mellan 0,9 och 0,5 procentenheter för olika årgångar. Den garanterade räntan har för olika årgångar anpassats så att bättre kostnadsparitet än f. n. skall kunna uppnås mellan olika årgångar.

Den garanterade räntan bör höjas i en takt som motsvarar den som gäller för nytillkommande hyres- och bostadsrättslägenheter.

Senast när den garanterade räntenivån höjts upp till marknadsräntenivån kan amortering av ursprungligt statslån och amortering och förräntning av tidigare uppkommen skuldökning påbörjas. Riktpunkten bör härvid vara att det ursprungliga statslånet skall återbetalas inom 30 år. Under den tid räntesubventioner utgår skall den tidigare uppkomna skuldökningen på statslånet vara ränte- och amorteringsfri.

Också beträffande hyres- och bostadsrättslägenheter med räntelån förordar jag räntesubventioner som eliminerar behovet av räntelån och som för vissa årgångar också möjliggör en sänkning av kapitalkostnaderna i jämförelse med den kapitalkostnadsnivå som f. n. gäller. Det senare bör gälla hus som är färdigställda fr. o. m. år 1965. För sådana hus som har lån enligt 1957 och 1962 års kungörelser bör för år 1975 basräntorna sänkas på följande sätt.

Hus färdigställda år	Nuvarande basräntor x gällande paritetstal	Garanterad räntenivå (ny basränta)
1970	4,17	3,7
1969	4,21	3,9
1968	4,25	3,9
1967	4,21	4,0
1966	4,21	3,8
1965	4,21	4,0

För hus som har finansierats på annat sätt än med lån enligt 1957 och 1962 års kungörelser gäller andra basräntor än de nyss nämnda. Motsvarande basräntesänkningar bör genomföras även för dessa hus.

I fråga om hus som färdigställts före år 1965 bör för år 1975 gälla garanterade räntenivåer som nära motsvarar de nuvarande basräntorna sedan dessa multiplicerats med gällande paritetstal.

Mitt förslag till garanterade räntenivåer innebär att räntesubventionens storlek för olika årgångar har avpassats så att bättre kostnadsparitet än f. n. kan uppnås mellan de olika årgångarna. För hus färdigställda åren 1966 och 1965 har sålunda hänsyn tagits till de ofördelaktiga finansieringsvillkor, bl. a. stora s. k. överkostnader, som gäller för dessa hus. Vad jag beträffande årgångarna med paritetslån nyss har anfört om årlig höjning av den garanterade räntenivån samt förräntning och amortering av nuvarande låneskuld samt hittills ackumulerad skuldökning bör ha motsvarande tillämpning på ifrågavarande räntelån.

Också i fråga om beståndet av småhus med paritetslån som bebos av låntagaren bör räntesubventioner tillföras i en omfattning som eliminerar fortsatt skuldökning. Med hänsyn till önskemålet att uppnå parität med nyproducerade småhus bör följande nya basannuiteter fastställas för år 1975.

Hus färdigställda år	Nuvarande basannuitet x gällande paritetstal	Ny annuitet (garanterad ränta samt beräknad amortering på bottenlån 0,1 %)
1974–75	5,3	5,9
1973	5,3	6,1
1972	5,3	6,3
1971	5,5	6,5
1970	5,67	6,6
1969	5,72	6,7
1968	5,78	6,8

Som jag kommer att behandla närmare i det följande bör i fråga om småhus som skall bebos av låntagaren denne få viss valfrihet mellan nya och äldre bestämmelser under en övergångstid. Den kapitalkostnadsprocent som föreslås gälla för hus färdigställda år 1975 om låntagaren väljer de äldre bestämmelserna är fördelaktigare än den som skall gälla enligt de nya reglerna. Detta bör ses mot bakgrund av att låntagaren enligt de nya reglerna kan erhålla en högre statslåneandel med åtföljande minskande behov av egen insats.

De förordade nya annuiteterna för beståndet av småhus med paritetslån bör på samma sätt som den garanterade räntenivån för nyproducerade småhus, som bebos av låntagaren, höjas med 0,2 procentenheter årligen.

De småhusägare som förut har valt bostadslån med nominella lånevillkor i stället för paritetslån bör ges samma garanterade räntenivåer som jag nyss har förordat beträffande småhus med paritetslån.

Också de som innehar s m å h u s m e d r ä n t e l å n bör komma i åtnjutande av räntesubventioner som eliminerar framtida skuldökning till staten. Samtliga räntelåneårgångar bör av administrativa skäl behandlas som en enhet. För att i möjlig mån uppnå paritet med nya småhus och småhus med paritetslån bör räntesubventionen anpassas till en garanterad räntenivå för år 1975 som erhålls genom att produkten av nuvarande basräntor och paritetstal multipliceras med paritetstalet 1,28.

Även dessa nya basräntor bör årligen höjas med 0,2 procentenheter.

De av mig förordade kapitalkostnadsvillkoren för småhus med ränte- och paritetslån som bebos av låntagaren medför att kapitalkostnaderna kommer att stiga förhållandevis kraftigt. Dessa höjningar bör enligt min mening ses mot bakgrund av att kapitalkostnaderna hittills legat på en mycket låg nivå om hänsyn tas också till effekterna av avdragsreglerna inom villabeskattningssystemet. Kapitalutgifterna blir dock lägre än om låntagaren i stället valt nominella lån. Dessutom subventioneras räntorna så att någon ny skuldökning inte uppkommer. Vidare blir den ackumulerade skuldökningen ränte- och amorteringsfri under den tid räntesubventionen utgår. På sikt blir denna utformning av lånesystemet väsentligt gynnsammare än om systemet skulle behållas oförändrat.

Också för nyproducerade småhus som skall bebos av låntagaren innebär de av mig förordade kapitalkostnadsvillkoren högre kapitalkostnader än vad som hittills har gällt för paritetsbelånade småhus. I jämförelse med nominella villkor på de statliga bostadslånen innebär emellertid den av mig förordade ordningen fördelaktigare villkor. Jag vill i sammanhanget erinra om att mer än hälften av de nyblivna ägarna till nyproducerade småhus f. n. har lån med nominella villkor genom att antingen finansiera sitt hus utan statliga lån eller inom det statliga lånesystemets ram välja lån med nominella villkor. I många fall torde detta ske i syfte att bygga upp ett sparkapital på sikt. Förutsättningarna för att tillgodose detta syfte blir säkerställda med den förordade nya ordningen medan däremot en sådan säkerhet saknas inom paritetslånesystemet.

Jag är emellertid medveten om att, i jämförelse med nuvarande förhållanden möjligheterna för hushåll med måttliga inkomster att skaffa sig småhus vid en bedömning på kort sikt kan förefalla att bli försämrade. Häremot vill jag emellertid framhålla att den av mig förordade sänkningen av kapitalutgifterna för bostäder upplåtna med hyres- och bostadsrätt torde möjliggöra ett avsevärt ökat byggande av småhus i hyres- och bostadsrättsform. Med årskostnader som är överkomliga även för hushåll med lägre inkomster och med möjligheter att få bo i småhus utan krav på kontantinsats eller med krav på endast måttlig sådan insats kan nämligen småhus som boendeform komma att efterfrågas av hushållsgrupper som f. n. inte har ekonomiska möjligheter att bo i småhus.

I syfte att öka möjligheterna för hushåll med låga inkomster att skaffa sig ägda småhus bör emellertid vissa åtgärder vidtas som minskar kraven på kontantinsats och ökar möjligheterna för dessa hushåll att betala erforderliga årskostnader, särskilt i början av husens livstid. Statslånets storlek för småhus som bebos av låntagaren bör med dessa utgångspunkter utökas från 20 till 25 % av låneunderlaget, varmed följer en höjning av den övre lånegränsen från 90 till 95 %. Härigenom kan i princip kontantinsatsen minskas till hälften av vad den är i dag. För att erhålla lägre kapitalkostnader i början av lånetiden även vid nominella lånevillkor bör som jag tidigare nämnt bostadslån vidare kunna återbetalas med fasta annuiteter i stället för återbetalning enligt principen med rak amortering. Till vissa ytterligare åtgärder, som förbättrar småhusbelåningen särskilt i orter där svårigheter föreligger att få bottenlån upp till bostadslånets nedre gräns, återkommer jag i det följande.

I sammanhanget vill jag också ta upp frågan om statslånets storlek och den övre lånegränsen för bostadsrättsföreningar som arbetar utan enskilt vinstsyfte och har kommunal insyn, dsv. främst föreningar som är anslutna till HSB eller Svenska riksbyggen. Sådana bostadsrättsföreningar får f. n. bostadslån som utgår med 28 % av låneunderlaget med en övre lånegräns vid 98 % av pantvärdet.

Ifrågavarande lånegränser tillkom genom beslut av 1971 års riksdag (prop. 1971:140, bil. 9, FiU 1971:47, rskr 1971:293). Lånegränserna höjdes då från 25 % av låneunderlaget och 95 % av pantvärdet. Syftet med höjningarna var att stimulera efterfrågan på bostadsrättslägenheter.

Jag kommer i det följande att behandla medinflytandefrågor i bostadsförvaltningen. Den kooperativa ägandeformen ger som jag närmare motiverar i det följande de boende det önskvärda inflytandet i sammanhanget. Med hänsyn till det angelägna i att på olika sätt öka de boendes inflytande över bostadsförvaltningen finner jag det motiverat att ytterligare stimulera efterfrågan på bostadsrättslägenheter. Det kan ske genom en höjning av de nämnda lånegränserna. Höjningen bör dock inte vara så stor att den eliminerar det för bostadskooperationen grundläggande kravet på egen kapitalinsats. Mot denna bakgrund bör lånegränserna höjas till 29 resp. 99 %.

Innan jag övergår till att behandla reglerna för beräkning av låneunderlag och pantvärde vill jag i korthet ta upp ett par frågor som aktualiserats av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna och som tilldragit sig stor uppmärksamhet vid remissbehandlingen.

I fråga om amorteringstiden för statslånet är jag som framgått av vad jag tidigare anfört inte beredd att förorda någon principiell ändring av gällande regler bl. a. med hänsyn till angelägenheten att finansiellt utrymme skapas för modernisering och underhåll.

Utredningarna har föreslagit att låntagarna skall ges en inom lånesystemet av staten garanterad avkastning på den egna kapitalinsatsen. Utredningarnas förslag innebär att statens krav på ränta och återbetalning av statslånet skall tillgodoses först sedan låntagaren fått en förräntning på egen instats som svarar mot räntesatsen på bottenlån.

Den nuvarande behandlingen av den egna insatsen inom paritetslånesystemet inrymmer obestridligen problem för låntagarna. Den egna insatsen förutsätts nämligen bli förräntad på samma sätt som statslånet. Det innebär bl. a. att det belopp, som återstår sedan kostnaderna för bottenlån räknats av från den av basannuitet och paritetstal bestämda kapitalersättningen, fördelas proportionellt på egen insats och statslån. När denna kapitalersättning, som bestäms av basannuitet och paritetstal, inte räcker till för någon förräntning alls på det statliga lånet blir det sålunda inte heller någon förräntning på den egna insatsen. När, såsom fallet varit under senare år, kapitalersättningen inte räckt till för att täcka kapitalkostnaderna på bottenlånet har systemet inneburit att staten genom kontanta utbetalningar till låntagarna bidragit till betalningen av kostnaderna för bottenlånen. Härigenom har också låntagarna, utöver utebliven förräntning på egen insats, tvingats till kontanta tillskott, varvid en negativ förräntning på det egna kapitalet uppkommit.

Vidare blir den skuldökning som uppkommer under den inledande delen av statslånets löptid avsevärt större än den ursprungliga insatsen. Detta,

som är särskilt påfallande för bostadsrättslägenheter, medför att möjligheterna att återfå gjorda insatser blir avsevärt begränsade.

Genom den av mig förordade ordningen med räntesubventioner elimineras problemet med fortsatt skuldökning inom lånesystemet. Härigenom bortfaller i väsentlig utsträckning också problemet med förräntning av egen insats i nyproduktionen. Genom vissa ändringar inom det reviderade paritetslånesystemet bör motsvarande förräntningsmöjlighet åstadkommas för beståndet.

När det gäller reglerna för låneunderlag och pantvärde har bostadsstyrelsen i olika sammanhang föreslagit ändringar som alla syftar till att så långt det är möjligt eliminera skillnaderna mellan låneunderlag och pantvärde. Sålunda har styrelsen i sina anslagsframställningar för innevarande och nästa budgetår behandlat möjligheten att bl. a. slå samman låneunderlag och pantvärde för småhus som bebos av låntagare.

Jag vill först erinra om att det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta om jämkningar av reglerna för beräkning av låneunderlag och att meddela närmare bestämmelser om vilka kostnader som skall ingå i pantvärdet. För sammanhangets skull anser jag det emellertid vara lämpligt att erinra om vissa redan genomförda ändringar i beräkningsreglerna, innan jag går in på frågan om en sammanslagning av låneunderlag och pantvärde för småhus och därmed sammanhängande ändringar av lånereglerna, vilka förutsätter riksdagens medgivande.

I syfte främst att uppnå en administrativ förenkling av lånehanteringen har Kungl. Maj:t genom skilda beslut under de två senaste åren slopat eller till låneunderlaget fört över vissa tillägg som förut beaktades endast vid beräkningen av pantvärdet. Härigenom har med några smärre undantag, främst beträffande vissa lokaler som även i fortsättningen endast får beaktas vid beräkningen av pantvärdet, skillnaden mellan låneunderlag och pantvärde vid nybyggnad av flerfamiljshus i allt väsentligt elimínerats. Vid ombyggnader av flerfamiljshus får det s. k. ingångsvärdet, dvs. priset på saneringsfastigheter före ombyggnaden, dock räknas in endast i pantvärdet. Bostadsstyrelsen har föreslagit att även ingångsvärdet förs över till låneunderlaget vid fullständig ombyggnad. Det föreligger emellertid påtagliga risker för att ingångsvärdena skulle tendera att stiga om de fick räknas in i låneunderlaget och därigenom kunna ges en garanterad finansiering till de lägre kapitalkostnader som följer av lånesystemet. Jag kan därför inte biträda bostadsstyrelsens förslag i denna del.

Också när det gäller småhus har ändringar i reglerna för beräkning av låneunderlag och pantvärde genomförts som siktat till förenkling av småhusbelåningen. Fortfarande föreligger dock skillnader mellan låneunderlag och pantvärde i enlighet med de av 1967 års riksdag (prop. 1967:100, s. 245, SU 1967:100, rskr 1967:265) angivna grunderna för maximering av låneunderlaget och för bestämmande av en mot tidigare ytgräns svarande

kostnadsgräns för småhus. Maximeringen av låneunderlaget grundades ursprungligen på en våningsyta av 110 m² och har nu formen av en beloppsgräns. Den nämnda konstnadsgränsen innebär att lån inte beviljas om byggnadskostnaden överstiger den beräknade kostnaden för ett småhus av normal standard och med en lägenhetsyta om 125 m². Härvid beräknas kostnaden enligt grunderna för beräkning av pantvärdet.

Nuvarande ordning för beräkning av låneunderlag och pantvärde för småhus medför en begränsning av möjligheterna till fördjupning av statslånet, dvs. utökning av statslånets storlek när underliggande kredit inte kan erhållas i erforderlig omfattning. Fördjupning får nämligen avse endast det lånebehov som belöper på låneunderlaget. Svårigheterna att erhålla underliggande kredit med bättre förmånsrätt än statslånet är väsentligen koncentrerade till vissa regioner i främst norrlandslänen. Med anledning av bl. a. dessa svårigheter har jag i prop. 1974:1, bil. 14 (s. 127) uttalat min avsikt att i anslutning till översynen av bostadsfrågorna behandla frågan om en förbättrad småhusbelåning.

Mot denna bakgrund anser jag att särskilda fördjupningsregler bör gälla i de orter där det föreligger betydande svårigheter att erhålla underliggande kredit. Reglerna bör ha följande innebörd. Om lånsökanden inte kan få underliggande kredit upp till statslånets nedre gräns, bör bostadslånet kunna fördjupas så att bottenlån och bostadslån tillsammans uppgår till 95 % av pantvärdet. Det bör uppdras åt bostadsstyrelsen att närmare ange de orter där de särskilda fördjupningsreglerna skall gälla. Jag vill framhålla att de ökade fördjupningsmöjligheterna inte får medföra att bottenlångivarna känner sig mindre förpliktade än hittills att lämna lån.

I anslutning till de av mig förordade åtgärderna i syfte att bl. a. undanröja vissa regionala orättvisor i belåningshänseende vill jag ta upp frågan om vissa problem i samband med lånemyndigheternas kreditriskprövning.

Denna prövning sker med utgångspunkt i regeln att det skall föreligga ett varaktigt behov av den bostad som låneansökningen avser. Regeln har generell tillämplighet. Av naturliga skäl är kreditriskerna i allmänhet störst på landsbygden i de regioner där försörjningsmöjligheterna är otillfredsställande och befolkningsutvecklingen ogynnsam. Med anledning av bl. a. effekterna av lånemyndigheternas kreditriskprövning har riksdagen vid flera tillfällen uttalat sig om syftet med prövningen. Sålunda uttalades år 1964 (SU 1964:42) bl. a. att den omständigheten att gällande lag gav den enskilde en betydande frihet i fråga om lokalisering av bostäder inte rimligen kunde anses medföra någon förpliktelse för staten att för den enskildes räkning ikläda sig de finansiella risker som en från kreditvärdesynpunkt tvivelaktig lokalisering innebar. Vid bedömningen borde dock kreditriskerna vägas mot lånesökandenas skäliga intressen. Prövningen fick enligt statsutskottet inte bli så snäv att bostadsbyggandet på landsbygden systematiskt missgynnades.

Mot bakgrund av de under senare år genomförda ändringarna av byggnadslagstiftningen, som innebär ett krav på att all bebyggelse alltså också s. k. glesbebyggelse, skall ha föregåtts av en planmässig prövning, har riksdagen (CU 1974:14, s. 6) uttalat sig för en anpassning av ifrågavarande låneprövningsregler till de ändrade planeringsförutsättningarna.

Också för egen del anser jag att reglerna för kreditriskprövning i ifrågavarande avseende behöver anpassas till nya förutsättningar. Syftet härmed bör vara att i möjlig mån lägga ansvaret för kreditriskbedömningen på kommunerna. Denna bedömning bör kommunen göra redan i samband med prövningen av bebyggelsens lämplighet. Kommunens bedömning bör vara avgörande även för möjligheten att erhålla bostadslån. Enligt min mening bör en sådan ordning kombineras med ett ökat kommunalt ansvar för förlust på statslånet.

Enligt gällande bestämmelser kan bostadslån för småhus som skall bebos av låntagaren utgå endast om kommunen åtar sig att under tio år svara för förlust på lånet intill ett belopp som motsvarar 5 % av låneunderlaget. Med hänsyn till den av mig förut förordade utökningen av statslånets storlek för egna hem och mot bakgrund av önskemålen om förenklad kreditriskprövning förordar jag att kommunernas ansvar för förlust på statslånet bör vidgas till att avse lånets hela löptid och till ett belopp som svarar mot 10 % av låneunderlaget. Med denna utökning av det kommunala ansvaret till 40 % av statslånet för egna hem anser jag någon särskild kreditriskbedömning från lånemyndigheternas sida inte blir behövlig i fråga om lån till egna hem. Kommunens ställningstagande i ansvarsfrågan blir alltså helt avgörande för låneprövningen i detta avseende.

I detta sammanhang vill jag anmäla följande fråga. I samband med den av statsmakterna beslutade gruvdriften i Stekenjokk har uppkommit behov av bostadsbyggande i Klimpfjäll. Bostadslån för ändamålet kan inte utgå, eftersom kravet på varaktigt behov av bostäderna inte är uppfyllt på grund av att gruvdriften är säkerställd för endast 20 år. För bostads- och samhällsbyggande i Klimpfjäll har riksdagen (prop. 1973:52, NU 1973:28, rskr 1973:125) anvisat ett ränte- och amorteringsfritt lån på 2 milj. kr. Behov finns nu av ytterligare finansieringsstöd för bostadsbyggande. Efter samråd med industriministern förordar jag att bostadslån kall kunna utgå utan hinder av varaktighetskravet, under förutsättning att kommunen går i borgen för hela lånet och att den del av tidigare anvisat lån som använts för bostadsbyggande återbetalas med ränta.

Jag övergår nu till att behandla vissa ombyggnadsfrågor. Genom beslut av förra årets riksdag (prop. 1973:21, CU 1973:19, rskr 1973:208 och prop. 1973:22, CU 1973:20, rskr 1973:209) genomfördes betydelsefulla reformer i syfte att främja saneringsverksamheten inom äldre bostadsområden. Bl. a. förstärktes det finansiella stödet till ombyggnad och förbättring. Vidare beslöt riksdagen innevarande år (prop. 1974:1 bil. 14,

CU 1974:13, rskr 1974:86) om vidgat stöd för upprustning av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse.

Mot bakgrund av dessa nyligen genomförda reformer har jag inte haft anledning att närmare överväga reformbehovet i samband med ombyggnadsverksamheten. Vissa frågor om möjligheter till inflytande för hyresgästerna vid ombyggnader kommer jag dock att behandla i det följande.

När jag nu i det följande tar upp vissa frågor om det statliga lånestödet till ombyggnader är utgångspunkten härför mina förut redovisade ställningstaganden i fråga om lånestödet till nybyggnad. Det innebär att jag här inte närmare går in på utredningarnas förslag rörande lån till ombyggnad.

Den garanterade räntan för ombyggnader som till standard är likvärdiga med nybyggnader bör såvitt gäller framtida ombyggnader bestämmas till 3,9 % för hyres- och bostadsrättslägenheter samt 6 % för ägda småhus. Kapitalkostnadsnivån för ombyggnader som inte ger nybyggnadsstandard bör beräknas med ledning av den amorteringstid som är motiverad med hänsyn till ombyggnadens omfattning och husets återstående användningstid. Den nuvarande möjligheten att utsträcka amorteringstiden till 40 år i kombination med nominella lånevillkor torde med den förordade uppläggningen inte längre bli aktuell. Redan genomförda ombyggnader med statliga lån bör få del av den förordade räntesubventionen och över huvud taget röna samma behandling som jag tidigare förordat.

Tilläggslån för bevarande av bostadsbebyggelse som är av byggnadsminneskaraktär, en låneform som tillkom genom beslut av innevarande års riksdag, får utgå endast i kombination med bostadslån i form av annuitetslån. Anledningen till att tilläggslån, som enligt huvudregeln skall börja förräntas och amorteras efter tio år, inte kan utgå i kombination med paritetslån är att en sådan kombination väsentligt skulle begränsa återbetalningsmöjligheterna. Riksdagen (CU 1974:13 s. 8) har förutskickat att nuvarande ordning bör övervägas i samband med att sättet för återbetalning av bostadslån prövas.

Den av mig förordade sänkningen av kapitalkostnaderna genom en räntesubvention medför att frågan om tilläggslån får bedömas från delvis nya utgångspunkter. Erfarenheterna av den förordade ordningen med räntesubventioner bör dock avvaktas innan någon ändring av reglerna för tilläggslån sker. Tilläggslån bör därför tills vidare utgå endast i kombination med lån utan räntesubventioner. Kungl. Maj:t har riksdagens bemyndigande att frångå regeln att tilläggslånet i allmänhet inte skall utgå med mer än 40 % av låneunderlaget.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har i enlighet med ett särskilt uppdrag behandlat frågan om köpeskillingskontroll vid snar försäljning av småhus. Uppdraget har sitt upphov i en av riksdagen (CU 1973:19, s. 34) behandlad motion om åtgärder för att motverka oskäliga kapitalvinster vid försäljning av statsbelånade småhus.

Utredningarnas förslag innebär att kommunerna skall få besluta om fortsatt tillämpning av köpeskillingskontroll vid överlåtelse av sådana småhus, s. k. gruppbyggda småhus, för vilka länsbostadsnämnden fastställt ett högsta överlåtelsepris vid den första försäljningen. Enligt utredningarna skall i dessa fall inte godtas sådana överlåtelsevärden som ger skattepliktig realisationsvinst. Prövningsperiodens längd bör enligt utredningarna inte överstiga tre år. Utredningarna pekar också på olika andra åtgärder som kommuner, byggherrar och långivare kan vidta för att begränsa ifrågavarande försäljningar.

Utredningarnas förslag har fått ett blandat mottagande. Flertalet remissinstanser ställer sig visserligen bakom syftet med de förordade åtgärderna, men åtskilliga remissinstanser har invändningar mot utformningen av den föreslagna kontrollen. Många pekar på svårigheter att upprätthålla en kontroll och anser att problemet kan lösas genom en ökad tillgång på småhus. Bl. a. bostadsstyrelsen anser att en anknytning av kontrollen till skattepliktig vinst är mindre lämplig, eftersom en sådan anknytning skulle leda till orimliga konsekvenser och tröskeleffekter, särskilt om husen säljs under samma år som förvärvet skett. Styrelsen anser vidare att kontrollen bör vara generell.

För egen del ansluter jag mig till bostadsstyrelsens synpunkter och förordar en av styrelsen föreslagen metod för prövning av överlåtelsevärden. Styrelsens förslag innebär att prövningen anknyts till den praxis som f. n. tillämpas vid andrahandsöverlåtelse före det statliga lånets utbetalning. Prövningen innebär bl. a. att köpeskillingen anses godtagbar om det inte överstiger ursprungligen godtagen högsta produktionskostnad med skäliga tillägg för försäljningskostnader, förbättringar och allmän ökning av byggnadskostnaderna från tiden för färdigställandet och fram till överlåtelsetillfället. I likhet med bostadsstyrelsen anser jag att den förordade kontrollen bör begränsas till två år från den första överlåtelsen.

10.5.6 *Ikraftträdande och genomförande*

De av mig förordade ändringarna av villabeskattningen bör genomföras med verkan vid 1976 års taxering.

När det gäller olika ändringar i fråga om bostadsfinansieringssystemet har bostadsstyrelsen framhållit att noggranna förberedelser och erforderlig information bör föregå ikraftträdandet. Bostadsstyrelsen har mot denna bakgrund föreslagit att ändringarna i huvudsak skall träda i kraft den 1 juli 1975.

Jag ansluter mig till bostadsstyrelsens uppfattning om behovet av noggranna förberedelser och erforderlig information. Jag avser att föreslå Kungl. Maj:t att besluta att medel för information ställs till bostadsstyrelsens förfogande genom överskridande av anslaget till styrelsen.

Mina förslag i det föregående om ett nytt låne- och bidragssystem för nyproduktionen och om kapitalkostnadsändringar för redan beviljade lån

bygger på den uppfattningen att det är angeläget att ändringarna genomförs med verkan fr. o. m. den 1 januari 1975. Att så sker beträffande nyproduktionen torde inte medföra större administrativa problem, eftersom den praktiska hanteringen av räntebidragen växer fram successivt.

När det gäller räntebidrag till hus med paritetslån eller räntelån är möjligheterna att tillämpa de nya reglerna redan fr. o. m. den 1 januari 1975 beroende av den teknik som man väljer för att tillföra nuvarande lånesystem de erforderliga subventionerna. Enligt vad jag inhämtat från bostadsstyrelsen torde ett ikraftträdande i denna del redan vid nämnda tidpunkt vara möjligt endast om räntesubventionerna ges den formen att den fr. o. m. den 1 januari 1975 uppkommande skuldökningen inom nuvarande lånesystem efterges och till följd därav omedelbart avskrivs. Denna eftergift föranleder i enlighet med vad jag tidigare anfört inte beskattning av låntagaren. Jag förordar denna tekniska lösning och sålunda också att ikraftträdandet bestäms till den 1 januari 1975. Direkta räntesubventioner till låntagare med nominella lån bör dock inte avse tid före den 1 juli 1975 med hänsyn till att förberedelsearbetet för en sådan ändring blir förhållandevis omfattande.

Från avskrivning och räntefrihet bör dock undantas så stor del av räntelån som beräknas motsvara amortering på det ursprungliga bostadslånet eller däremot svarande lån. I dessa fall skulle nämligen låntagarna eljest få en räntesubvention som inte har någon motsvarighet beträffande paritetslån.

Också de ändrade lånegränserna för egnahemsägare och vissa bostadsrättsföreningar bör träda i kraft den 1 juli 1975.

I fråga om hus som färdigställs efter år 1974 och för vilka lån har beviljats preliminärt enligt äldre bestämmelser bör de nya reglerna tillämpas.

När det gäller ändringen av kapitalkostnadsvillkoren för nytillkommande egnahem är dock vissa särskilda övergångsregler nödvändiga. Beträffande småhus som skall bebos av låntagaren och som färdigställs efter år 1974 bör sålunda låntagarna, om preliminärt lånebeslut har meddelats före den 1 januari 1975, få välja mellan de gamla och de nya lånevillkoren för ägda småhus. Låntagarna kommer således att få välja mellan å ena sidan lånevillkor som innebär 90 % belåning och kapitalkostnadsvillkor som föreslås gälla för hus med paritetslån och å den andra sidan lån till 95 % av pantvärdet och de kapitalkostnadsvillkor som föreslås gälla för nytillkommande hus. Motsvarande valmöjlighet bör dock inte finnas i de fall där endast ett lånebeslut meddelas.

Övriga ändringar i lånevillkoren bör träda i kraft den 1 juli 1975.

Det bör ankomma på Kungl. Maj:t att med utgångspunkt i de här angivna riktlinjerna för ikraftträdandet meddela erforderliga övergångsbestämmelser och att även i övrigt meddela föreskrifter i detaljfrågor som inte behandlats i det föregående.

10.5.7 *Statsfinansiella konsekvenser*

De av mig förordade räntesubventionerna kommer att medföra betydande statsfinansiella uppoffringar.

För hyres- och bostadsrättslägenheter beräknas dessa subventioner under budgetåret 1975/76 uppgå till drygt 1 700 milj. kr. Subventionerna tas upp som ett särskilt anslag på driftbudgeten. För varje ny årgång av bostäder med hyres- och bostadsrätt kommer behovet av räntebidrag, vid nuvarande räntenivå, att uppgå till ca 130 milj. kr. I gengäld minskar behovet av subventioner till beståndet genom de årliga höjningarna av den garanterade räntenivån.

För småhus som bebos av låntagarna beräknas räntesubventionerna under budgetåret 1975/76 uppgå till ca 300 milj. kr. Subventionerna tas upp på det nyss nämnda anslaget på driftbudgeten. För varje ny årgång tillkommer ett subventionsbelopp som uppgår till inemot 100 milj. kr. För beståndet av småhus medför emellertid de årliga höjningarna av den garanterade räntenivån ett successivt minskat behov av subventioner.

Det sammanlagda beloppet för räntesubventioner som för budgetåret 1975/76 bör föras upp på det särskilda anslaget på driftbudgeten – preliminärt ca 2 200 milj. kr – är ett uttryck för den resursuppoffring som staten åtar sig genom det nya finansieringssystemet. Vid en bedömning av budgetutfallet för budgetåret 1975/76 bör hänsyn tas till att under anslaget till lånefonden för bostadsbyggande m. m. har beräknats utgifter för räntelån och skuldökning på paritetslån – under innevarande budgetår sammanlagt 1 360 milj. kr. – vilka genom det föreslagna bostadsfinansieringssystemet helt kommer att bortfalla.

Genom att avdragsmöjligheterna som en följd av räntesubventionerna kommer att minska för dem som bor i ägda småhus ökas statens inkomster i viss mån.

Beträffande de finansiella konsekvenserna av övriga förslag som jag lägger fram i frågan om bostadsbeskattning och bostadsfinansiering kommer också den förordade skärpningen av villabeskattningen att medföra ökade statsinkomster. Dessa ökningar är dock endast marginella och uppgår till några milj. kr. per budgetår.

Den förordade ökningen av statslåneandelen för småhus som bebos av låntagaren samt för bostadsrättsföreningar kommer däremot att få betydande statsfinansiella konsekvenser. För varje årgång av småhus kommer anspråken på statsmedel att öka med drygt 200 milj. kr. För varje ny årgång av bostadsrättslägenheter blir ökningen ca 15 milj. kr.

Till närmare beräkningar av anslagseffekterna återkommer jag i samband med 1975 års budgetproposition.

10.5.8 *Kreditförsörjningen till bostadsbyggandet*

I anslutning till bostadsfinansieringsfrågorna vill jag slutligen i korthet beröra frågan om kreditförsörjningen till bostadsbyggandet.

Utredningarna har enligt sina direktiv till uppgift att mot bakgrund av vunna erfarenheter av nuvarande ordning pröva frågan om totalfinansiering inom bostadsbyggandet. I föreliggande betänkanden har utredningarna dock närmast koncentrerat sig på de mer principiella aspekterna på totalfinansiering. Det är alltså inte möjligt att på grundval av det nu redovisade utredningsmaterialet ta ställning i frågan om vare sig en totalfinansiering som omfattar endast fastighetslånen eller en ordning som inbegriper även byggnadskrediterna i totalfinansiering. Jag anser det emellertid vara lämpligt att redovisa de slutsatser som framkommer av remissutfallet med anledning av utredningarnas synpunkter.

Innan jag redovisar dessa slutsatser finner jag det lämpligt att göra en återblick på kreditförsörjningen till bostadsbyggandet.

Fram till år 1966 förelåg inte några överenskommelser om kreditförsörjningen till bostadsbyggandet mellan statsmakterna och kreditinstituten. En allmän förutsättning för statsmakternas planering av bostadsbyggandet var dock att det av statsmakterna beslutade bostadsbyggandet skulle kunna rymmas inom tillgänglig kreditvolym på kreditmarknaden. Åren 1965 och 1966 tillämpades av konjunkturskäl en restriktiv kreditpolitik. Samtidigt ökade bostadsbyggnadsvolymen kraftigt. Följden blev att det uppkom avsevärda svårigheter att få erforderliga byggnadskrediter till det beslutade bostadsbyggandet. Under det första halvåret 1966 blev därför igångsättningen av bostadsbyggandet avsevärt förskjuten. Genom vissa tillfälliga ingripanden från riksbankens sida kunde problemen i viss mån lösas under senare hälften av år 1966. Det stod dock klart att det framdeles behövdes bättre garantier för finansieringen av bostadsbyggandet.

År 1967 tog regeringen genom delegationen för bostadsfinansiering, som hade tillkallats redan året innan, initiativ till överläggninar med bankerna om bostadsbyggandets försörjning med byggnadskrediter. Dessa överläggningar ledde år 1967 fram till en överenskommelse om kreditförsörjningen för 1967 års igångsättning enligt den av statsmakterna beslutade bostadsbyggnadsplanen. Överenskommelsen innebar att bankerna förklarade sig villiga att ställa byggnadskrediter till förfogande för statligt belånade nybyggnader. Liknande överenskommelser har därefter slutits varje år. Överenskommelserna har successivt vidgats till att omfatta bl. a. statligt belånade ombyggnader, lokaler som finansieras med statligt stöd och krediter till kommuner avseende tomträttsmark.

I anslutning till tillämpningen av överenskommelserna har ett administrativt system utarbetats för information till bankerna om bl. a. den pla-

nerade igångsättningen av bostadsbyggnadsprojekt med statliga lån. Ett särskilt rapportsystem och en särskild förhandlingsordning tillämpas vidare för projekt för vilka kredit inte kunnat erhållas genom kontakt mellan kreditinstitut och byggherrar.

Med undantag främst för åren 1969 och 1970, då bankernas kreditkapacitet var ytterst ansträngd samtidigt som igångsättningen ökade mycket kraftigt, har bostadsbyggandets försörjning med byggnadskrediter fungerat i stort sett tillfredsställande. Under senare år har svårigheter förelegat främst i fråga om finansieringen av vissa ombyggnader samt delvis beträffande finansieringen av nybyggda småhus. Dessa svårigheter torde hänga samman med ökningen av volymen ombyggnader och nybyggda småhus som bl. a. medför att ett ökande antal byggherrar som inte bedöms vara tillräckligt kreditvärdiga söker lån hos bankerna.

I stort sett kan utvecklingen av försörjningen med byggnadskrediter således sägas ha utvecklats till det bättre. När det gäller försörjningen med långfristiga fastighetslån har, som jag antydde redan inledningsvis, förhållandena däremot utvecklats på ett mindre tillfredsställande sätt. Önskemålen om att byggnadskrediterna skall kunna ersättas med långfristiga lån i nära anslutning till husets färdigställande har sålunda inte kunnat förverkligas i någon nämnvärd omfattning under senare år. Tiden för avlyft av byggnadskrediter har särskilt under åren 1971–1973 förlängts avsevärt.

Detta hänger samman med att vare sig AP-fonden eller affärsbankerna under dessa år ökade sin behållning av bostadsobligationer i samma omfattning som tidigare. För affärsbankernas del var nettoplaceringarna i bostadsobligationer praktiskt taget oförändrade under åren 1971 och 1972.

Mot bakgrund av den försämrade avlyftssituationen inledde delegationen för bostadsfinansiering på regeringens uppdrag överläggningar med bankerna om deras bidrag till den slutliga bostadsfinansieringen. Under år 1973 träffades en överenskommelse med affärsbankerna innebärande att dessa skulle öka sitt innehav av bostadsobligationer under år 1973 med 1,5 miljarder kr. Dessutom skulle affärsbankerna under året omvandla 1 miljard kr. i utestående byggnadskrediter till s. k. mellankrediter. På grund av att dessa krediter löper med samma räntesatser som slutliga fastighetslån kunde vissa negativa följder av en stor utestående byggnadskreditvolym undanröjas. Under år 1974 träffade delegationen överenskommelse med samtliga banker om deras bidrag till den slutliga bostadsfinansieringen under år 1974. Överenskommelsen innebar att bankerna åtog sig att under år 1974 bidra med ca 4 miljarder kr. till finansieringen av färdiga bostadsfastigheter.

Även om sålunda avlyftssituationen under år 1974 kan komma att förbättras något som en följd av sist nämnda överenskommelse är det uppenbart att åtgärder behöver övervägas som ger förutsättningar för en varaktig förbättring av avlyftssituationen. De av chefen för finansdepartementet på grundval av betänkandet (Ds Fi 1974:2) Kreditpolitiska medel i lagrådsremiss

den 20 september 1974 framlagda förslagen om ny kreditpolitisk lagstiftning bör kunna medverka till att bättre förutsättningar skapas för tillfredsställande förbättringar av avlyftssituationen. Förslagen innebär bl. a. att, i den mån överenskommelser i ifrågavarande hänseende inte kan nås, regler om allmän placeringsplikt skall kunna tillämpas för att tillgodose bostadsbyggandets försörjning med långfristiga krediter.

Också boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har som jag redan nämnt behandlat kreditförsörjningsfrågorna från mera översiktliga och principiella utgångspunkter. Utredningarna har behandlat frågan om totalfinansiering från tre utgångspunkter. Den första gäller frågan om ett enda slutligt lån (fullständig finansiering). Den andra avser möjligheterna att integrera kort- och långfristig finansiering (integrerad finansiering). Slutligen diskuterar utredningarna de institutionella formerna för bostadsfinansieringen bl. a. möjligheterna att tillhandahålla krediterna genom ett enda institut (en s. k. bostadsbank).

Utredningarnas redovisning har tagits upp förhållandevis ingående av remissinstanserna. Många remissinstanser stöder tanken på en fullständig finansiering, särskilt om denna kombineras med att staten övertar upplåningsansvaret för de långfristiga bostadskrediterna. Bl. a. anför Svenska bankföreningen att en fullständig finansiering i statlig regi skulle kunna medföra positiva verkningar för kreditpolitiken och kapitalmarknaden. Också kapitalmarknadsutredningen anser att en fullständig finansiering genom upplåning via statsbudgeten skulle vara fördelaktig från flera synpunkter. Utredningen understryker dock att den inte är beredd att ta slutlig ställning till frågan förrän i samband med sina överväganden av den svenska kapitalmarknadens långsiktiga utveckling. Också flera andra remissinstanser, som är i princip positiva till tanken, anser att ytterligare utredningsarbete behövs för att slutlig ställning skall kunna tas i frågan.

När det gäller frågan om integrerad finansiering är flera remissinstanser tveksamma. Bl. a. betonas att denna finansieringsform har genomgripande och svåröverskådliga konsekvenser. Några remissinstanser pekar också på möjligheterna att tillgodose kraven på integrerad finansiering inom ramen för nuvarande förhållanden. Bl. a. nämns det system som tillämpas av sparbankerna och Sparbankernas inteckningsaktiebolag (Spintab) i sammanhanget. Det innebär i korthet att Spintab och berörda sparbanker för ett år i taget sluter avtal om bankernas bidrag vid avlyften.

Till tanken på en särskild bostadsbank med eget upplångsansvar intar många remissinstanser en negativ hållning. Skälet härför är att den väsentligaste fördelen med fullständig finansiering anses vara att kapitalanskaffningen sker över statsbudgeten, dvs. inom ramen för statens upplåning i olika former. Den fördelen skulle gå förlorad om en särskild bostadsbank med eget upplåningsansvar inrättas. Vidare anser många instanser att vid en eventuell övergång till fullständig finansiering, bostadsstyrelsen och

länsbostadsnämnderna på ett enkelt sätt kan fylla samma funktion som en bostadsbank genom att det statliga bostadslånet fördjupas till att omfatta även underliggande krediter.

För egen del vill jag understryka att det nu inte är möjligt att ta ställning till de av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna aktualiserade frågorna. Ytterligare utredningsarbete och konkretiserade förslag till lösningar är nödvändiga för ett ställningstagande. Vidare bör erfarenheterna av fortsatta överenskommelser mot bakgrund av den föreslagna nya kreditpolitiska lagstiftningen kunna ge ett bättre underlag för framtida ställningstaganden. För det fortsatta arbetet i såväl bostadsfinansieringsutredningen, som bör bedöma frågorna ur främst bostadspolitisk synvinkel, och kapitalmarknadsutredningen som av naturliga skäl kommer att göra sin bedömning från allmänna kreditpolitiska utgångspunkter, bör remissyttrandena vara av värde och sålunda kunna bidra till de fortsatta övervägandena i fråga om bostadsbyggandets kreditförsörjning.

10.6 Åtgärder för att främja konkurrensen på byggmarknaden

10.6.1 *Allmänna synpunkter*

Byggkonkurrensutredningen har haft till uppgift att undersöka hur de ändrade konkurrensförutsättningarna för bostadsbyggande, som redan inträtt eller som kan förutses för framtiden, inverkar på fastlagda riktlinjer för bostadspolitiken och särskilt kommunernas möjligheter att aktivt öva inflytande över bostadsförsörjningen.

Den grundläggande utgångspunkten för utredningen har härvid varit samhällets konkurrenspolitiska mål. Dessa har utvecklats i samband med 1956 års ändringar i konkurrensbegränsningslagstiftningen (prop. 1956:148). De konkurrenspolitiska målen – som de kommer till uttryck i nämnda lagstiftning – kan sammanfattningsvis sägas vara att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet, dvs. en effektiv konkurrens som gagnar konsumenterna och som innebär det bästa utnyttjandet av samhällets resurser. Ett mål för konkurrenspolitiken är därför att i möjlig mån undanröja sådana konkurrensbegränsningar som är skadliga från allmän synpunkt.

Byggkonkurrensutredningen skiljer i sina analyser av konkurrensförhållandena mellan två marknader, bostadsmarknaden och byggmarknaden. Ytterst styrs i princip bostadsbyggandets omfattning och inriktning av konsumenten på bostadsmarknaden. Utredningen utvecklar emellertid närmare hur bostadsmarknaden saknar de flesta av de för en konkurrensmarknad utmärkande egenskaperna. Bl. a. saknar konsumenterna i sitt val av säljare den frihet de har på andra marknader. Deras val beror sålunda av åtskilliga faktorer som de ofta inte själva kan påverka, såsom arbetsplatsens belägenhet, barnens skolgång etc. Å andra sidan ingriper statsmakterna i andra hänseenden, när det gäller bl. a. hyrorna och besittningsrätten, till konsumenternas förmån. Enligt utredningen är det osannolikt att man skulle kunna ändra på dessa förhållanden. I vart fall har det inte hört till dess uppdrag att lägga fram förslag i det hänseendet. Omedelbart bestäms däremot byggmarknadens förutsättningar av hur olika parter som är engagerade i bostadsbyggnadsprocessen agerar. Och här är enligt utredningens mening konkurrensförhållandena av största betydelse. Byggmarknadens resurser och förutsättningar att bygga bostäder av hög kvalitet till lägsta möjliga kostnad utnyttjas bäst genom att byggföretagen konkurrerar om bygguppdragen.

Konkurrensen i bostadsbyggandet begränsas enligt utredningen i dag av att en betydande del av bostadsproduktionen undandras entreprenadmarknaden. Många byggherrar utnyttjar inte heller konkurrensmöjligheterna på marknaden vid sin upphandling. Dessa förhållanden kan tillskrivas bl. a. den starka integration inom byggbranschen som från andra synpunkter haft också betydande gynnsamma effekter.

Om marken också ägs av byggintressent, behöver byggföretaget, som

jag tidigare har utvecklat, inte tävla med andra om att få bygguppdraget. Det är uppenbart att denna situation – som utredningen betecknar egenregibygge – i princip kan vara ägnad att motverka konkurrenspolitiska mål. Av tillgängliga uppgifter framgår vidare att, när ett bygge upphandlas, förhandlingar i betydande utsträckning ersätter anbudstävlan som upphandlingsform. Också detta minskar det renodlade konkurrensmomentet i bostadsbyggandet.

Mot denna bakgrund har utredningens arbete varit inriktat på att undanröja hinder för konkurrens i entreprenörledet och att stimulera beställarna i byggprocessen att i ökad utsträckning utnyttja konkurrensen som medel att nå ökad effektivitet i produktionen. En väsentlig fråga har också varit att söka renodla byggherrens och byggproducentens ansvarsområden, att skapa ett klarare partsförhållande mellan köpare och säljare i byggprocessen. Tyngdpunkten i utredningens förslag ligger på åtgärder för att motverka egenregibygge och förhandlingsentreprenad till förmån för anbudsupphandling. Övervägandena rörande anbudsupphandling innehåller vidare vissa förslag till reglering av anbudsförfarandet. Utredningen lägger slutligen också fram vissa förslag rörande lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsprojekt med avseende bl. a. på deras kostnader och rörande de allmännyttiga bostadsföretagens ställning.

Remissinstanserna har nästan genomgående instämt i byggkonkurrensutredningens syfte med sina förslag – att öka konkurrensen inom bostadsbyggandet – men har i viss utsträckning redovisat delade meningar bl. a. i frågan om vilken omfattning den direkta konkurrensen skall ha i olika led i byggprocessen. Det övervägande antalet remissinstanser ställer sig emellertid i huvudsak positiva till utredningens förslag.

De huvudinvändningar som har riktats mot den allmänna inriktningen av utredningens överväganden är främst två. Man menar att utredningens överväganden gjorts mot bakgrund av en helt annan marknadsbild än den som råder i dag och att reformbehovet är väsentligt mindre än utredningen förutsatt. Man menar vidare att utredningen ensidigt inriktat sig på entreprenörledet. I stället borde ha beaktats angelägenheten av konkurrens över hela fältet, inbegripet byggherreledet, med inriktning på slutresultatet, dvs. en god bostadskvalitet och en god bostadsmiljö i enlighet med de boendes önskemål.

HSB menar att den åtskillnad utredningen gjort mellan byggmarknad och bostadsmarknad är teoretiskt elegant men att den har dålig anknytning till de faktiska förhållandena. Enligt HSB är konkurrensen i bostadsbyggandet i endast begränsad omfattning en fråga om bostadens pris vid produktionstillfället. HSB erinrar om att grundläggande för den kooperativa sektorns verksamhet har varit en konkurrens med starkt hänsynstagande till kvalitet och till ansvarskännande i den långsiktiga förvaltningen av bostäder under bostadskonsumenternas egen bestämmanderätt.

Jag är naturligtvis medveten om att den förändring i marknadssituationen inom bostadssektorn som har inträtt under senare år har haft en inverkan på konkurrensförhållandena och varit ägnad att pressa kostnaderna och höja kvaliteten i bostadsbyggandet. Även om denna marknadssituation skulle bli bestående, kan det emellertid enligt mitt sätt att se inte utgöra ett skäl mot att söka ytterligare stärka konkurrensen.

Som jag redan tidigare har framhållit delar jag vidare helt byggkonkurrensutredningens uppfattning att bostadsmarknaden inte kan fungera som en fri konkurrensmarknad. Med hänsyn till bostadens sociala betydelse är det just därför angeläget att det allmänna vidtar de åtgärder som behövs för att så långt som möjligt stärka konkurrensförutsättningarna i den process som utmynnar i produktion av bostäder. Med det sagda vill jag inte förringa den roll som insatser i byggherre- och förvaltarledet spelar utan bara stryka under att konkurrensfrämjande åtgärder i byggledet inte kan avvaras. När det gäller bostadsmarknaden får man konstatera att det spel mellan producent och konsument som kännetecknar en renodlad konkurrensmarknad inte kan få någon fullständig motsvarighet på denna marknad. Därför måste kommunerna ges vissa övergripande uppgifter i konsumenternas intresse, t. ex. i samband med den statliga bostadslångivningen. Som jag framhåller i flera andra sammanhang är det självklart att kommunen därvid beaktar de fördelar som byggande och förvaltning i allmännyttig eller kooperativ regi erbjuder.

Jag delar alltså byggkonkurrensutredningens uppfattning att insatser bör göras från samhällets sida för att förstärka konkurrensmomentet i bostadsbyggandet. I likhet med en betydande del av remissinstanserna anser jag det riktigt att insatserna, som utredningen föreslagit, främst inriktas på att motverka egenregibygge och att stimulera anbudsupphandling i former som är effektiva från konkurrenssynpunkt.

10.6.2 *Kommunernas markfördelning – egenregibygge*

Jag har i samband med behandlingen av de markpolitiska frågorna utvecklat hur byggföretag genom innehav av mark kan både få ett inflytande över samhällsplaneringen och stärka sin ställning i byggprocessen. I syfte att förbättra förutsättningarna för kommunerna att föra en aktiv markpolitik och att genom en markfördelning främja en bostadsproduktion under ledning av byggherrar som har bästa förutsättningar och vilja att bygga goda och billiga bostäder har jag förordat att det av byggkonkurrensutredningen föreslagna markvillkoret genomförs. Markvillkoret innebär i huvudsak att statligt bostadslån för nybyggnad skall kunna utgå endast om kommunen, landstingskommunen eller vissa kommunala bolag har sålt marken eller upplåtit denna med tomträtt till byggherren för genomförande av det projekt för vilket bostadslån söks.

Frågan är då vilka riktlinjer som bör gälla för kommunernas markför-

delning. I anslutning därtill bör prövas frågan i vilken utsträckning egenregibygge bör få förekomma med stöd av statliga bostadslån.

Byggkonkurrensutredningen har i förstnämnda hänseende avstått från att föreslå några bindande regler. En utgångspunkt för utredningens diskussion om markfördelningen har i stället varit att fördelningen av bostadsbyggandet på byggherrekategorier är en angelägenhet för den kommunala självstyrelsen som bör förbli oreglerad. Däremot redovisar utredningen vissa synpunkter på hur en markfördelning skall kunna organiseras genom tävlingsförfarande. Utredningen förordar ökad användning av s. k. markfördelningstävlingar.

Vad beträffar frågan om i vilken utsträckning och i vilka fall statliga lån bör utgå för bostadsbyggande i egen regi föreslår utredningen till en början att det skall kunna ske om marken tilldelats den byggande efter tävling (markfördelningstävlan). Fördelning av mark för egenregibygge skall enligt utredningens förslag också kunna ske till allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag efter prövning från fall till fall av bostadsstyrelsen. Prövningen skall ge möjlighet till dispens beträffande visst företags produktion under viss tid och skall avse frågan om företagets egenregiproduktion är konkurrenskraftig och i fråga om kvalitet och kostnader ger lika bra eller bättre resultat som vid entreprenadupphandling. I andra fall än som nu nämnts skall enligt utredningens förslag statliga bostadslån inte kunna utgå till egenregibygge.

Remissinstanserna delar i allmänhet byggkonkurrensutredningens uppfattning att kommunernas markfördelning bör lämnas oreglerad. Flera remissinstanser uttrycker dock farhågor för att kommunerna kommer att på ett otillbörligt sätt gynna resp. missgynna vissa företag eller företagskategorier och efterlyser för den skull metoder eller riktlinjer för markfördelningen. Utredningens synpunkter på markfördelningstävlingar är föremål för starkt delade meningar bland remissinstanserna. En betydande tveksamhet beträffande värdet av sådana tävlingar förmärks. Också i fråga om förslaget om dispensmöjligheter för de allmännyttiga och kooperativa företagen är remissopinionen starkt splittrad. En grupp av remissinstanser som i huvudsak utgörs av företrädare för det privata näringslivet, uttalar sig allmänt till förmån för egenregibygge. Statens institut för byggnadsforskning anför att erfarenheter från pågående forskningsarbete tyder på att det kan innebära fördelar om byggherren i större omfattning uppträder på marknader som traditionellt är entreprenörens. Mot denna bakgrund finner institutet utredningens förslag att två relativt väl integrerade block, beställare resp. producent, skall mötas på entreprenadmarknaden vara ofullständigt underbyggt. Också HSB menar att utredningens förslag kan leda till ett olyckligt konserverande av nuvarande upphandlings- och produktionsorganisation.

För egen del ansluter jag mig till utredningens och huvudparten av remissinstansernas uppfattning att kommunerna utan att vara bundna av några

särskilda regler bör utnyttja sina möjligheter att genom markfördelningen främja effektiviteten i bostadsbyggandet. De av mig i det föregående förordade förstärkningarna av kommunernas möjligheter att förvärva mark ger kommunerna bättre förutsättningar än f. n. att fullgöra sina uppgifter att styra, leda och ta ansvar för bostadsförsörjningen och bör vara ägnade att öka kommunens uppmärksamhet på effektivitetsfrågor vid fördelningen.

Att kommunen sålunda inte vid sin markfördelning skall vara bunden av särskilda regler utesluter emellertid inte att statsmakterna tar ställning till vissa allmänna riktlinjer för markfördelningen. Jag vill i detta sammanhang erinra om de uttalanden som i prop. 1967:100 angående riktlinjer för bostadspolitiken m. m. gjorts beträffande kommunernas markfördelning och fördelning av byggherreuppdrag. Där sägs i fråga om markfördelningen bl. a. att strävan att fördela marken rättvist mellan olika i kommunen verksamma byggherrar bör underordnas de krav som en rationell produktion ställer. Vidare sägs beträffande de allmännyttiga och kooperativa bostadsföretagen, som tillämpar självkostnadsprincipen, att de bör ha en dominerande ställning inom flerfamiljshusproduktionen och därigenom bli vägledande och normgivande vid hyressättningen i framtiden. Samtidigt understryks det önskvärda i att behålla det konkurrenselement som ligger i att byggandet sker i olika företagsformer. Kommunerna anses företrädesvis böra upplåta byggnadsmarken med tomträtt.

De angivna, och av 1967 års riksdag antagna, riktlinjerna bör ligga fast. De ökade möjligheterna för kommunerna att styra, leda och ta ansvar för bostadsförsörjningen som jag förordar innebär för kommunerna också ökade möjligheter att vid fördelningen av bostadsbyggandet på olika förvaltningsformer ge de självkostnadsbestämda företagen det dominerande inflytande som är en förutsättning för att de i ökad utsträckning skall bli vägledande och normgivande vid hyressättningen.

Angelägenheten av att de kommunala markupplåtelserna sker med tomträtt bör strykas under.

Även inom småhusproduktionen finns det behov av ökade insatser från kommunernas och de självkostnadsbestämda företagens sida. Det är sålunda som jag ser det, angeläget att småhusbyggandet i ökande utsträckning läggs på kommunerna och de självkostnadsbestämda företagen. En sådan inriktning är väl förenlig med de år 1967 antagna riktlinjerna för markfördelningen.

Jag vill också i likhet med utredningen stryka under att de antagna riktlinjerna för bostadsbyggandets fördelning på förvaltningsformer inte heller lägger hinder i vägen för att bibehålla det konkurrenselement som ligger i att byggandet sker i olika förvaltningsformer. Byggherrarnas skicklighet som byggherrar och förvaltare bör därför, som utredningen framhållit, kunna vara utslagsgivande för fördelningen av byggherreuppdrag.

Jag vill slutligen framhålla att markfördelningen enligt min mening i ökad utsträckning bör användas också för att uppnå en bättre boendemiljö

och bättre boendeservice. Detta bör, vid sidan av målen att främja en social hyres- och bostadspolitik samt effektiviteten inom bostadsbyggandet, vara vägledande för kommunernas markfördelning.

Vad så angår frågan om i vilken utsträckning egenregibygge bör komma i åtnjutande av statliga bostadslån tyder tillgängliga uppgifter på att egenregiproduktionen är betydande när det gäller flerfamiljshus och har en dominerande roll i fråga om småhus. För åren 1968–70 byggdes omkring en fjärdedel av de statsbelånade flerfamiljshusen i egen regi, medan motsvarande andel när det gäller småhus, som inte skulle bebos av byggherren, var drygt hälften. För de självkostnadsbestämda företagen spelar dock egenregiproduktionen kvantitativt sett en mindre roll, medan den för privata byggherrar är den helt dominerade produktionsformen. Av nyssnämnda husproduktion utfördes sålunda inom den privata sektorn ca 75 resp. 80 % som egenregibygge.

Byggkonkurrensutredningen har till belysning av egenregibyggets effektivitet redovisat en undersökning, som utförts av bostadsstyrelsen vid s. k. revisionsundersökningar av avslutade byggnadsprojekt, om kostnadsskillnader mellan egenregiproduktion och entreprenadupphandling. Enligt undersökningarna synes de i materialet ingående egenregiproducerade objekten ha en något större överkostnad i förhållande till pantvärdet än de upphandlade projekten. Dessa undersökningar medger dock enligt utredningen knappast någon längre gående slutsats än att det finns en sannolikhet för att egenregiprojekten ger högre kostnader.

Sedan byggkonkurrensutredningen har avslutat sitt arbete har nytt material kommit fram som ger stöd åt antaganden att egenregiproduktionen tenderar att ge sämre resultat än entreprenadupphandling i anbudskonkurrens. I en rapport som nyligen har utarbetats vid Tekniska högskolan i Stockholm redovisas ca 200 upphandlingar omfattande omkring 12 000 gruppbyggda småhus från olika delar av landet. Vid en jämförelse av objekten framgår att det ekonomiska resultatet varierar också beroende på andra omständigheter än upphandlingsformen, främst kommunernas engagemang i bebyggelseprocessen. Rapporten utmynnar emellertid i slutsatsen att en klar tendens till lägre kostnader föreligger vid upphandling i anbudskonkurrens jämfört med kostnaderna för objekt uppförda i egenregiproduktion utan direkt konkurrens.

Även om nu ifrågavarande material måste tolkas med försiktighet bör det enligt min mening tillmätas viss vikt. Det styrker byggkonkurrensutredningens och flertalet remissinstansers uppfattning att entreprenadupphandling ger bättre garantier för att uppställda kostnadsramar kan hållas. När två parter sluter ett entreprenadavtal som innefattar en preciserad anbudssumma, får man en ekonomisk stadga i produktionen som mera sällan kan åstadkommas när samma företag är både beställare och producent. Härtill kommer att en betydande förekomst av egenregibygge krymper mark-

naden för entreprenader och minskar förutsättningarna för att denna skall fungera på ett effektivt sätt.

På grund av det anförda finner jag att stark restriktivitet gentemot egenregibygge vid den statliga bostadslångivningen är påkallad. Som byggkonkurrensutredningen närmare har utvecklat kan det dock hos de självkostnadsbestämda företagens egenregiproduktion finnas drag som är positiva från allmän synpunkt och från konsumentsynpunkt. Bl. a. kan en mycket effektiv sådan produktion vara konkurrensfrämjande genom att bli prisledande för annan produktion. Remissynpunkterna på byggkonkurrensutredningens betänkande har vidare övertygat mig om att man skulle kunna förlora värdefulla utvecklingsmöjligheter och andra fördelar om egenregibygge i övrigt hindrades fullständigt.

Som utredningen har funnit bör statliga bostadslån kunna utgå till egenregibygge på mark som fördelats av kommunen efter tävlan. Markfördelningstävlingar kräver emellertid betydande marknadsunderlag och stora resurser hos den tävlingsanordnande kommunen och kan därför av många kommuner inte anordnas utan svårigheter. Åtskilliga remissinstanser har också uttalat tveksamhet rörande värdet av markfördelningstävlingar. Med hänsyn härtill bör enligt min mening egenregibygge i viss utsträckning kunna finansieras med statliga bostadslån också utan föregående markfördelningstävlan. Mot den av utredningen föreslagna dispensmöjligheten har rests åtskilliga invändningar under remissbehandlingen. Som jag ser det tillgodoses syftet att i lämplig utsträckning möjliggöra egenregibygge på ett bättre sätt, om i stället kommunernas inställning till frågan om lån för sådant bygge tillmäts avgörande betydelse vid prövningen av låneansökan. Kommunens medgivande bör enligt min mening i princip vara en förutsättning för bostadslån i dylika fall. Medgivande, som i allmänhet torde begäras senast i anslutning till byggets igångsättning, skall lämnas om kommunen bedömer att kostnaden för bygget inte kommer att överstiga kostnadsnivån för upphandlade objekt och kommunen även i övrigt i det särskilda fallet bedömer en sådan produktionsform lämplig. Denna bedömning bör ankomma på det kommunala förmedlingsorganet. Finner statlig bostadsmyndighet särskilda skäl föreligga, bör lån dock kunna utgå även om kommunen inte lämnat medgivande.

Den av mig förordade ordningen torde föranleda omstruktureringar inom branschen. Det är därför rimligt att den inte införs omedelbart. Den bör träda i kraft den 1 juli 1979.

Sammanfattningsvis förordar jag alltså på grund av det anförda att kommunernas markfördelning lämnas oreglerad men att bestämmelserna om statliga bostadslån ges sådan utformning att lån inte lämnas för sådan nybyggnad som utförs av markägaren eller tomträttshavaren, såvida inte kommunen på förhand lämnat medgivande eller statlig bostadsmyndighet funnit särskilda skäl föreligga.

Jag vill framhålla att den reglering som jag nu har förordat och som har till syfte att begränsa förekomsten av egenregibygge självfallet inte bör vara tillämplig på den som på egen hand uppför ett småhus som han avser att själv bebo, s. k. självbygge. Sådan produktion inbegriper jag alltså inte i begreppet egenregibygge.

10.6.3 *Upphandlingsförfarandet*

Av den statsbelånade flerfamiljshusproduktionen åren 1968–1970 utfördes inom den enskilda sektorn bara ca 6 % efter anbudsinfordran, medan motsvarande andel för de självkostnadsbestämda företagen var, för de allmännyttiga ca 57 % och för de kooperativa ca 37 %. Av statsbelånade småhus, som inte skulle bebos av byggherren, producerades inom den enskilda sektorn ca 13 % efter anbudsinfordran, medan motsvarande andel för de självkostnadsbestämda företagen var 80 % inom den allmännyttiga sektorn och 47 % inom den kooperativa.

Byggkonkurrensutredningen framhåller att det från konkurrenssynpunkt finns fog för att i viss mån jämställa förhandlingsentreprenad, dvs. upphandling utan föregående anbudstävling, med egenregiproduktion. Gemensamt för de båda genomförandeformerna är, påpekar utredningen, att konkurrensen från byggmarknadens företag som regel bara indirekt och i begränsad utsträckning får påverka produktionen. Upphandling genom förhandlingsentreprenad kan visserligen motverkas av kommunerna med hjälp av markvillkoret men utredningen föreslår som ytterligare medel i detta syfte att det som villkor för bostadslån skall föreskrivas att byggnadsentreprenaden upphandlats efter anbudstävlan, om inte länsbostadsnämnden på förhand godkänt annat upphandlingsförfarande från fall till fall. Kravet på anbudskonkurrens skall enligt förslaget gälla vid all slags upphandling utom separat upphandling av konsulttjänster för projekterings- och konstruktionsarbeten.

Som exempel på fall där förhandlingsentreprenad enligt utredningens mening bör kunna komma i fråga nämns att bostadsområden byggs ut etappvis eller att flera bostadsprojekt samordnas genom byggherresamverkan. En förutsättning för att undantag från detta villkor skall medges bör enligt utredningen vara att förhandlingsentreprenad enligt länsbostadsnämndens bedömning kan beräknas ge bättre resultat än anbudskonkurrens.

De flesta remissinstanserna tillstyrker förslaget. En kritisk inställning redovisas av i stort sett samma remissinstanser som avstyrkt åtgärder mot egenregibygge, varvid dessa i allmänhet anför motsvarande motiv för sin ståndpunkt i båda frågorna. Också några remissinstanser som delar utredningens grundsyn på egenregibygge har emellertid en annan mening än utredningen när det gäller förhandlingsentreprenad. BPA menar sålunda att olämpliga förhandlingsentreprenader kan motverkas med hjälp av mark-

villkoret. BPA tänker därvid närmast på fall då entreprenör sålt mark under förbehåll att själv få entreprenaden. Förhandlingsentreprenad har enligt dessa remissinstanser många fördelar som utredningen inte har beaktat. Den erbjuder sålunda bättre möjligheter till samarbete mellan i byggprocessen engagerade parter. Svenska byggnadsarbetareförbundet för fram liknande synpunkter. Enligt Svenska riksbyggen måste undantagsreglerna utformas så att lånemyndigheterna åläggs ta stor hänsyn till motiveringar som insiktsfulla och erfarna byggherrar lämnar för avsteg från huvudregeln om öppen anbudsinfordran.

För min del anser jag, i likhet med byggkonkurrensutredningen, att delvis samma olägenheter som är förknippade med egenregibygge kan följa med en upphandling utan anbudsförfarande. I själva verket måste, om de av mig förordade åtgärderna mot egenregibygge skall bli verkningsfulla, finnas en möjlighet att i vissa fall hindra förhandlingsentreprenad. Ett företag som bedrivit egenregibygge skulle ju nämligen kunna uppnå samma fördelar från konkurrenssynpunkt som denna produktionsform – sett ur företagets egen synvinkel – erbjudit genom att dela upp verksamheten på ett byggherreföretag och ett entreprenadföretag och låta det förra utan anbudsinfordran upphandla bygget av det senare. Härtill kommer att det måste vara en betydande fördel för prisbildningen på entreprenadmarknaden i stort, om en avsevärd del av entreprenaderna kommer till stånd efter en sådan tävling som anbudsupphandling utgör. Jag förordar därför att utredningens förslag att för statligt bostadslån i princip skall som villkor gälla att bygget upphandlats efter anbud genomförs.

Också förhandlingsentreprenad kan emellertid, som flera remissinstanser har utvecklat, ha fördelar. Det är därför angeläget att sådana entreprenader inte motverkas i de fall de är motiverade. Som antytts av bl. a. BPA kan tillämpningen av markvillkoret och bedömningen av frågan om förhandlingsentreprenad är en lämplig upphandlingsform i vissa fall ha ett starkt samband. Det ligger därför nära till hands att ge kommunen uppgiften att pröva om avsteg från ett villkor om anbudsupphandling bör medges. En sådan lösning ligger också i linje med den förstärkning av kommunernas ställning på det bostadspolitiska området som jag förordar i andra sammanhang.

På grund av det anförda förordar jag att byggkonkurrensutredningens förslag i denna del genomförs med den ändringen att uppgiften att pröva frågor om undantag från villkoret om anbudsupphandling läggs på det kommunala förmedlingsorganet. Gör statlig bostadsmyndighet en annan bedömning om lämpligheten av förhandlingsentreprenad, bör dock denna, om särskilda skäl föreligger, kunna föreskriva att lån får utgå. Den prövning som enligt mitt förslag skall ankomma på förmedlingsorganet och ytterst på statlig bostadsmyndighet bör gå ut på att, med beaktande av intresset att en betydande del av marknaden förbehålls anbudsupphandling, medge förhand-

lingsentreprenad i de fall där en sådan vid en allsidig bedömning kan antas vara minst lika fördelaktig som en anbudsupphandling skulle ha varit i motsvarande fall. Jag vill stryka under att en sådan prövning självfallet inte behöver utesluta att byggherren efter förhandling upphandlar hos entreprenadföretag som han har viss intressegemenskap med förutsatt att det saknas anledning anta annat än att upphandlingen är så fördelaktig som jag sagt nyss.

I fråga om styckebyggda småhus som skall bebos av den som ansöker om bostadslån – i vilka fall endast ett lånebeslut meddelas – är förhållandena så speciella att något särskilt krav på upphandlingsform över huvud taget inte bör ställas upp. I likhet med utredningen, som på denna punkt har fått stöd av huvudparten av de remissinstanser som yttrat sig, förordar jag därför att statligt bostadslån för sådana projekt skall utgå utan särskild prövning av upphandlingsformen. Jag erinrar om att mina förslag rörande markvillkoret innebär att statligt bostadslån inte utgår för styckebyggt småhus som skall bebos av den som ansöker om bostadslånet, om denne förvärvat marken av byggintressent.

Byggkonkurrensutredningens förslag innebär inte att särskilda regler skall ställas upp för byggherrens anbudsprövning. Utredningen förutsätter att, utan särskild föreskrift, vad som gäller för offentlig upphandling om affärsmässighet och objektiv prövning skall tillämpas också vid nu ifrågavarande upphandling. Jag delar utredningens uppfattning mot vilken inte har riktats några avgörande invändningar under remissbehandlingen. En annan sak är att det bör finnas vissa möjligheter att hindra att bostadslån utgår när det anbud byggherren har valt är påtagligt sämre än andra anbud. Utredningen har föreslagit en sådan möjlighet. Jag återkommer strax till denna fråga.

I vissa andra avseenden föreslår emellertid byggkonkurrensutredningen att upphandlingsförfarandet skall regleras. Innebörden av förslaget torde vara att statligt bostadslån inte skall utgå, om reglerna frångås.

Till en början skall enligt förslaget gälla att byggherren, samtidigt som det skall stå honom fritt att begränsa anbudsinfordran till vissa entreprenörer, skall vara skyldig att till lämpligt informationsorgan lämna upplysningar om tävlingen samt medge att entreprenadföretag som står utanför den inbjudna kretsen och som önskar lämna anbud skall beredas möjlighet härtill. Vidare skall enligt förslaget vissa krav ställas på byggherre som delupphandlar material eller som lämnar sådana anvisningar för materialval utöver standard- och funktionskrav. I sådana fall skall byggherre sålunda vara skyldig att erbjuda entreprenörerna möjlighet att vid sidan av huvudanbudet lämna ett sidoanbud som omfattar leverans av likvärdigt material. Han skall också vara skyldig att motivera sitt val, om han inte väljer det alternativ som har det lägsta priset. För att stärka förtroendet för opartiskhet i upphandlingen föreslås gälla att den som är bunden till något av de anbuds-

givande företagen genom förtroendeuppdrag eller anställning eller genom ägareintresse som inte är obetydligt inte får delta i byggherrens prövning av anbud. Slutligen föreslås skyldighet för byggherren att schematiskt redovisa inkomna anbud samt att redovisa de upphandlingsbeslut som fattats. En genomgående strävan vid utarbetandet av förslagen har för utredningens del varit att anpassa dessa till vad som gäller för offentlig upphandling.

Byggkonkurrensutredningens förslag till reglering av anbudsförfarandet har i sina huvuddrag vunnit en bred anslutning hos remissinstanserna. I viss utsträckning avser förslagen förhållanden som, enligt vad som påvisats redan av utredningen eller vid remissbehandlingen, behöver utredas ytterligare. Det gäller bl. a. frågan om lämpligt organ för information om anbudstävlingar. Till stor del rör förslagen vidare frågor som det ankommer på Kungl. Maj:t att avgöra utan riksdagens hörande. Jag vill emellertid i detta sammanhang anföra följande.

Ett grundläggande syfte med mina redan redovisade förslag rörande upphandlingen är att få till stånd en öppenhet i förfarandet som skall vara ägnad att stimulera tävlingsmomentet i upphandlingen och motverka osunda konkurrensbegränsningar samt att tjäna till upplysning i fråga om skälig kostnadsnivå på marknaden. Byggkonkurrensutredningens förslag till närmare reglering av upphandlingsförfarandet ligger i linje härmed och jag anser att det i huvudsak bör läggas till grund vid övervägandena rörande komplettering av bostadslåneförfattningarna. Med anledning av viss remisskritik vill jag emellertid framhålla att jag i likhet med byggkonkurrensutredningen inte syftar till att göra någon inskränkning i byggherrens principiella frihet att välja entreprenör. Jag bortser då från vad som följer av den befogenhet för kommunen att avstyrka bostadslån för projekt som har tillkommit utan utnyttjande av marknadens konkurrensförutsättningar som jag senare skall förorda. Byggherren skall vid sitt val självfallet inte vara bunden vid den som lämnar det lägsta och därmed till synes mest fördelaktiga anbudet. Hans prövning måste i stället vara affärsmässig och på ett allsidigt sätt omfatta alla faktorer som påverkar slutprodukten både kostnads-, kvalitets- och miljömässigt. Jag vill särskilt erinra om faktorer som måste antas också på sikt påverka förvaltningskostnaderna. I linje härmed ligger att byggherren skall ha frihet att genom inbjudan begränsa kretsen av anbudsgivare eller att ge föreskrifter om materialval, låt vara att det rimligtvis bör krävas att han redovisar anbud som kommit in från entreprenörer utanför den inbjudna kretsen eller som den anbudsgivande entreprenören lämnar i strid med föreskrifter om materialval. Däremot har remissbehandlingen övertygat mig om att det skulle innebära ett tyngande av förfarandet utan motsvarande vinst att ställa upp ett generellt krav på att byggherren särskilt motiverar sitt val av anbud i de fall detta inte är det lägsta. Också särskilda jävsregler knutna till låneförfattningarna skulle enligt min mening vara onödigt tyngande och dessutom svårkontrollerbara.

Jag delar annars byggkonkurrensutredningens synpunkter på jävsfrågan men vill alltså för egen del förorda att särskilda åtgärder inte vidtas nu men att förhållandena fortlöpande uppmärksammas på ett sådant sätt att eventuellt erforderliga initiativ kan tas senare.

Jag vill stryka under att vad jag nu har förordat om skyldighet för byggherre att redovisa avgivna anbud inte är avsett att läggas till grund för en omständlig och betungande kontrollverksamhet hos lånemyndigheterna. Som framgår av vad jag anför i det följande rörande lånemyndigheternas prövning blir det över huvud taget aktuellt med en närmare granskning först om det av byggherren antagna anbudet förefaller påtagligt sämre i fråga om totalkostnaden och kvaliteten än annat eller andra anbud. Inte heller i ett sådant fall bör det bli fråga om någon detaljgranskning. Avsikten med mina förslag är alltså inte att få till stånd en sådan granskning utan att redan genom kravet på öppenhet främja affärsmässighet och objektivitet vid byggherrarnas anbudsprövning.

Den nu förordade ordningen bör träda i kraft den 1 juli 1975.

10.6.4 *Lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsobjekt*

Statliga bostadslån beviljas efter en prövning av låneobjekten med avseende på såväl kvalitet som kostnader. Lånemyndigheterna skall pröva både produktionskostnaderna och de beräknade hyrorna. Projekten prövas sålunda i kostnadshänseende med avseende både på produktionskostnadens skälighet och på förlustrisk vid förvaltningen. I vissa fall prövas även markprisets skälighet. Lånemyndigheten skall avslå ansökan om bostadslån, om den beräknade kostnaden väsentligt överstiger pantvärdet. Ansökan skall också avslås, om de hyror eller årsavgifter som behövs för att täcka de årliga kostnaderna för fastigheterna beräknas bli så höga att påtaglig risk föreligger för förlust.

Byggkonkurrensutredningen anser att grunderna för produktionskostnadsprövningen bör ändras så att bostadslångivningen i högre grad än nu kan tjäna som ett medel att pressa produktionskostnaderna. Det är en förutsättning för att de konkurrensfrämjande åtgärder som utredningen har föreslagit skall få avsedd effekt.

Enligt gällande ordning sker en prövning av ansökan om statligt bostadslån i två etapper, nämligen på grundval av dels preliminärt, dels slutligt uppgivna kostnader. Lånemyndigheternas beslut på grundval av de preliminärt uppgivna kostnaderna möjliggör igångsättning av bygget medan beslut på grundval av de slutligt uppgivna kostnaderna är avgörande för om bostadslån skall utgå och för dess storlek. I fråga om gruppbyggen av småhus och s. k. byggmästarebildade bostadsrättsföreningar gäller att lån inte beviljas slutligt, om den slutligt uppgivna kostnaden blir högre än den preliminärt uppgivna med de tillägg som länsbostadsnämnden kan godta med hänsyn

till prisökningar under byggnadstiden och liknande omständigheter. För andra byggen kan en motsvarande regel tillämpas om särskilda skäl föreligger, vilket dock skett bara i få undantagsfall. Det innebär att det beträffande dessa andra byggen i allmänhet är möjligt att – utan annan begränsning än skälighetsbedömningen av produktionskostnaden innebär – lägga ett högre belopp än det preliminärt uppgivna till grund för den slutliga prövningen i låneärendet.

Byggkonkurrensutredningen anser att nuvarande låneregler ger alltför stora möjligheter till förändringar av projekt mellan den preliminära och slutliga ansökan. Det har minskat byggherrarnas benägenhet att lämna fullständiga och noggranna kostnadsredovisningar i den preliminära ansökan. I det nyss angivna syftet att pressa produktionskostnaderna bör enligt utredningen övervägas vilka förändringar som bör godtas mellan preliminär och slutlig låneprövning och vilka krav som bör ställas på precision i de preliminära låneansökningarna. Utredningen föreslår i enlighet härmed att den nyssnämnda, för gruppbyggda småhus gällande låneregeln blir generellt tillämplig. Vidare föreslås att låneobjekten vid den preliminära prövningen så långt möjligt skall vara definitivt angivna i fråga om kostnader och utformning i de avseenden som påverkar bedömningen av objekten. För att egenregibyggda projekt vid den preliminära kostnadsprövningen skall kunna jämföras med entreprenadupphandlade bör enligt utredningen egenregibyggarens kostnadsuppgifter ha karaktär av utfästelse att bygga till den kostnad som angetts i den preliminära låneansökan. Skillnaden mellan preliminärt och slutligt uppgivna kostnader bör bedömas på samma sätt som vid entreprenadupphandling. Som ett medel att genomföra den nu föreslagna ordningen och dessutom få till stånd en bättre kostnadsredovisning i stort av byggandet föreslår utredningen ett delvis nytt system för kostnadsredovisning och för handläggningen av låneärenden.

Byggkonkurrensutredningen framhåller vidare att kommunerna bör få ett ökat ansvar för vilka objekt som skall komma till stånd med stöd av statliga bostadslån. I sådant syfte föreslår utredningen att bostadslån inte skall beviljas med mindre kommunen tillstyrkt ansökan om lån med avseende på produktionskostnaden. Om kommunen finner att det anbud som byggherren har valt är påtagligt sämre än andra anbud, kan detta enligt utredningens mening vara en anledning för kommunen att inte tillstyrka ansökan om bostadslån. Länsbostadsnämnden bör kunna frångå kommunernas bedömning, om det föreligger vägande skäl för det. Med det föreslagna avser utredningen inte att kommunerna skall kunna föreskriva att visst anbud skall antas av byggherren.

En betydande del av remissinstanserna delar byggkonkurrensutredningens uppfattning att ökad vikt bör läggas vid kostnadsprövningen. De invändningar som riktas mot uppläggningen av utredningens förslag är främst att man menar att utredningen överskattat möjligheterna att nå resultat

på den anvisade vägen och att administrativa svårigheter kan befaras om förslagen genomförs. Förslaget till nytt redovisningssystem och ny handläggningsordning för låneärendena har mött stark kritik vid remissbehandlingen.

För min del anser jag det angeläget att överväga alla möjligheter att göra prövningen i bostadslåneärendena till ett bättre instrument för kostnadskontroll. Mycket talar för att man utnyttjar den situation som uppstår, om mina förslag rörande markvillkoret och upphandlingsförfarandet genomförs, till att förskjuta tyngdpunkten i kostnadskontrollen från en bedömning av skäligheten av produktionskostnaden som sådan till en prövning av om marknadens konkurrensförutsättningar utnyttjas till fullo vid upphandling av projektet. Ställning till om en sådan förskjutning bör komma till stånd bör dock tas först sedan erfarenhet vunnits av den nya situationen.

En angelägen åtgärd redan nu anser jag emellertid vara dels att knyta prövningen i låneärendena fastare till kostnadsuppgifter som presenteras av byggherren i det inledande skedet, dels att införa en möjlighet att vägra bostadslån i vissa fall när marknadens konkurrensförutsättningar inte utnyttjats till fullo.

Byggkonkurrensutredningens förslag till metoder att nå det förstnämnda syftet finner jag med hänsyn till remisskritiken inte böra omedelbart läggas till grund för åtgärder. Jag avser att begära bemyndigande att låta bostadsstyrelsen se över förslaget i denna del och utarbeta förslag som innebär att ordningen för prövning av bostadslån i allmänhet så långt möjligt närmas till den ordning som gäller för bl. a. gruppbyggda småhus.

Vad så gäller möjligheten att i vissa fall vägra bostadslån när marknadens konkurrensförutsättningar inte till fullo utnyttjats finner jag det naturligt och helt i linje med en rad andra förslag till förstärkning av kommunernas bostadspolitiska ställning som jag för fram att prövningen i första hand läggs på kommunerna. Prövningen bör självfallet inte gå ut på att lyfta av byggherren befogenheter och ansvar i fråga om val av entreprenör. Den bör däremot syfta till att motverka att byggherrarna till följd av intressegemenskap eller av annat skäl gynnar viss entreprenör till förfång för bostadskonsumenterna. Mot en sådan prövning har några invändningar i och för sig inte rests under remissbehandlingen. Någon risk för större oenhetlighet vid tillämpningen – farhågor härom har förts fram under remissbehandlingen – bör inte föreligga om, som utredningen föreslagit, statlig bostadsmyndighet får frångå kommunernas bedömning när vägande skäl föreligger.

Jag förordar alltså att kommunen – företrädd av förmedlingsorganet – får en möjlighet att i fall som nu har berörts hindra att statliga bostadslån utgår. Denna möjlighet bör utformas på följande sätt.

Förefaller enligt det kommunala förmedlingsorganets mening det anbud byggherren valt att vara påtagligt sämre i fråga om totalkostnaden eller

kvaliteten än annat eller andra anbud, bör en närmare granskning göras av anbudshandlingarna. Visar det sig därvid att valet av anbud innebär ett otillbörligt gynnande av entreprenören, bör låneansökan avstyrkas. Bostadslån skall därvid inte kunna utgå, såvida inte statlig bostadsmyndighet finner särskilda skäl föreligga för det. Har bostadslån tillstyrkts, bör nämnda myndighet, på ansökan av entreprenör vars anbud förkastats eller – om det finns skäl till det – självmant överpröva den kommunala bedömningen. Finnes därvid byggherrens val av entreprenör innebära ett otillbörligt gynnande av denne, bör bostadslån inte utgå. Vid den prövning som sålunda skall ske kan det finnas anledning att utöver anbudssumman granska sådana särskilda anbudsvillkor – t. ex. s. k. reservationer – som kan påverka slutkostnaden.

Kommunens ställningstagande i de nu berörda fallen bör dock inte frångås annat än då det klart framgår att ansökan inte bort tillstyrkas. Detta bör, liksom när det gäller överprövningen av de kommunala bedömningarna i fråga om egenregibygge och förhandlingsentreprenad, komma till uttryck genom att som förutsättning för att den statliga myndigheten frångår kommunens bedömning anges att särskilda skäl föreligger. Liksom när det gäller statlig överprövning av kommunalt ställningstagande i fråga om egenregibygge eller förhandlingsentreprenad skall godkännas, vill jag inte nu ta slutlig ställning till om prövningen skall ankomma på länsbostadsnämnden eller om den skall ske på annan nivå inom den statliga bostadsadministrationen.

Vad jag har förordat nu om lånemyndigheternas prövning av antaget anbud bör börja tillämpas den 1 juli 1975. Prövningen skall inte omfatta småhus som skall bebos av lånesökanden.

10.6.5 *De allmännyttiga bostadsföretagen*

Alltsedan 1940-talet har i enlighet med den då fastlagda bostadspolitiken de självkostnadsbestämda bostadsföretagen, dvs. de kommunägda eller allmännyttiga företagen och de kooperativa företagen, spelat en viktig roll som bostadsbyggare och bostadsförvaltare, en roll som efter hand kommit att bli allt mer betydelsefull. Särskilt inom flerfamiljshusbyggandet har dessa kommit att inta en ledande ställning.

Vid den statliga bostadslångivningen gäller särskilda regler för allmännyttiga bostadsföretag. För att dessa regler skall vara tillämpliga på visst företag skall detta i särskild ordning ha godkänts som allmännyttigt. För godkännande gäller vissa villkor i fråga om bl. a. ägarförhållanden och styrelsens sammansättning.

I byggkonkurrensutredningens uppgifter har ingått att mot bakgrund av utvecklingen av kommunernas ställning på det bostadspolitiska området och av strukturförändringarna inom byggföretagsamheten pröva om gällande villkor för godkännande av allmännyttiga bostadsföretag är ändamålsenliga.

Som villkor för godkännande som allmännyttigt bostadsföretag gäller f. n. bl. a. att kommunen skall utse mer än halva antalet ledamöter i företagets styrelse och att övriga styrelseledamöter skall utses av personer eller företag som är fristående i förhållande till egentliga byggnadsföretagarintressen. Något hinder mot att annan i styrelsen företrädd intressent än kommunen tillskjuter grundkapital till företaget föreligger inte. Däremot får utomstående inte ha tillskjutit grundkapital, om företaget skall godkännas som allmännyttigt.

Såsom företag vilket är fristående till egentliga byggnadsföretagarintressen anses förening ansluten till HSB eller sådant enskilt företag – t. ex. större industri – som inte företräder vinstintresse i vad avser byggande av bostäder. Före den 1 juli 1970 ansågs även förening ansluten till Svenska riksbyggen som företag fristående från egentliga byggnadsföretagarintressen.

Utredningen har redovisat de allmännyttiga företagens fördelning på helkommunala och icke helkommunala företag, dvs. av kommunen helägda företag eller företag med uteslutande av kommunen tillsatta styrelseledamöter resp. andra företag. Det har därvid framgått att tre fjärdedelar av de aktiva allmännyttiga bostadsföretagen är helkommunala. I den återstående fjärdedelen av företagen utser kommunen flertalet styrelseledamöter, medan en styrelseminoritet utses av annan än kommunen. I de flesta av dessa icke helkommunala företag är det de rikskooperativa bostadsföretagen HSB och Svenska riksbyggen som utser styrelseledamöter. För 5 % av de allmännyttiga företagen utses styrelseledamöter av andra, vanligen lokala industriföretag, men också i enstaka fall av ideella sammanslutningar eller stiftelser.

De icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretagen har ett bostadsbestånd som omfattar sammanlagt ca 80 000 lägenheter, vilket motsvarar 15 % av lägenheterna hos allmännyttiga företag. Företag med HSB-representation har omkring 29 000 lägenheter, företag med Riksbyggen-representation omkring 31 000 lägenheter och andra icke helkommunala företag omkring 20 000 lägenheter.

Byggkonkurrensutredningen har funnit det riktigt och väsentligt att kommunerna har det hela och fulla ansvaret för verksamheten i de allmännyttiga bostadsföretagen. Med hänsyn till den ställning kommunerna numera har inom bostadspolitiken finns det enligt utredningens mening inte längre något egentligt behov av att organisationer och företag går in som delägare eller utser styrelserepresentanter i allmännyttiga bostadsföretag. Eftersom dessa företag är att betrakta som en del av kommunens verkställande organisation, bör ledamöterna i deras styrelser utses efter samma värderingar och regler som tillämpas vid val av ledamöter i kommunala nämnder och styrelser.

Ett ytterligare argument för att de allmännyttiga bostadsföretagen bör vara helkommunala är enligt utredningen att en sådan ordning skulle bidra till att stärka förtroendet för dem som upphandlande företag. Trots att det

inte påvisats att förekomsten av minoritetsrepresentation i vissa allmännyttiga företag inneburit en konkurrensbegränsning kan vissa subjektiva föreställningar om sådana förhållanden vara ägnade att minska konkurrensviljan.

Utredningen har även tagit under övervägande de fördelar som ett bibehållande av nuvarande regler för godkännande av allmännyttiga företag innebär. För ett bibehållande av nuvarande regler skulle tala att ett relativt stort antal icke helkommunala företag är verksamma i dag. Utredningen anser att oförändrade regler om styrelsesammansättning och ägarförhållanden också skulle kunna motiveras av de betydelsefulla insatser inom bostadssektorn som särskilt de rikskooperativa företagen gjort. Svenska riksbyggen och HSB har också i många fall tagit initiativ till bildande av allmännyttiga bostadsföretag och även på annat sätt verkat som pådrivande när det gällt att få till stånd kommunala insatser inom bostadsförsörjningens område. Utredningen anser vidare att ett företag med minoritetsrepresentanter i styrelsen i viss mån kan betraktas som ett konkurrensinslag inom den allmännyttiga sektorn.

Enligt utredningens mening finns det sålunda både ekonomiska och ideella skäl för HSB:s och Svenska riksbyggens engagemang i allmännyttiga företag. Det är enligt utredningen angeläget att slå vakt om de möjligheter till rationellt byggande och effektiv förvaltning som ges genom samarbete mellan de allmännyttiga företagen samt HSB och Svenska riksbyggen. Utredningen anser emellertid att det bör vara möjligt att upprätthålla detta samarbete även om de allmännyttiga företagen görs helkommunala.

Vid en sammanvägning av dessa synpunkter har byggkonkurrensutredningen funnit skäl föreslå att reglerna för godkännande av bostadsföretag som allmännyttiga ändras så att endast helkommunala bostadsföretag godkänns som allmännyttiga. Utredningen föreslår att ändringen träder i kraft efter en övergångstid av fem år.

Utredningens förslag har hos remissinstanserna fått ett blandat mottagande. Till de remissinstanser som uttalat sig positivt för utredningens förslag hör bl. a. bostadsstyrelsen, flertalet länsbostadsnämnder, Svenska kommunförbundet och landstingsförbundet. De två sistnämnda remissinstanserna anser att de skäl som ursprungligen motiverade bildande av icke helkommunala bostadsföretag i dag inte längre är giltiga. De anser därför att inga nya icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretag bör bildas. Förbunden anser däremot att kommunerna själva bör avgöra om skäl föreligger för att ombilda befintliga icke helkommunala allmännyttiga bostadsföretag till helkommunala.

Flera remissinstanser anser att utredningen inte tagit tillräcklig hänsyn till de värdefulla insatser för de allmännyttiga bostadsföretagen som främst bostadskooperationen gjort och avvisar helt utredningens förslag. Dessa remissinstanser, till vilka hör sådana med bostadskooperativ anknytning, anser

att kommunerna själva bör avgöra utifrån varje kommuns utgångspunkt om de vill arbeta med helkommunala bostadsföretag eller med företag som har minoritetsdelägare.

Som jag ser det finns det visserligen fog för byggkonkurrensutredningens ståndpunkt att kommunerna, med den ställning som de i dag intar inom bostadspolitiken, ensamma bör äga de allmännyttiga bostadsföretagen och utse deras styrelser samt att det värdefulla samarbete som i dag sker mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och bostadskooperationen utan olägenhet bör kunna fortsätta i andra former än att kooperationen är delägare eller utser styrelseledamöter i företagen. Jag vill i detta sammanhang också erinra om att det med en sådan ordning givetvis står kommunerna fritt att till styrelseledamöter utse personer med erfarenhet från eller förankring i bostadskooperationen eller annan ideell verksamhet lika väl som det för övrigt står kommunen fritt att utse företrädare för de anställda eller hyresgästerna till styrelseledamöter. Samtidigt måste emellertid beaktas att, som utredningen likaledes framhållit, företag med minoritetsrepresentanter i styrelsen i viss mån kan betraktas som ett konkurrensinslag inom den allmännyttiga sektorn.

Med hänsyn härtill finner jag den bäst avvägda lösningen av den nu behandlade frågan vara att principen om helkommunala företag får slå igenom för framtiden men att nuvarande regler får gälla oförändrade för redan bildade företag. Jag förordar alltså att det för godkännande av allmännyttiga företag i framtiden skall gälla som villkor att kommunen tillskjutit hela grundkapitalet och utsett hela styrelsen.

Den ordning som jag sålunda förordar bör träda i kraft den 1 januari 1975.

10.7 Ändringar i hyreslagstiftningen m. m.

10.7.1 *Hyresgästernas inflytande vid sanering av bostadshus m. m.*

10.7.1.1 Allmänna synpunkter

I samband med att jag i det föregående anfört vissa allmänna synpunkter på bostadspolitikens mål och medel har jag pekat på några utvecklingslinjer i riktning mot ett ökat inflytande för medborgarna på deras egna förhållanden inom bl. a. arbetslivet och undervisningen och när det gäller handeln med varor och tjänster. Jag har också slagit fast att det är otillfredsställande att de stora grupperna av hyresgäster praktiskt taget helt saknar en motsvarighet till det inflytande över utformningen av deras bostäder och dessas omgivning som tillkommer småhusägare och bostadsrättshavare.

Det finns inte något avgörande skäl för att bestämmanderätten över bostadsförhållandena vid hyresrätt, på det sätt som nu är fallet, är förbehållen dem som äger bostadsfastigheterna. Att äganderätt inte kan tillåtas utgöra något hinder mot demokratisering är en insikt som nu måste få slå igenom på bostadsområdet på samma sätt som redan skett inom flera andra områden av samhällslivet.

Att hyresgäster till skillnad från småhusägare och bostadsrättshavare saknar rätt att påverka förvaltningen av det hus som de bor i är inte bara otillfredsställande i och för sig. Det innebär också en svaghet i deras besittningsskydd. Om exempelvis en ombyggnad medför hyreshöjning eller andra konsekvenser som en hyresgäst inte vill eller kan godta, tvingas han att skaffa en annan bostad. Detsamma kan inträffa om hyresvärden upplåter fastigheten för ändamål som ofördelaktigt påverkar boendemiljön. Att hyresgästerna inte har någon bestämmanderätt över sina bostadsförhållanden medför vidare att deras kännedom om föreliggande behov och brister i fråga om dessa förhållanden inte på bästa sätt kan utnyttjas till förbättring av bostadsmiljön eller till en ändamålsenlig fastighetsförvaltning.

Avsaknaden av bestämmanderätt har upplevts som en orättvisa av hyresgästerna. Från hyresgästernas organisationer har krav rests på ökat inflytande på bostadsmiljön. Vissa av kraven har sammanfattats i det förut nämnda betänkandet av den boinflytandeutredning som tillsatts inom Hyresgästernas riksförbund. En sammanfattning av betänkandet i de delar det rör inflytandefrågor har lämnats i avsnittet 8.1.3.

De allmännyttiga bostadsföretagen har genom sin centralorganisation SABO visat ett positivt intresse för hyresgästernas bestämmanderätt. Överenskommelse om förhandlingsordningar har träffats mellan hyresgästföreningar och bostadsföretag på initiativ av Hyresgästernas riksförbund och SABO. De innebär att förhandling kan begäras av endera parten avseende frågor som rör inte endast hyran utan även boendeförhållandena i övrigt. Om överenskommelse inte kan träffas på det lokala planet, prövas ärendet

av den s. k. hyresmarknadskommittén, som emellertid endast har befogenhet att lämna rekommendationer. SABO och hyresgästorganisationen arbetar f. n. med rutiner för hur hyresgästinflytandet skall kunna tillgodoses vid sanering. Också från fastighetsägareförbundets sida har intresse visats i frågan.

Boendeutredningen har i betänkandet Solidarisk bostadspolitik lagt fram principförslag om boendedemokrati. Boendeutredningen fortsätter sitt arbete i denna fråga. Även boinflytandeutredningen inom hyresgäströrelsen fortsätter sitt arbete i denna fråga och syftar bl. a. till att få till stånd viss försöksverksamhet på området.

I detta sammanhang vill jag också erinra om det av mig framlagda förslaget om bidrag till miljöförbättrande åtgärder (jfr. avsnittet 10.3). Om medel på så sätt ställs till förfogande ökar möjligheterna för hyresgästerna att utöva inflytande på bl. a. utbyggnaden av boendeservice och på utformning av tomtmarken.

Innan en mera fullständig lösning av frågan om hyresgästernas bestämmanderätt kan övervägas, bör man enligt min mening avvakta erfarenheterna av sådana former för inflytande som redan är under utveckling. Vissa problem framstår emellertid som så angelägna att de bör tas upp redan nu.

Jag går nu över till att redogöra för mina synpunkter och förslag i detta ämne, vilka har utformats efter samråd med statsrådet Lidbom.

Jag vill då först ange några nödvändiga utgångspunkter för sådana lösningar som nu kan och bör åstadkommas.

På samhällsbyggandets område har fastighetsägarens inflytande inskränkts till förmån för ett kollektivt inflytande utövat av kommunen. Medel härför är framför allt det kommunala planmonopolet, expropriationslagstiftningen och den kommunala förköpsrätten. Som jag föreslår i annat sammanhang i denna proposition bör kommunens inflytande i detta hänseende ytterligare stärkas genom införande av markvillkoret.

En bestämmanderätt för de boende måste självfallet utövas inom ramen för den politiska demokratin. När det gäller att skapa en god boendemiljö för alla och hindra uppkomsten av segregation mellan olika bostadsområden måste det vara kommunerna som bär det yttersta ansvaret. Hänsyn till hyresgästernas synpunkter måste självfallet tas när planerna upprättas. De har också möjligheter att utöva inflytande på planeringen i egenskap av kommunmedlemmar. Men när planerna fastställts, måste de vara bindande för hyresgästerna på samma sätt som för fastighetsägarna.

Hur hyresgästernas inflytande på den kommunala planeringen skall kunna ökas får övervägas i samband med den vidare behandlingen av bygglagutredningens förslag. Reformer till förmån för ett ökat hyresgästinflytande över boendeförhållandena får ske inom de gränser som den kommunala planeringen nu drar upp eller framdeles kan komma att dra upp.

En annan begränsning för nu ifrågavarande reformer ligger i att fastighetsägarnas intresse av att få en rimlig avkastning på sitt i fastigheten nedlagda kapital inte kan åsidosättas. Jag vill emellertid framhålla att denna begränsning i viss utsträckning är skenbar. Självfallet är det nämligen ett gemensamt intresse för fastighetsägare och hyresgäster att bostadsfastigheter förvaltas på bästa sätt. Som jag redan framhållit bör ett ökat hyresgästinflytande kunna bidra till en bättre fastighetsförvaltning.

När det nu gäller att ta ett första steg på vägen mot en bestämmanderätt för hyresgästerna finns det anledning att skilja mellan två delvis olika situationer. Den första situationen är den då hyresvärden vill företa ändringar i fastigheten, medan hyresgästerna har ett intresse av att ändringarna inte kommer till stånd. Anledningen härtill är då i regel att hyresgästerna inte kan godta de hyreshöjningar som blir resultatet av de åtgärder som hyresvärden vill genomföra. Denna situation är jämförelsevis lätt att bedöma. Här bör redan nu kunna föreslås en reglering.

Den andra situationen är den då hyresgästerna vill ta initiativet att få till stånd ändringar eller förbättringar inom fastigheten eller de enskilda lägenheterna. Det är t. ex. önskvärt att hyresgästerna skall kunna ges ett inflytande på reparations- och underhållsfrågor. Detsamma gäller omfattning och inriktning av service samt användning och utformning av tomtmarken.

I den mån det emellertid är fråga om hyresgästernas möjligheter att få till stånd omfattande förbättringsarbeten uppkommer en rad problem som kräver mer ingående överväganden än som kan göras nu. Detta torde i regel vara fallet när det är fråga om åtgärder inom fastigheten som sådan och kan ibland vara fallet även när det gäller den enskilda lägenheten. Inte minst viktigt är därvid frågan hur åtgärderna skall kunna finansieras. Hyresgästernas bestämmanderätt när det gäller att ta initiativ till nya åtgärder bör därför i huvudsak behandlas först på ett senare stadium av lagstiftningsarbetet.

I detta sammanhang finns dock anledning att ta upp frågan om initiativrätt för hyresgästerna enligt bostadssaneringslagen (1973:531; BSL) och anläggningslagen (1973:1149). Vidare bör lagstiftning kunna genomföras redan nu när det gäller hyresgästernas rätt att vidta mindre ändringar i fråga om den egna lägenheten och att förmå hyresvärden att fullgöra sin underhålls- och reparationsskyldighet.

En särskild fråga när det gäller att utforma ett hyresgästinflytande är vem som skall utöva detta inflytande. När det gäller huset sett som helhet och omgivningen måste bestämmanderätten tillkomma hyresgästerna som kollektiv. Uppgiften att företräda hyresgästerna som kollektiv bör ankomma på den organiserade hyresgäströrelsen. När det gäller den egna lägenheten bör självfallet bestämmanderätten om möjligt i första hand tillkomma den enskilde hyresgästen själv. Härvid föreligger emellertid det problemet att den enskilde hyresgästen i vissa fall bor bara en kortare tid i lägenheten,

som sedan skall användas av andra hyresgäster. Den enskilde hyresgästen kan i sådana fall ha ett intresse av att själv få låg hyra, medan han fäster mindre avseende vid att lägenheten bevaras i gott skick även för kommande hyresgäster. Hyresgästkollektivet i sin helhet har däremot ett starkt intresse av att bevara och kanske också höja lägenhetsbeståndets standard både i fråga om utrymme, lägenhetsfördelning och utrustning. Bestämmanderätten måste därför utformas så att även de senare intressena tillgodoses. Den framkomliga vägen att nå ett sådant resultat är att också i detta fall ge ett inflytande åt den organiserade hyresgäströrelsen.

Den nuvarande hyreslagstiftningen har utformats med utgångspunkt i att det på hyresmarknaden finns starka partsorganisationer. Förfarandet i hyrestvister bygger på tanken att tvisterna ofta är sådana att uppgörelse kan nås, om parterna får tillfälle att väga sina synpunkter och argument mot varandra. Många tvister kan därför biläggas genom enskilda förhandlingar, vid vilka organisationerna förutsätts spela en viktig roll. Frågor om ombyggnad och andra ändringsarbeten, bortsett från plansynpunkter och byggnadstekniska aspekter, förefaller vara väl ägnade att lösas genom förhandlingar och överenskommelser under medverkan av parternas organisationer på samma sätt som nu gäller för hyressättningen på stora delar av hyresmarknaden. Boendeinflytandet bör således på hyresgästsidan få utövas av riksorganisation av hyresgäster eller av förening som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen. Det kan förutsättas att organisationerna skall kunna komma överens om vägledande normer för bedömningen av typfall.

Självfallet skall hyresgästorganisationen därvid agera i samråd med de i det enskilda fallet närmast berörda hyresgästerna. Hur detta samarbete skall organiseras bör emellertid överlämnas åt hyresgästerna själva att bestämma.

Som jag förut framhållit utgör de reformer rörande boendeinflytandet som jag avser att föreslå det första steget mot ett mer omfattande inflytande för hyresgästerna. Det är fråga om viktiga nyheter av principiell natur. Mot den bakgrunden finner jag det naturligt att den föreslagna reformen får karaktären av en försöksverksamhet som får vidareutvecklas när närmare erfarenheter vunnits av den. Behovet av reformer är störst inom storstadsområdena där ombyggnads- och saneringsverksamheten är särskilt livlig. Jag föreslår därför att den nya lagstiftningen till en början begränsas till att gälla kommunerna i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena. Denna begränsning bör dock endast avse den del av den föreslagna lagstiftningen som förutsätter att hyresgästorganisation agerar. De förslag som jag lägger fram i det följande rörande enskilda hyresgästers rätt att efter ombyggnad flytta tillbaka och att påverka lägenheternas underhåll m. m. (avsnitten 10.7.1.3 och 10.7.1.4) bör däremot ges giltighet för hela landet.

De vidgningar i skilda hänseenden av hyresgästernas inflytande som så-

lunda bör genomföras nu och som jag utvecklar närmare i det följande, bör alla komma till stånd fr. o. m. den 1 januari 1975.

10.7.1.2. Hyresgästernas inflytande vid ombyggnad av bostadshus m. m.

Hyreslagstiftningen ger inte de boende möjlighet att förhindra ett ombyggnadsföretag eller annat ändringsarbete i fastigheten som från deras synpunkt inte är önskvärt. Det skydd hyreslagen erbjuder de boende avser i ombyggnadsfallen i första hand att hyresgästen inte skall ställas utan bostad. Genom besittningsskyddsreglerna och den möjlighet som lagen öppnar att medge anstånd med avflyttningen kan man till en del mildra verkningarna för den enskilde hyresgästen av ombyggnadsföretaget. Någon prövning av det tillämnade företagets ändamålsenlighet och lämplighet sker inte i en besittningsskyddstvist. Vid tillkomsten av de nuvarande besittningsskyddsbestämmelserna ansågs att en sådan prövning borde ankomma på andra samhällsorgan än de då inrättade statliga hyresnämnderna (prop. 1968:91 Bih. A s. 92). Samtidigt betonades vikten av att den från samhällssynpunkt synnerligen angelägna saneringS- och ombyggnadsverksamheten inte hämmades av de hyresrättsliga bestämmelserna.

Självfallet gäller fortfarande att det är utomordentligt angeläget att behövliga saneringS- och ombyggnadsåtgärder kan vidtas så att äldre fastigheter och bostadsområden repareras i den utsträckning som är nödvändigt samt ges den standard som i dagens samhälle anses önskvärd.

Jag har redan framhållit att ett hyresgästinflytande när det gäller ombyggnad och andra ändringsarbeten inte bör rubba eller begränsa kommunernas befogenhet att med stöd av byggnadslagstiftningen reglera tillkomsten och vidareutvecklingen av bebyggelsen inom kommunen. Lika litet bör ett sådant inflytande rubba kommunens ansvar och befogenheter för saneringsverksamheten enligt bostadssaneringslagstiftningen.

Genom införandet av BSL slogs fast att kommunerna har ansvaret för att fastighetsägarna genomför en upprustning av det befintliga lägenhetsbeståndet till viss standard. Det är närmast en självklarhet att hyresgästkollektivet inte skall kunna hindra en fastighetsägare från att företa en sådan ombyggnad som innebär att lägenhetsbeståndet rustas upp till den nivå som av samhället vid varje tid betecknas som lägsta godtagbara standard. Hyresgästernas intressen i fråga om sådan sanering som överensstämmer med BSL bör tillgodoses inom den kommunala planeringen av bostadssaneringen.

När däremot fastighetsägaren vill gå längre än som krävs för att uppnå lägsta godtagbara standard bör hyresgästerna ges ett bestämmande inflytande. I detta fall står hyresvärdens intresse av att få bästa ekonomiska avkastning av sin fastighet mot hyresgästernas intresse av att hyrorna hålls nere. I vissa fall kan en hyreshöjning medföra att hyresgästen tvingas flytta

från sin invanda miljö. Hyresgästerna bör därför ha möjlighet att säga nej till ombyggnadsarbeten som inte behövs för att nå lägsta godtagbara standard.

Angelägenheten av att hyresgästerna ges ökade möjligheter att öva inflytande är inte begränsat till ombyggnadsfallen. Också andra ändringsarbeten bör hyresgästerna kunna påverka. Det är visserligen givet att hyresvärden inte bör kunna hindras från att låta utföra målning, tapetsering och andra sedvanliga underhållsarbeten som det dessutom åligger honom att utföra i bostadsdelen. Lika självklart är att han måste få utföra erforderliga reparationsarbeten i fastigheten. Därutöver kan emellertid åtskilliga åtgärder vidtas som utan att det är fråga om ombyggnad medför en höjning av lägenheternas standard och därmed dess bruksvärde, vilket i sin tur kan leda till hyreshöjningar. Även om det på sikt får anses vara ett allmänt hyresgästintresse att en fortlöpande upprustning sker inom det befintliga lägenhetsbeståndet, bör hyresgästerna ges inflytande också i sådana frågor. Eftersom flertalet av de åtgärder som det här är fråga om inte torde kunna leda till mera avsevärda hyreshöjningar vid bruksvärderingen, bör dock detta inflytande begränsas till en möjlighet att hindra åtgärder som uppenbarligen inte är påkallade av boendehänsyn.

Spörsmålet om formerna för ett boendeinflytande i frågor om ombyggnad och andra ändringsarbeten rör till väsentlig del formerna för information och kommunikation (jfr prop. 1973:21 s. 78). Kan fastighetsägarna och hyresgästerna etablera goda kontakter och i samförstånd försöka finna lämpliga lösningar, torde åtskilligt vara vunnet. Det är en viktig uppgift för partsorganisationerna på hyresmarknaden att finna lämpliga former för samråd och information. Av vad organisationerna har anfört i sina yttranden över betänkandet Solidarisk bostadspolitik framgår att de själva är inställda på att finna en lösning av frågan. Men man kan inte stanna med detta. En förhandlingsordning, hur bra den än är, innebär på grund av nuvarande lagstiftning bara att hyresgästerna kan med sina argument försöka påverka fastighetsägaren/hyresvärden. För att hyresgästerna skall få ett reellt inflytande behövs lagregler som effektivt hindrar fastighetsägaren att företa vissa ombyggnadsåtgärder som en opinion bland hyresgästerna motsätter sig. Jag övergår nu till att behandla frågan om utformningen av sådana regler.

Vad först angår sådana ändringsarbeten som inte förutsätter byggnadslov, ligger det närmast till hands att välja en ordning som innebär att hyresnämnd får på ansökan meddela förbud för hyresvärden att vidta den planerade åtgärden, om den inte behövs för att lägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard. Som har anförts i det föregående bör förbud kunna meddelas bara när de tillämnade åtgärderna uppenbarligen inte är påkallade av boendehänsyn. Sådant förbud bör kunna förenas med vite. Har nämnden förelagt vite, bör den självmant kunna ta upp fråga om utdömande av vitet.

I fall när byggnadslov krävs, främst ombyggnadsfallen, bör en i princip motsvarande ordning gälla. Den bör emellertid utformas något annorlunda för att undvika olägenheter av den dubbla prövning som blir nödvändig. Huvudregeln bör vara, att fastighetsägaren inte får vidta annan byggnadslovskrävande åtgärd än som behövs för att lägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard i den mån hyresgästerna motsätter sig det. Som exempel på åtgärd som bör kunna hindras kan nämnas en omfördelning av bostadsytan på olika lägenheter. Motsätter sig hyresgästerna den planerade åtgärden, bör emellertid fastighetsägaren kunna få frågan prövad av ett opartiskt organ. Prövningen bör lämpligen ankomma på hyresnämnden och, efter besvär över nämndens beslut, av den i prop. 1974:151 föreslagna bostadsdomstolen. Godkänner prövningsorganet att åtgärden får vidtas, bör den omständigheten att hyresgästerna har motsatt sig företaget inte hindra det. Byggnadslov för ombyggnadsföretaget bör däremot inte kunna ges, om hyresgästerna motsätter sig ombyggnaden och hyresnämnden inte har godkänt den. Frågan huruvida det föreligger hinder av det slag som har angetts mot bifall till ansökan om byggnadslov eller ej bör ha klarats ut, innan ansökan om byggnadslov görs. Till ansökan bör fastighetens ägare således foga antingen bevis att hyresgästorganisationen inte motsätter sig företaget eller, i förekommande fall, beslut av hyresnämnd eller bostadsdomstolen om medgivande till åtgärden.

Godkännande bör som nyss antyddes alltid lämnas när ombyggnaden endast innebär att bostadslägenheterna ges lägsta godtagbara standard. Godkännande bör i övrigt kunna lämnas i andra fall dock endast om särskilda skäl föreligger. Särskilt skäl kan vara att fastighetsägaren önskar utnyttja den byggnadsrätt som medges i fastställd plan. Situationen måste då vara den att den aktuella bebyggelsen utgör en avvikelse från den gällande planen och att ombyggnadsföretaget endast innebär att planen fullföljs. Ett typiskt exempel är att planen uttryckligen anger att hus får ha ett större antal våningar än vad som faktiskt är fallet. Begär fastighetsägaren att få bygga om huset så att det i planen angivna antalet våningar uppnås, föreligger alltså i regel särskilda skäl att tillåta ombyggnaden. Liknande situationer kan föreligga om den planerade ombyggnaden står i överensstämmelse med kommunens översiktliga planering, t. ex. ett kommunalt bostadssaneringsprogram.

Skulle fastställd detaljplan vara föråldrad, kunde det däremot synas motiverat att anse att särskilda skäl inte föreligger. I ett sådant fall torde dock i allmänhet nybyggnadsförbud ha meddelats. I vårt fall torde det vara aktuellt att pröva frågan om sådant förbud. Ställningstagandet i nybyggnadsförbudsfrågan bör bli avgörande vid hyresnämndens prövning. Utfärdas med andra ord inte nybyggnadsförbud, får särskilda skäl för godkännande i hyresnämnden anses föreligga. Innebörden av begreppet särskilda skäl utvecklas ytterligare i den specialmotivering till upprättade lagförslag som jag lämnar senare.

Självfallet bör hyresnämnden ha möjlighet att, om den inte kan godkänna det av fastighetsägaren tilltänkta ombyggnadsföretaget i oförändrat skick, meddela godkännande under förutsättning att de ändringar görs i företaget som nämnden finner påkallade.

Som jag har slagit fast i det föregående (10.7.1.1) bör boendeinflytandet utövas i första hand av hyresgästförening. Det bör gälla i fråga om både byggnadslovskrävande åtgärder och andra åtgärder. Det får ankomma på föreningen att bestämma, om det reella avgörandet bör lämnas över till underavdelning inom föreningen, t. ex. hyresgästavdelning, eller till ännu mindre enhet, t. ex. så kallad kontaktkommitté. Självfallet blir det en viktig uppgift för hyresgästorganisationen att försöka finna lämpliga former för information och samråd med dem som närmast berörs av ombyggnadsföretaget.

Det skisserade boendeinflytandet bör i båda de angivna fallen vara begränsat till andra lägenheter än sådana som ägaren regelmässigt hyr ut för fritidsändamål eller som utgör del av hans egen bostad. Även i övrigt bör gälla motsvarande begränsningar som gäller för BSL:s tillämpning. Som förut nämnts bör de nya reglerna gälla bara i stockholms-, göteborgs-och malmöområdena.

Omsatt i praktisk tillämpning bör den skisserade ordningen kunna fungera enligt följande.

Hyresvärd som vill bygga om eller företa annan förändring i fråga om bostadshus bör i ett tidigt skede informera både de boende och hyresgästföreningen om sina planer och försöka komma överens med dem om vilka åtgärder som skall vidtas och lämplig tidpunkt för ombyggnaden. Krävs inte byggnadslov, torde visserligen de planerade åtgärderna i allmänhet vara till fördel för hyresgästerna eller eljest av det slaget att de enligt vad som nyss sagts inte bör få motsätta sig dem. Det bör emellertid alltid vara angeläget för hyresvärden att lämna en tidig underrättelse. Gör han det inte, riskerar han nämligen att företaget stoppas så sent att han åsamkas både kostnader och besvär.

Behövs byggnadslov, bör som nämnts förut fastighetsägaren till ansökningshandlingarna foga antingen bevis att hyresgästföreningen inte motsätter sig företaget eller beslut om medgivande. Saknas bevis eller beslut, bör ansökan inte avvisas omedelbart. I stället bör nämnden bereda fastighetens ägare tillfälle att komplettera ansökningshandlingarna. Underlåter han att göra det, bör hans ansökan om byggnadslov ogillas. Föreligger inte bestridande från hyresgästföreningen eller har hyresnämnden medgett företaget, har byggnadsnämnden att pröva ansökan om byggnadslov enligt vanliga grunder, dvs. om företaget är förenligt med byggnadslagstiftningen och föreskrifter som meddelas med stöd av denna. Den ordning som angetts innebär således inte någon ändring av principerna för byggnadsnämndens granskning i sak av byggnadslovsärendet. Prövningen av de planerade åt-

gärdernas ändamålsenlighet och lämplighet från bostads- och hyrespolitisk synpunkt ligger enligt den diskuterade ordningen inte på byggnadsnämnden.

Den här skisserade ordningen förutsätter ett visst samspel mellan byggnadsnämnd och hyresnämnd. Jag kommer att senare, i specialmotiveringen till de föreslagna ändringarna i 17 § nämndlagen, utveckla närmare hur detta samspel bör gå till.

Den förordade ordningen ålägger inte hyresgästförening att ta upp förhandlingar med fastighetsägaren/hyresvärden om ombyggnad eller andra ändringsarbeten eller avge yttrande till byggnadsnämnden. Bara när föreningen anser sig ha befogad anledning att motsätta sig det tillämnade företaget behöver föreningen agera hos byggnadsnämnden och i förekommande fall föra talan inför hyresnämnd. Även om inte flertalet av de boende är medlemmar i hyresgästföreningen, har denna självfallet som företrädare för hyresgästkollektivet ett intresse av att både nuvarande och kommande hyresgästers intressen beaktas vid ombyggnads- och andra ändringsarbeten.

Några invändningar mot att prövningen av det tillämnade ombyggnads- eller ändringsföretagets ändamålsenlighet och lämplighet från bostads- och hyrespolitisk synpunkt läggs på hyresnämnd lär inte kunna resas. Liknande uppgifter ankommer redan nu på hyresnämnderna. Jag syftar då i första hand på den prövning som nämnd gör i vissa ärenden enligt BSL och lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet (TvL). Öppnas i enlighet med vad som föreslås i prop. 1974:151 möjlighet för hyresnämnd att låta sig biträda av teknisk expert, blir det sörjt för att det inom nämnden finns den allmäntekniska kunskap som kan behövas i ärenden om godkännande av ombyggnad.

Innebörden av det hyresgästinflytande vid ombyggnads- och andra ändringsarbeten som jag nu har förordat är att hyresgästerna ges möjlighet att hindra arbeten som de, med hänsyn till arbetenas omfattning och då i första hand den åsyftade standardnivån, inte vill acceptera. Något inflytande över den närmare utformningen av arbetena, t. ex. planlösning, skåpinredning, färg- och materialval eller gårdsplanering, inrymmes inte i den nu förordade ordningen. En utvidgning av inflytandet i dessa avseenden bör anstå i avvaktan på erfarenheterna av sådana former för inflytande som nu är under utveckling. Självfallet är det angeläget att hyresvärdarna ändå i lämpliga former samråder med de berörda hyresgästerna i fråga om den närmare utformningen av de ändringsarbeten som kan ha tillåtits, så att hyresgästernas intressen samt deras kännedom om lägenheternas och lokalernas förutsättningar och förkovringsmöjligheter tillvaratas på bästa sätt.

Vidgas boendeinflytandet för hyresgästerna i överensstämmelse med vad som har anförts i det föregående, kan det inte uteslutas att vissa fastighetsägare hellre önskar riva huset och bygga nytt än underkasta sig det inflytande i ombyggnadsfrågorna som tillerkänts hyresgästerna. Av vad som har anförts rörande gällande rätt (avsnitt 8.1.1) framgår emellertid att sam-

hållet numera har medel att ingripa mot och hindra rivningsföretag som inte är förenliga med de fastlagda principerna för sanering av det äldre bostadsbeståndet. Kommun kan sålunda för viss fastighet eller fastigheterna inom visst område utfärda tidsbegränsat förbud mot rivning. Även om hyresgästerna i ett rivningshotat hus f. n. inte har formell rätt att utverka rivningsförbud, torde de i praktiken ha goda möjligheter att hindra en förestående rivning, under förutsättning att rivningen inte är önskvärd från det allmännas synpunkt.

Den rivningsreglering som jag nu åsyftar är av provisorisk karaktär och skall ses över innan permanenta regler införs. I avvaktan på att denna översyn förs till slut får det antas att kommunerna fäster stor vikt vid de synpunkter som framförs av dem som ett rivningsföretag närmast rör. Uppkommer i byggnadsnämnden fråga om rivning av ett flerfamiljshus som inte omfattas av rivningsförbud, bör det vara en förstahandsuppgift för nämnden att överväga ett sådant förbud, om huset inte redan är evakuerat eller evakuering pågår. Det är därvid önskvärt att nämnden på lämpligt sätt informerar hyresgästerna om den planerade rivningen och bereder dem och hyresgästföreningen på orten tillfälle att anlägga synpunkter i frågan. Sådan utredning bör byggnadsnämnderna självmant kunna skaffa in utan att uttryckliga bestämmelser behöver meddelas.

På grund av vad jag nu har anfört lägger jag inte nu fram förslag om inflytande för hyresgästerna i rivningsfallen.

Gällande rätt ger inte hyresgästerna befogenhet att genomdriva ombyggnad eller liknande mera ingripande åtgärder inom huset eller dess omgivningar frånsett möjligheten att hos kommunen begära upprustningsåläggande enligt BSL. Detta upplevs på många håll som en obefogad begränsning av möjligheterna att påverka den egna boendemiljön. I åtskilliga fall skulle hyresgästerna med ganska enkla medel kunna få till stånd påtagliga förbättringar av boendemiljön, om de hade rätt att vidta åtgärder. Som exempel på sådana gemensamma insatser från hyresgästernas sida kan nämnas inrättande av hobbyrum, motionslokaler eller bastu, anordnande av lekplats m. m. Hyresgästerna kan också ha intresse av att själva ta ansvaret för mer ingripande ombyggnadsåtgärder. Deras möjlighet att påverka boendemiljön blir större, om de låter ombesörja ombyggnaden själva än om fastighetsägaren gör det. Det kan också förekomma att en ombyggnad kan bli mindre kostsam, om den sköts av hyresgästerna än vad som annars skulle ha blivit fallet.

Åtskilliga problem uppkommer emellertid när det gäller att ge hyresgästerna rätt att vidta åtgärder av det slag som nyss nämndes. Garantier måste skapas för att åtgärderna inte utförs på ett så amatörmässigt sätt att fastigheten i själva verket skadas. Som fastighetsägareförbundet anför i sitt yttrande över betänkandet Solidarisk bostadspolitik innefattar ett ianspråktagande av gemensamma utrymmen för annat än avsett ändamål en

förändring av den upplåtna nyttjanderättens innehåll. Hyreslagens nuvarande bestämmelser om hyresgästernas befogenheter i sådana situationer måste uppenbarligen jämkas, om den antydda ordningen skall kunna genomföras. Den får inte heller medföra att hyresvärden ges möjlighet att vältra över sitt ansvar för det löpande underhållet på hyresgästerna. Gäller det mera ingripande åtgärder, uppkommer vidare frågor om hur hyresgästerna skall kunna finansiera dem. Redan de nu antydda problemen visar att frågan är så komplicerad att förslag till lösning inte bör föreläggas riksdagen utan en mer ingående utredning. Den definitiva lösningen av dessa frågor bör bli beroende av fortsatt försöks- och utredningsarbete.

I ett par hänseenden finns det emellertid möjlighet att redan nu ge hyresgästerna ett vidgat kollektivt inflytande när det gäller förbättringar av boendemiljön. Till en början vill jag ta upp frågan om initiativrätt för hyresgästerna när det gäller upprustningsåläggande enligt BSL.

Har bostadslägenhet inte den lägsta standard som kan godtas, får som närmare utvecklats i redogörelsen för gällande rätt (avsnitt 8.1.1) hyresnämnden på ansökan av kommunen ålägga fastighetens ägare att vidta åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå sådan standard (upprustningsåläggande) eller förbjuda att lägenheten används för bostadsändamål (användningsförbud). Hyresgästerna har däremot inte själva någon rätt att enskilt eller kollektivt göra ansökan om åtgärd enligt BSL utan får, om behov uppkommer, söka påverka kommunen att göra framställning hos hyresnämnden. Om nu – på sätt som föreslagits i det föregående –hyresgästorganisation tillerkänns rätt till inflytande vid en sanering som fastighetsägaren ämnar utföra, ligger det nära till hands att även ge sådan organisation rätt att ta initiativ till åtgärder som behövs för att ge bostadslägenheter en godtagbar standard. Att hyresgästorganisation får rätt att göra ansökan enligt BSL framstår som naturligt inte minst med hänsyn till att sådan organisation har talerätt enligt TvL. Hyresgästernas intresse av att kunna få till stånd sådana förbättringar av fastigheten som krävs för att lägenheterna skall uppnå lägsta godtagbara standard skiljer sig i princip inte från deras intresse av att kunna undanröja missförhållanden som kan leda till tvångsförvaltning. Det ankommer visserligen i första hand på kommunen att svara för planering av saneringsverksamheten. Om hyresgästorganisation medges rätt att ta initativ till upprustningsåläggande i enskilt fall, kan detta dock inte inverka negativt på den kommunala planeringen. Övriga förutsättningar för att upprustningsåläggande skall meddelas bör nämligen bibehållas. Vidare gäller enligt BSL att om upprustningsåläggande meddelats men byggnadslov inte beviljas till den åtgärd som avses med åläggandet så är åläggandet förfallet. Detta medför att saneringsåtgärder inte kan komma till stånd i strid mot kommunala planintentioner. Jag föreslår därför att BSL ändras så att ansökan om åtgärd enligt lagen får göras även av hyresgästorganisation. Ändringen bör tills vidare begränsas så att den gäller bara för kommunerna i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena.

Bl. a. i samband med sanering av bostadsfastighet kan fråga om inrättande av gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149) uppkomma. Gemensamhetsanläggning kan vara t. ex. parkeringsanläggning, förbindelseled, gårdsutrymme, lekplats, värmeanläggning eller tvättstuga. Gemensamhetsanläggning inrättas genom förrättning av fastighetsbildningsmyndigheten. Rätt att begära förrättning enligt anläggningslagen tillkommer ägaren av fastighet som avses skola delta i anläggningen samt byggnadsnämnden. Även länsstyrelsen kan i vissa fall påkalla anläggningsförrättning. Inrättandet av gemensamhetsanläggning förutsätter viss samstämmighet bland ägarna av de fastigheter som skall delta i anläggningen. Om dessa mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det, får anläggningen enligt 7 anläggningslagen inte inrättas i (det s. k. opinionsvillkoret). Vid prövningen skall främst deras mening beaktas som har störst nytta av anläggningen. Nyssnämnda hinder mot inrättande av anläggning gäller inte om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget.

De gemensamhetsanläggningar som kan komma i fråga i anslutning till bostadsfastigheter angår uppenbarligen ofta hyresgästerna i hög grad. Det är här naturligt att jämföra dem med bostadsrättshavare, vilka kan tillvarata sina intressen enligt anläggningslagen genom sin förening i dess egenskap av fastighetsägare. Det är därför rimligt att hyresgästerna genom hyresgästorganisationen ges rätt att ta initiativ till inrättande av sådan anläggning. Hyresgästorganisation bör därför få rätt att göra ansökan enligt anläggningslagen och att yttra sig över ansökan som fastighetsägare gjort. Motsätter sig organisationen därvid åtgärden, bör dess mening beaktas på samma sätt som nu gäller i fråga om fastighetsägarnas. Det innebär att en anläggning kan hindras om fastighetsägarna och hyresgästerna mera allmänt motsätter sig åtgärden. Å andra sidan bör vid tillämpning av opinionsvillkoret hyresgästernas mening kunna beaktas också till stöd för att en viss anläggningsåtgärd bör genomföras, även om en majoritet av fastighetsägare motsätter sig den. Den ordning som förordats bör dock tills vidare gälla bara inom stockholms-, göteborgs- och malmöområdena.

10.7.1.3 Rätt för hyresgäst att återflytta efter ombyggnad

När en ombyggnad väl har genomförts, kan en hyresgäst självfallet ha intresse av att flytta tillbaka till den lägenhet som han fått lämna under ombyggnadsarbetet.

I det betänkande som låg till grund för hyreslagsreformen år 1968 (Ny hyreslagstiftning, SOU 1966:14, avgivet av hyreslagstiftningssakkunniga) framhålls bl. a. att det i inte obetydlig omfattning borde vara möjligt att låta hyresgästen flytta tillbaka efter genomförd ombyggnad. En speciell konfliktsituation uppkommer, om hyresvärden anser sig behöva friställa en eller, i större hus, flera lägenheter för att en ombyggnad som har till syfte att

bereda övriga hyresgäster bättre bostäder skall kunna ge tillfredsställande resultat. I en sådan situation borde det enligt de sakkunniga tillkomma hyresvärden att välja vilken lägenhet som skall friställas (bet. s. 161). Hyreslagstiftningssakkunnigas uttalanden i dessa delar lämnades utan erinran i lagstiftningsärendet.

I ombyggnadsfallen torde återflyttningsmöjligheten ha utnyttjats i endast ringa utsträckning. Har den aktuella besittningsskyddsbrytande grunden förelegat, torde hyresnämndernas beslut i allmänhet ha inneburit att hyresgästen fått frånträda hyresrätten definitivt, oberoende av om ersättningslägenhet anvisats eller inte. I ett ombyggnadsfall förlängdes hyresavtalet "med tillfälligt avbrott" (Praxis i hyresmål, utg. av Statens hyresråd, nr 1971:18). Utgången har emellertid kritiserats i litteraturen (Berg m. fl.: Hyresrätt s. 106).

I linje med förslagen om ökat boendeinflytande ligger att de enskilda hyresgästerna i ombyggnadsfallen i en eller annan form bör tillförsäkras rätt att, om de så önskar, flytta tillbaka till sin förutvarande lägenhet eller till huset. En svårighet ligger emellertid i att flertalet hyresgäster förmodligen inte är beredda att redan vid prövningstillfället ta ställning till om de vill flytta tillbaka. Inte förrän ombyggnaden är avslutad, känner man de nya hyrorna och kan precisera innehållet i hyresavtalen. Eftersom förhållandena är mångskiftande synes någon fullständig reglering av frågan inte vara möjlig. Hyresgästernas intressen bör, så som förutsattes vid tillkomsten av bestämmelserna om direkt besittningsskydd, beaktas inom ramen för den billighetsprövning som skall ske när genomgripande ombyggnad åberopas som grund för uppsägning av hyresavtalet. I syfte att främja hyresgästs nu ifrågavarande intressen förordar jag att till ledning för denna billighetsprövning införs en bestämmelse i 46 § hyreslagen av innebörd att vid ombyggnad hyresgästen om möjligt skall beredas tillfälle att efter ombyggnaden hyra likvärdig lägenhet i huset. De närmare motiven för en sådan bestämmelse och vissa synpunkter på hur de bör tillämpas utvecklar jag i specialmotiveringen.

10.7.1.4 Lägenhetens underhåll, hyresgästens rätt att utföra arbeten i lägenheten

När det gäller underhållet av lägenheterna utgår hyreslagen från att det är hyresvärdens skyldighet att vidmakthålla lägenheten i det skick den skulle tillhandahållas hyresgästen. Hyresvärden är alltså i princip skyldig att med jämna mellanrum reparera lägenheterna. I 15 § andra stycket hyreslagen föreskrivs sålunda beträffande bostadslägenhet att hyresvärden skall med skäliga tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer i lägenhetens bostadsdel med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk.

Det torde finnas ett ganska utbrett missnöje med många hyresvärdars sätt att sköta det löpande lägenhetsunderhållet. Å andra sidan har det hittills förekommit endast enstaka mål vid domstol om hyresvärds reparationsskyldighet. Dessa iakttagelser ger anledning till antagandet att bestämmelserna i hyreslagen om hyresvärdarnas reparationsskyldighet inte är tillräckligt effektiva för att garantera ett tillfredsställande lägenhetsunderhåll. Ytterligare åtgärder för att skapa sådana garantier bör därför övervägas (jfr prop. 1968:91 Bih. A s. 212). Anledningen till att bestämmelserna i praktiken har fungerat mindre väl torde vara att den ordning som lagen anvisar för att utkräva hyresvärdens ansvar inte är bra.

Av de sanktioner som hyreslagen tillhandahåller för att trygga efterlevnaden av bestämmelserna om reparationsskyldighet är självhjälpsrätten viktigast. En nackdel med denna rätt är att den förutsätter att hyresgästen kan förskottera kostnaderna för reparationen, som i vissa fall kan uppgå till stora belopp. Vägrar hyresvärden att betala kostnaderna, kan hyresgästen få ligga ute med pengarna under lång tid, eftersom han inte utan vidare kan hålla inne hyra till motsvarande belopp utan att riskera att hyresrätten förverkas. Nuvarande regler ställer även i övrigt tämligen stora krav på hyresgästen. För att säkerställa sitt krav bör han dels genom besiktning eller på annat sätt säkra bevisning om lägenhetens skick före reparationen, dels infordra anbud från flera hantverkare, innan han beställer arbetet. Oavsett hur försiktig hyresgästen varit får han emellertid alltid räkna med att domstolen i en tvist mellan honom och hyresvärden kan ha en annan mening om reparationsbehovet eller skäligheten av kostnaderna för de reparationer som han låtit utföra.

Bestämmelserna om hyresvärdarnas skyldighet att svara för det fortlöpande underhållet av bostadslägenheter torde kunna effektiviseras i första hand genom att möjlighet öppnas för hyresnämnd att på begäran av hyresgäst förelägga hyresvärden att ombesörja de reparationer enligt 15 § andra stycket hyreslagen som nämnden finner påkallade. Jag förordar att en sådan möjlighet öppnas. De rättigheter som en hyresgäst nu har när hyresvärden inte fullgör sin reparationsskyldighet bör emellertid finnas kvar. Bostadshyresgäst bör således kunna välja mellan att utverka vitesföreläggande – reparationsföreläggande – eller t. ex. låta utföra reparationen på hyresvärdens bekostnad.

Meddelar hyresnämnd reparationsföreläggande, bör nämnden också bestämma viss tid inom vilken åtgärderna skall ha vidtagits. Tiden bör kunna förlängas, om det finns skäl för det. Normalt bör de åtgärder som avses med föreläggandet ha ombesörjts inom relativt kort tid – högst en eller annan månad efter beslutet. I de fall hyresvärden har undandragit sig sin skyldighet under längre tid bör närmare avseende inte fästas vid hans önskemål om tidpunkten för reparationen. Åtgärderna skall då vidtas så snart det är praktiskt möjligt. Nämnden bör kunna döma ut vite som har förelagts med stöd av de förordade bestämmelserna. Frågan om utdömande av vite

bör nämnden kunna ta upp självmant.

Föreläggande för hyresvärden att fullgöra sin reparationsskyldighet enligt 15 § andra stycket hyreslagen får självfallet inte omfatta andra åtgärder än som avses i nämnda lagrum. I första hand blir det således fråga om målning, tapetsering och liknande åtgärder. Också andra arbeten som har karaktär av underhållsarbete bör emellertid hyresnämnden kunna förelägga hyresvärden att utföra, t. ex. att byta ut defekta linoleummattor eller reparera trasiga snickerier. Kan parterna inte enas i frågor som färgval och tapeter m. m. bör erforderliga preciseringar göras i föreläggandet. Som allmänt riktmärke för avvägningen mellan parternas ifrågavarande intressen bör kunna gälla att hyresgästens önskemål bör tillgodoses, om det kan ske utan väsentligt ökade kostnader för hyresvärden och utan att lägenheten kan antas bli mindre attraktiv för andra hyresgäster. Hyresvärden bör inte kunna åläggas att reparera oftare än vad han är skyldig att göra enligt 15 § andra stycket. Frågan om vilken intervall som bör gälla för olika åtgärder bör överlämnas åt rättstillämpningen. Förhandlingsuppgörelser mellan hyresmarknadens partorganisationer kan väntas få stort inflytande på denna.

Rätt till självhjälp föreligger f. n. i ytterligare ett par fall. Skadas lägenheten under hyrestiden och är hyresgästen inte ansvarig för skadan eller uppstår på annat sätt utan hyresgästens vållande hinder eller men i nyttjanderätten, har hyresgästen rätt att låta bota bristen på hyresvärdens bekostnad (16 § första stycket hyreslagen). Med dessa fall avses dels att skada uppstått på själva lägenheten, då alltså hyresvärden har en reparationsplikt, dels att underhållet blivit eftersatt i utrymme inom huset som får disponeras gemensamt av hyresgästerna, t. ex. tvättstuga och trapphus, eller att sådant utrymme blivit skadat, i vilka fall alltså hyresvärden har en reparations- och underhållsplikt. För att självhjälpsrätt skall föreligga i nu angivna fall krävs emellertid bl. a. att bristen är så allvarlig att den medför hinder eller men i nyttjanderätten (jfr prop. 1968:91 Bih. A s. 212). Enligt min mening bör den förordade möjligheten för hyresnämnd att meddela reparationsföreläggande utsträckas till att omfatta alla de situationer i vilka bostadshyresgäst har självhjälpsrätt enligt nuvarande bestämmelser. Går t. ex. tvättmaskinen sönder i den gemensamma tvättstugan eller uppstår stopp i köksavloppet i en enskild lägenhet och underlåter hyresvärden efter tillsägelse rätta till felet, bör enskild hyresgäst som felet är till förfång för kunna utverka reparationsföreläggande för hyresvärden.

Hyresgäst har enligt gällande lag inte någon rätt att själv utföra mindre reparationer i lägenheten. Utgångspunkten för nuvarande lagstiftning är att ansvaret för lägenheternas underhåll i princip vilar på hyresvärdarna. Regelsystemet siktar till att skapa garantier för att de fullgör sin underhållsskyldighet tillfredsställande. De föreslagna bestämmelsera om rätt för hyresnämnd att förelägga hyresvärd att ombesörja vissa reparationer innebär en förstärkning av dessa garantier. Någon anledning att föreslå ändring i

den allmänna uppläggningen av lagstiftningen i dessa delar finns f. n. inte.

Hyresgästerna å sin sida är skyldiga att väl vårda sina lägenheter. I vårdnadsplikten ligger att en hyresgäst inte utan samtycke av hyresvärden får göra förändringar i lägenheten eller vidta särskilda anordningar (jfr NJA 1949 s. 141). Gör han det, är han – i sista hand när han flyttar – skyldig att återställa lägenheten i det skick i vilket han mottog den. Återställs inte lägenheten i tidigare skick, kan hyresgästen bli skadeståndsskyldig. I princip innebär åtgärder av det slag som diskuteras här en form av vanvård av lägenheten i hyreslagens mening. Det betyder att en hyresgäst som utan samtycke av hyresvärden vidtar förändringar med avseende på lägenheten löper risk att förverka sin hyresrätt (jfr 42 § första stycket 5 hyreslagen).

I praktiken motsätter sig hyresvärdarna oftast inte att hyresgästerna på egen bekostnad gör mindre förbättringar i sina lägenheter, när samtycke begärs. Det torde också förekomma relativt sällan att en hyresvärd kräver av hyresgästen att lägenheten skall återställas i tidigare skick, om arbetena är fackmässigt utförda och förändringarna i lägenheten inte kan anses innebära att dess värde har minskat.

Även om sålunda hyresgästerna även med nuvarande rätt i praktiken oftast har viss frihet att utföra mindre förbättringsarbeten i sina lägenheter finns det anledning att undersöka om man kan mjuka upp regelsystemet utan att man därigenom föregriper den fortsatta översynen av frågorna om boendeinflytande.

Hyresgästerna har ett befogat intresse av att kunna sätta en personlig prägel på sin lägenhet och utforma den efter sin smak och sina behov. Det bör de kunna göra inom rimliga gränser utan att först behöva fråga hyresvärden om lov och utan att riskera att bli ålagda att återställa lägenheten i ursprungligt skick eller betala skadestånd, om de inte gör det. Detta synsätt bör komma till uttryck i lagstiftningen.

Å andra sidan måste beaktas hyresvärdarnas intresse av att kunna förhindra att sådana åtgärder vidtas i fråga om lägenheterna som medför att deras värde minskar på hyresmarknaden eller att det uppkommer olägenheter för medhyresgästerna eller att huset kan skadas. Sådana hänsyn bjuder att den ifrågasatta rätten för hyresgästerna att vidta förändringar i sina lägenheter, åtminstone t. v., begränsas till åtgärder som typiskt sett inte innebär risk för sådana olägenheter. Till att börja med bör därför möjlighet öppnas för hyresgästerna att utan föregående samtycke av hyresvärden måla och tapetsera om i sina lägenheter. Emellertid kan man tänka sig en rad andra trivselhöjande åtgärder som inte är nämnvärt mer ingripande än målning och tapetsering, t. ex. montering av persienner, kakelsättning i kök och våtutrymmen, utbyte av golvlister. Även sådana åtgärder bör hyresgästerna kunna få utföra utan att först be hyresvärden om lov.

Under hänvisning till vad som har anförts förordar jag att i hyreslagen tas in en bestämmelse av innebörd att bostadshyresgäst får utan föregående

samtycke av hyresvärden i sin lägenhet utföra målning, tapetsering och därmed jämförlig åtgärd.

Bestämmelsen bör i princip vara tvingande i den meningen att en hyresgäst inte med bindande verkan skall kunna avstå från sin rätt. Undantag härifrån bör gälla när hyresavtalet avser enfamiljshus, som inte är avsett att hyras ut varaktigt, samt bostadsrättslägenhet (jfr 1 § fjärde stycket hyreslagen). Självfallet blir hyresgäst som har utfört arbete av angivet slag inte skyldig att återställa lägenheten i förutvarande skick.

Den föreslagna bestämmelsen är inte avsedd att ge hyresgästen helt fria händer att inom den givna ramen företa vilka åtgärder som helst. Skulle det, när hyresgästen flyttar, visa sig att de åtgärder som han har vidtagit i fråga om lägenheten på grund av att de inte fyller anspråken på fackmässigt utförande eller av annan anledning medför att lägenhetens bruksvärde har minskat, bör hyresvärden ha rätt till ersättning för den skada han därigenom åsamkats. Avgörande för skadeståndsskyldighetens inträde bör således vara om lägenhetens bruksvärde har nedgått. Vid tillämpningen av den förordade skadeståndsregeln bör beaktas bl. a. sådana omständigheter som lägenhetens reparationsbehov vid den tidpunkt då åtgärden vidtogs av hyresgästen. Denne bör självfallet inte kunna åläggas att utge full ersättning för en renovering, om lägenheten tidigare varit i dåligt skick på grund av att hyresvärden eftersatt sin reparationsskyldighet enligt 15 § andra stycket hyreslagen. I ett sådant fall bör ersättningen minskas med vad det skulle ha kostat att reparera upp lägenheten från det ursprungliga dåliga skicket till normalt skick.

Den skadeståndsregel som nu har förordats bör, när bostadshyresgästen har utfört målning, tapetsering eller därmed jämförlig åtgärd i sin lägenhet, gälla i stället för den allmänna bestämmelsen i 24 § första stycket hyreslagen om skyldighet för hyresgäst att ersätta all skada som har uppkommit genom hans vållande.

Enligt den föreslagna ordningen inträder, som nämnts, hyresgästens skadeståndsskyldighet först när det kan konstateras att lägenhetens bruksvärde har minskat till följd av åtgärden. Det förefaller därför vara mest ändamålsenligt att prövningen av skadeståndsfrågan läggs på hyresnämnderna, som har till uppgift att i hyressättningsmålen bestämma lägenheternas bruksvärde.

Det bör understrykas att de föreslagna bestämmelserna inte står i strid med de tvingande reglerna i 15 § andra stycket hyreslagen om hyresvärdarnas reparationsskyldighet. De senare bestämmelserna lägger hinder i vägen för parterna att, utom i ett par undantagsfall, komma överens om att hyresgästen skall svara för det löpande underhållet. De nya bestämmelserna innebär, såvitt nu är i fråga, inte annat än att en hyresgäst, om han själv vill, kan utföra mindre förbättringar i sin lägenhet utan att först inhämta hyresvärdens samtycke. Med förslaget får hyresgästerna således en valmöjlighet, när re-

parationsskyldighet enligt 15 § andra stycket hyreslagen förcligger för hyresvärden. De kan antingen begära att hyresvärden ombesörjer reparationen och i så fall använda sig av sin självhjälpsrätt eller utverka reparationsföreläggande eller, om det är fråga om målning, tapetsering eller liknande åtgärder, själva utföra arbetet.

Det får anses ligga i sakens natur att hyresgästerna själva får stå för kostnaderna för sådana förbättringsarbeten som de med stöd av de föreslagna bestämmelserna företar i de fall där reparationsskyldighet inte har inträtt enligt 15 § andra stycket hyreslagen. Detsamma bör gälla, om hyresvärden enligt nämnda lagrum visserligen är reparationsskyldig men hyresgästen valt att själv ombesörja åtgärden i stället för att begagna sina möjligheter att få arbetet utfört genom hyresvärdens försorg. Tapeter, färg och liknande som betalats av hyresgästen torde enligt allmänna rättsgrundsatser tillfalla hyresvärden, när hyresgästen frånträder hyresrätten (jfr prop. 1973:23 s. 146).

I fråga om det hyresreglerade lägenhetsbeståndet finns särskilda bestämmelser om vilken inverkan på hyran som hyresgästens egna åtgärder med avseende på lägenheten kan få. Sålunda föreskrivs i 3 § tredje stycket hyresregleringslagen (1942:429) att, om ombyggnads-, ändrings- och underhållsarbete eller åtgärd av därmed jämförlig betydelse har bekostats av hyresgästen, bashyran med anledning därav får höjas endast om särskilda skäl finns för det.

Införs i enlighet med vad som har föreslagits i det föregående möjlighet för hyresgästen att själv utföra förbättringsarbeten i sin lägenhet, bör i hyreslagen införas bestämmelser motsvarande 3 § tredje stycket hyresregleringslagen. Sådana bestämmelser ligger i linje med tidigare uttalanden rörande syftet med nuvarande lagstiftning (3LU 1968:50 s. 89).

10.7.2 *Uppsägningstid*

Hyresavtal med bestämd hyrestid kan i allmänhet sägas upp endast till hyrestidens utgång, om annat inte avtalats. Saknar hyresavtalet bestämd hyrestid, får avtalet sägas upp när som helst. Om hyresförhållandet i sistnämnda fall varat längre än ett år, kan hyresavtalet bringas att upphöra tidigast på den fardag som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen. I annat fall upphör avtalet redan en månad efter uppsägningen.

Flertalet hyresavtal rörande bostadslägenheter är ettårsavtal med tre månaders uppsägningstid. Att så är fallet är uppenbarligen i många fall en nackdel för hyresgästen. I ett samhälle med rörlig arbetsmarknad och ökad tillgång på bostäder kan fråga om flyttning till annan bostad, ofta på annan ort, uppkomma med kort varsel. Tidigare lär det i stor utsträckning ha förekommit att hyresvärdarna godtagit avsteg från hyresavtalens innehåll eller, om avtalet saknat bestämmelser om uppsägning, hyreslagens före-

skrifter därom, eftersom det i regel inte varit någon svårighet att snabbt få en ny hyresgäst. Den förbättrade tillgången på bostäder och den i vissa fall därmed följande svårigheten att skaffa nya hyresgäster har emellertid gjort hyresvärdarna mindre benägna att godta uppsägningar i förtid.

Ett strikt iakttagande av hyresavtalets innehåll eller hyreslagens bestämmelser kan medföra att hyresgästen, om han flyttar i förtid, får betala dubbel hyra under lång tid, kanske inemot femton månader. I många fall framstår en sådan betalningsskyldighet som oskäligt betungande. Självfallet kan det vara olägligt för hyresvärden att hyresgästen avflyttar under löpande hyresperiod. Hyresvärdens möjligheter till riskfördelning är dock större än hyresgästens. Vid avvägning mellan hyresvärdens och hyresgästens intressen i enskilda fall av förevarande art måste därför bedömningen utfalla till hyresgästens förmån.

Den förbättring av bostadshyresgästernas situation i detta hänseende som enligt min mening är påkallad kan lämpligen ske genom att hyresgästerna ges generell rätt att säga upp tidsbestämt hyresavtal för avflyttning i förtid. Jag föreslår sålunda – i nära överensstämmelse med vad boinflytandeutredningen förordar – att i hyreslagen införs en bestämmelse av innehåll att bostadshyresgäst får säga upp hyresavtalet att upphöra tidigast vid det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen.

Vad jag nu har förordat bör dock inte gälla om hyresgästen säger upp avtalet för omreglering av hyresvillkoren. Sådan uppsägning bildar utgångspunken för förhandlingar rörande hyran. Sådana förhandlingar bör inte ske med alltför täta mellanrum. Tidsbestämda hyresavtal bör alltså, om uppsägningen sker för omprövning av villkoren, liksom nu i normalfallen bara kunna sägas upp av hyresgästen till hyrestidens utgång och med iakttagande av för avtalet gällande uppsägningstid, dvs. normalt en gång om året. En fördel med denna ordning är också att hyresvärdens intresse av att ha relativt långa hyrestider består.

10.7.3 *Besittningsskydd*

Som har nämnts i samband med redogörelsen för gällande rätt (avsnittet 8.1.1) föreligger inte besittningsskydd i bostadshyresförhållande, om hyresförhållandet upphör innan det har varat längre än nio månader i följd. Boinflytandeutredningen har i sitt delbetänkande kritiserat att samtliga korttidsavtal har tagits undan från besittningsskyddet. Utredningen pekar bl. a. på att tidsbestämda hyresavtal ofta är anpassade till den fardag som gäller för övriga hyresgäster, vanligtvis den 1 oktober. Det händer då att den första hyrestiden blir kortare än nio månader och att hyresgästen därför kommer att sakna besittningsskydd vid hyrestidens utgång.

Anledningen till att korttidsavtalen undantogs från besittningsskyddet

var att den som tillfälligt hyr en lägenhet, t. ex. som sommarbostad, inte ansågs vara i behov av skyddet. Ett sådant behov föreligger däremot självfallet för den som hyr en lägenhet i avsikt att bo kvar en längre tid. Det kan knappast anses rimligt att hans besittningsskydd skall vara beroende av att hyresavtalet av praktiska skäl formellt fått karaktären av korttidsavtal så som kan bli fallet under den första hyresperioden, om samma fardag tillämpas för samtliga hyresgäster oberoende av inflyttningstidpunkten. Bestämmelserna om besittningsskydd bör därför göras i princip tillämpliga även på korttidsavtalen.

En utvidgning av besittningsskyddet på angivet sätt bör emellertid inte ske utan förbehåll. I vissa situationer är förhållandena sådana att hyresvärdens intresse av att förlängning inte kommer till stånd måste få väga över. Till att börja med bör därför från besittningsskyddet, liksom nu, undantas lägenhet som utgör del av upplåtarens egen bostad. Vidare bör undantas möblerade rum, som inte utgör del av upplåtarens egen bostad, t. ex. hotell- eller pensionatsrum, i de fall då hyresförhållandet inte har varat i nio månader i följd eller längre. Slutligen bör också under motsvarande förutsättning tas undan lägenheter för fritidsändamål. I övriga fall bör besittningsskydd i princip föreligga även om hyresförhållandet varat kortare tid än nio månader. Även bland dessa fall kan det naturligtvis tänkas situationer där hyresvärdens intresse av att få disponera över lägenheten måste anses väga tyngre än hyresgästens intresse av att få bo kvar. Det är emellertid inte möjligt att reglera frågan genom att i lagtexten ange de situationer där hyresvärden får anses ha haft befogad anledning räkna med att han vid avtalstidens utgång åter skulle kunna disponera över lägenheten och besittningsskydd därför inte bör föreligga. Frågan i vad mån bostadshyresgäst i hyresförhållande understigande nio månader i följd bör sakna rätt till förlängning av hyresavtalet bör kunna prövas av hyresnämnd med tillämpning av den allmänna skälighetsregeln i 46 § första stycket 10 hyreslagen ("generalklausulen").

10.7.4 *Hyresregleringens avveckling*

10.7.4.1 Allmänna synpunkter

Hyresregleringen kom till för att mildra verkningarna av den brist på bostäder och andra lägenheter som uppstod efter andra världskrigets utbrott på grund av en markant minskning av byggnadsproduktionen. Till en början gällde lagen i de dåvarande städer, köpingar och municipalsamhällen som vid 1942 års ingång hade minst 2 000 invånare. Lagen kunde dessutom genom särskilda beslut av Kungl. Maj:t göras tillämplig även i andra tätbebyggda orter. Sådana beslut meddelades för ett stort antal orter. Alltsedan mitten av 1950-talet har hyresregleringen stegvis avvecklats för stora kategorier av lägenheter. Detta har skett dels genom lagändringar, dels genom

beslut av Kungl. Maj:t. Särskilt betydelsefulla lagändringar antogs år 1957, då upplåtelser i första hand av lägenheter i allmännyttiga och därmed jämställda bostadsföretags hus undantogs från regleringen, år 1968, då det föreskrevs att lägenheter i hus eller del av hus som färdigställdes efter utgången av samma år inte skulle omfattas av denna och år 1971, då bostadslägenheter som färdigställts under åren 1958–1968 samt lokaler undantogs från regleringen. År 1968 infördes möjlighet för hyresnämnd att besluta om undantagande från regleringen av hus eller del av hus som undergått omfattande ombyggnad.

Kungl. Maj:t har vidare genom en serie beslut förordnat om såväl regional som kategorimässig avveckling av hyresregleringen. F. n. gäller hyresregleringslagen i fråga om bostadslägenheter i 43 kommuner (i vissa fall endast del av kommunen). Det totala antalet hyresreglerade lägenheter uppgår nu till omkring 350 000. Av dessa finns drygt 135 000 i Stockholms kommun, knappt 40 000 i Göteborgs kommun och knappt 20 000 i Malmö kommun.

Hyresregleringslagen är provisorisk med begränsad giltighetstid. Efter den senaste förlängningen, som beslöts våren 1974, gäller lagen till utgången av september 1975.

Hyresregleringslagens bestämmelser om hyressättningen innebär att för hyran har fixerats en viss högsta nivå. Regleringen av hyresbeloppen utgår från den hyra som gällde för varje lägenhet den 30 september 1972, s. k. bashyra. Sedan den 1 oktober 1972 regleras höjning av bashyran i första hand genom överenskommelse mellan partsorganisationerna på hyresmarknaden. Bashyran får höjas om det är påkallat med hänsyn till att lägenhetens värde ökats genom sådant ombyggnads-, ändrings- eller underhållsarbete som är av inte endast ringa omfattning eller med hänsyn till annat skäl av jämförlig betydelse. Höjning får på samma sätt ske om det är påkallat med hänsyn till ökade kostnader för räntor, tomträttsavgäld, löner eller eljest för fastighetens förvaltning. Höjning av bashyran får inte ske så att hyran kommer att överstiga vad som med hänsyn till hyresläget för jämförliga lägenheter i orten och övriga omständigheter är skäligt, det s. k. bruksvärdetaket. Om lägenhetens skick avsevärt försämrats eller hyresgästen tillkommande förmåner påtagligt inskränkts, kan bashyran sättas ned. Har överenskommelse träffats om en bashyra som väsentligt avviker från vad som följer av lagen, kan hyresgäst, hyressökande eller hyresvärd som inte själv träffat överenskommelsen begära att hyresnämnden skall pröva hyran. Nämnden bestämmer då hyran till skäligt belopp. Förutom bashyran får hyresvärden efter avtal med hyresgästen ta ut skälig ersättning för vissa förbättringsarbeten m. m. Sådant avtal kan på hyresgästens begäran prövas av hyresnämnd.

När hyresregleringslagen upphör att gälla för en lägenhet blir i princip hyreslagens regler om hyressättning tillämpliga på hyresförhållandet. Det innebär dock inte alltid att hyressättningen omedelbart kan ske enligt hy-

reslagens regler. Enligt den s. k. övergångslagen skall nämligen hyresavtal som omfattar även tid efter avvecklingen anses uppta den hyra som gällde närmast dessförinnan. Vidare kan enligt nyssnämnda lag Kungl. Maj:t vid beslut om avveckling av hyresregleringen för viss eller vissa orter eller vissa slag av lägenheter sätta ut en övergångstid och förordna om sådan begränsning av hyreshöjningarna under denna att hyran vid övergångstidens slut är anpassad till hyran för likvärdiga lägenheter.

I samband med att hyresregleringslagen förlängdes våren 1974 uttalade företrädare för Hyresgästernas riksförbund och fastighetsägareförbundet att hyresregleringen borde avvecklas.

Förhållandena på bostadsmarknaden är i dag väsentligt annorlunda än de var då hyresregleringen infördes. Bostadsbyggandet har under senare år legat på så hög nivå att bostadsbristen på de flesta håll kunnat hävas.

De nuvarande förhållandena med två olika system för hyressättningen, ett enligt hyresregleringslagen och ett enligt hyreslagen, medför vissa komplikationer. Allmänt kan sägas att det i längden blir svårhanterligt att behöva arbeta med skilda regler för hyressättningen. Den nuvarande ordningen leder också till en hyressplittring mellan hyresreglerade och inte hyresreglerade lägenheter som i en del fall kan framstå som ogrundad.

Av statistiska centralbyråns hyresstatistik för hyresreglerade lägenheter år 1972 framgår att det föreligger hyressplittring inom det hyresreglerade lägenhetsbeståndet. Delvis förklaras detta av skillnader i lägenheternas standard och ålder. Hyressplittringen förekommer emellertid även inom sådana delar av lägenhetsbeståndet som tillkommit vid samma tidsperiod och med i stort sett jämförlig modernitetsgrad. Vad detta beror på kan man inte uttala sig om med full säkerhet men en förklaring kan ligga i det faktum att hyresregleringen medfört att skillnader i hyresnivå, som förelåg när regleringen infördes eller lägenheterna vid senare tidpunkt kom till, har förstärkts under regleringens giltighetstid. Det är naturligt att så skett, eftersom kompensation för stegringar i de löpande omkostnaderna för fastighetsförvaltning under 1950- och 1960-talen utgick i form av generella hyreshöjningar som bestämdes till procenttal på utgående hyror.

Det system för hyreshöjningar som parterna på hyresmarknaden tillämpar inom hyresregleringen kan medföra hyreshöjningar som i det särskilda fallet inte är motiverade. Det kan även inträffa att bashyran för en viss lägenhet efter en schablonmässig höjning kommer att överstiga den nivå som med hänsyn till hyresläget för jämförliga lägenheter i orten och övriga omständigheter är skälig. Detta är i och för sig inte förenligt med lagen. Men för att effektivt motverka att sådana effekter uppstår, krävs en aktiv medverkan från de enskilda hyresgästernas sida. Dessa har dock ofta svårt att effektivt ta till vara sina intressen, vilket huvudsakligen beror på att en jämförelse med hyror för likvärdiga lägenheter kräver ingående kännedom om förhållandena på hyresmarknaden.

I det nuvarande systemet för hyresreglering ligger också att hyran får höjas för att täcka kostnader för underhållsarbete som inte är av endast ringa omfattning. Denna regel som står i principiell motsättning till hyresvärdens reparationsskyldighet enligt hyreslagen tillkom år 1968 i syfte att stimulera en behövlig upprustning av det reglerade lägenhetsbeståndet. Om flera reparationer av samma slag med en tids mellanrum får leda till hyreshöjningar, medför dock regeln orimliga konsekvenser. Den kan därför inte behållas i längden.

Av det anförda framgår att hyresregleringen kommit att medföra flera olägenheter, som alla hänger samman med att hyran inte längre utan en helt orimlig administrativ kontrollapparat kan anpassas till vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna i de enskilda fallen. Detta får dock inte undanskymma det faktum att hyresregleringen haft stor betydelse för hyresgästerna som skydd mot oskäliga hyreshöjningar. Av flera skäl finns emellertid inte längre samma behov av ett skydd i hyresregleringens form. Bruksvärdereglerna i hyreslagen ger en garanti för att de enskilda hyrorna inte höjs i en utsträckning som inte kan godtas. Detta gäller i varje fall, om vissa justeringar görs i bruksvärdereglerna på det sätt jag förordar i det följande. Av betydelse i detta sammanhang är också att hyresnivån i de hyresreglerade lägenheterna under senare år i betydande utsträckning närmat sig den hyresnivå som skulle ha gällt om bruksvärdesreglerna tillämpats.

Sammanfattningsvis kan därför sägas att hyresregleringen medför olägenheter utan att samtidigt ge hyresgästerna ett skydd mot oskäliga hyreshöjningar som är väsentligt bättre än det som kan åstadkommas inom ramen för hyreslagens bruksvärderegler. Jag föreslår därför, efter samråd med statsrådet Lidbom, att hyresregleringslagens giltighetstid inte förlängs efter utgången av september 1975. Samtidigt bör åtgärder vidtas för att till hyresgästernas förmån skärpa bruksvärdereglerna i hyreslagen. Också i detta hänseende har jag samrått med statsrådet Lidbom. De nu angivna åtgärderna i förening skall på sikt ge hyresgästerna ett bättre skydd mot omotiverade hyreshöjningar än de har enligt nuvarande ordning. Till frågan om jämkningar i bruksvärdesreglerna återkommer jag i det följande. Hyresregleringens avveckling bör självfallet genomföras på sådant sätt att sociala olägenheter inte uppkommer för de hyresgäster som nu har hyresreglerad hyra. Detta kräver övergångsvis vissa skyddsregler. Till denna fråga återkommer jag i följande avsnitt.

Under senare tid har i bl. a. Stockholm funnits tecken på en prisstegring vid överlåtelse av hyresfastigheter. Detta kan ha olika orsaker. Det kan inte uteslutas att sådana tendenser i vissa fall kan förstärkas till följd av hyresregleringens avskaffande. Till betydande del torde prisstegringstendenserna motverkas genom vad jag i avsnitt 10.4.2 föreslår om tillämpning av markvillkoret vid ombyggnads- och förbättringsarbeten. I övrigt bör frå-

gan om värdestegring på hyresfastigheter beaktas vid utformningen av de skatteregler som skall gälla när fastigheten avyttras. Frågan om behövliga skärpningar av skattereglerna bör emellertid inte prövas i detta sammanhang utan när bl. a. realisationsvinstskattekommittén (Fi 1970:79) lagt fram sitt förslag.

10.7.4.2 Hyresspärr vid avveckling av hyresregleringen

I stort sett torde en avveckling av hyresregleringen efter september 1975 kunna ske lugnt och utan större påfrestningar för de enskilda hyresgästerna. Under senare år har det nämligen, som jag anfört i det föregående, skett en betydande utjämning av hyresskillnaderna mellan det äldre och det nyare lägenhetsbeståndet. Åtskilliga äldre lägenheter har därför en reglerad hyra som ligger i nivå med eller nära deras bruksvärde. Tillgängligt statistiskt material visar emellertid att det finns ett inte helt obetydligt antal lägenheter som har hyror som ligger klart under vad som skulle ha kunnat tas ut, om lägenheternas bruksvärde lagts till grund för hyressättningen och hyrorna relaterats till nyproduktionens hyror. Särskilt gäller detta i fråga om lägenheter i de centrala delarna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Jag utgår från att man vid tillämpning av bruksvärdereglerna på det äldre lägenhetsbeståndet i allmänhet kommer till det resultatet att enbart lägenheter som har färdigställts under i stort sett samma tidsperiod kan anses jämförliga med varandra. Det råder nämligen så stora skillnader mellan äldre och nyare lägenheter bl. a. i fråga om planlösning och modernitetsgrad att det krav på jämförlighet som bruksvärdesystemet uppställer annars inte är uppfyllt. Begränsas sålunda jämförelsematerialet till lägenheter som har färdigställts ungefär samtidigt och som vid samma tidpunkt gått ut ur hyresregleringen, torde man i allmänhet få en måttlig och successiv höjning av hyresnivåerna i detta lägenhetsbestånd, i all synnerhet om bruksvärderegeln ändras på det sätt som jag kommer att föreslå i det följande. Eftersom det såvitt kan bedömas förekommer hyressplittring också inom jämförbara delar av det reglerade lägenhetsbeståndet föreligger ändå risk för att en del hyresgäster får vidkännas hyreshöjningar, när regleringen upphör, som blir oskäligt betungande om höjningarna utgår omedelbart.

Av vad som har anförts torde framgå att hyreslagens bruksvärdesystem inte kan anses ensamt innefatta tillräckliga garantier mot att hyrorna i vissa äldre lägenheter höjs på ett sätt som blir betungande för hyresgästen, när hyresregleringen avskaffas. Frågan blir då om övergångslagens bestämmelser i sin nuvarande utformning ger hyresgästerna ett tillräckligt skydd mot hyresökningar.

Enligt 2 § första stycket övergångslagen skall ett hyresavtal som förut varit hyresreglerat anses uppta den hyra som skolat utgå, när hyresregleringen upphörde även om annat har bestämts i avtalet. Innebörden av be-

stämmelsen är att hyran för tiden efter avvecklingstidpunkten fram till hyresperiodens slut låses vid den hyra som gällde närmast dessförinnan. Vill hyresvärden höja hyran efter nämnda tidpunkt, är han på vanligt sätt hänvisad till att träffa avtal med hyresgästen eller säga upp avtalet och vid hyresnämnd yrka högre hyra som villkor för en förlängning. Bestämmelsen, som syftar till att göra övergången från hyresregleringen till bruksvärdesystemet i det enskilda fallet smidig, bör enligt min mening behållas.

Övergångslagen ger vidare Kungl. Maj:t möjlighet att bestämma en övergångstid efter hyresregleringens avskaffande under vilken endast en del av skillnaden mellan den förut utgående reglerade hyran och hyran enligt bruksvärdesystemet (bruksvärdehyran) får tas ut. Meddelas sådant förordnande generellt, får man i och för sig möjlighet till en smidig anpassning av de hyresreglerade avtalen till bruksvärdehyrorna. För att övergångslagens skydd för hyresgästerna skall utlösas krävs emellertid i det enskilda fallet att hyresgästen vägrar att gå med på hyresvärdens förslag om högre hyra och i stället tar en tvist i hyresnämnden om villkoren för den fortsatta förhyrningen. Man får räkna med att många hyresgäster väljer att betala högre hyra framför att bli uppsagda med åtföljande tvist vid hyresnämnden. Det är också svårt för den enskilde hyresgästen både att bedöma vad bruksvärdehyran för hans lägenhet kan vara och vad som är en skälig höjning för att uppnå anpassning till bruksvärdehyran.

En med det förut anförda sammanhängande invändning mot övergångslagens reglering är att man riskerar att få en starkt ökad tillströmning av villkorsärenden till hyresnämnderna och svårigheter för fastighetsägarna, eftersom nämnda reglering förutsätter att uppsägning sker.

Vad som har anförts i det föregående visar att inte heller övergångslagen, jämte förordnande som meddelas med stöd av den, utgör ett tillräckligt medel att förebygga betungande hyreshöjningar i enskilda fall där spännvidden mellan den reglerade hyran och bruksvärdehyran är mera betydande. Härtill kommer de administrativa problem som skulle bli följden av att övergångslagen tillämpades. Det är således nödvändigt att försöka finna en annan lösning av omställningsproblemen. Därvid bör eftersträvas ett skydd för hyresgästen mot obefogade hyreshöjningar som verkar utan att han måste vända sig till hyresnämnd.

För detta ändamål fordras till en början en särskild bestämmelse motsvarande den som enligt övergångslagen kan sättas i kraft av Kungl. Maj:t och som sakligt sett innebär att hyran för lägenhet, som omfattas av hyresregleringen, inte får höjas i vidare mån än vad som är skäligt för att hyran vid övergångstidens slut skall vara anpassad till hyran för likvärdiga lägenheter enligt hyreslagens bruksvärderegel. Den högsta hyra som i enlighet härmed får utgå under övergångstiden kan lämpligen benämnas övergångshyra.

Motsvarigheten i övergångslagen till den nu förordade skälighetsregeln

förutsätter att det är den enskilde hyresgästens sak att se till att hans hyra inte höjs mer än vad lagen medger. Som jag redan antytt inrymmer denna ordning risker för att enskilda hyresgäster, av okunnighet om lagens innebörd eller av annan anledning, förleds att godta större hyreshöjningar än skälighetsregeln medger. Det är hos den samlade hyresgäströrelsen som tillräckliga erfarenheter finns för att bedöma vilka hyror som kan godtas när det gäller att smidigt anpassa de reglerade hyrorna till bruksvärdenivån. Det är därför nödvändigt att hyresgästernas organisationer får möjlighet att öva inflytande i frågan om höjning skall få ske.

Skälighetsregeln måste alltså kombineras med bestämmelser om en särskild förhandlingsordning. Förebilden till en sådan förhandlingsordning kan lämpligen hämtas från hyresregleringen. Hyresvärden bör alltså inte ha rätt att höja den hyra som gällde när hyresregleringen upphörde utan medgivande av hyresgästorganisation, dvs. riksorganisation eller förening ansluten till riksorganisation. Har förhandling med sådan organisation ägt rum utan att överenskommelse i saken uppnåtts eller har mot förhandling mött hinder som inte beror på hyresvärden eller hans organisation kan hyresvärden begära prövning vid hyresnämnden av hyrans storlek.

Har däremot överenskommelse träffats med hyresgästorganisation, bör alltså hyresvärden ha möjlighet att höja hyran i enlighet med överenskommelsen. Detsamma gäller självfallet om hyresnämnden medgivit höjning. Skulle hyresvärd höja hyran utan stöd av förhandlingsöverenskommelse eller beslut av hyresnämnd bör straffansvar inträda och hyresvärden vara skyldig att betala tillbaka vad han uppburit för mycket.

Självfallet bör det inte ställas upp något krav på att den enskilde hyresgästen är medlem i hyresgästorganisationen för att en överenskommelse som rör övergångshyran för hans lägenhet skall bli giltig. När det sedan gäller att ta ut den högre hyran av den enskilde hyresgästen är det avgörande vad hyresavtalet mellan hyresvärden och hyresgästen innebär på den punkten.

På det hyresreglerade området är läget det att de enskilda hyresavtalen i största utsträckning innehåller s. k. förhandlings- eller kollektivklausuler. Dessa bestämmelser, som tillkom inför förhandlingarna mellan organisationerna om bashyra på grundval av 1971 års reform, innebär att hyresgästen blir bunden av en förhandlingsöverenskommelse eller ett beslut av myndighet om höjning av hyran. Om en sådan klausul gäller – vilket torde vara fallet beträffande det stora flertalet hyresreglerade lägenheter – kan alltså värden omedelbart av hyresgästen ta ut den övergångshyra som överenskommits eller i förekommande fall beslutats av hyresnämnd. Skulle klausul av nämnda slag undantagsvis saknas, kan hyresvärden, om han vill att förhandlingsöverenskommelse skall bli omedelbart bindande för hyresgästen, träffa avtal med denne om införandet av en sådan klausul i hyresavtalet. Vägrar hyresgästen att gå med på det, har hyresvärden möjlighet

att säga upp hyresavtalet och som villkor för förlängning kräva att den hyra som överenskommits med hyresgästorganisation eller medgetts av hyresnämnden också blir gällande för det enskilda avtalet eller att i avtalet tas in en förhandlingsklausul.

När det nuvarande förhandlingssystemet infördes på hyresregleringens område år 1971, måste hyresgäst som ville komma ifrån en alltför hög hyra säga upp avtalet och flytta från lägenheten vid hyrestidens utgång om han inte kunde förmå hyresvärden att gå med på en hyressänkning. I det läget var det naturligt att hyresgästen tillerkändes möjlighet att underställa en förhandlingsöverenskommelse om höjning av bashyran hyresnämnds prövning. Numera har emellertid förhållandena ändrats. Genom lagstiftning år 1973 har bostadshyresgäst fått möjlighet att med bibehållet besittningsskydd säga upp hyresavtalet för ändring av hyresvillkoren. Ett av de skäl som föranledde den reformen var att den nya ordningen bedömdes göra det lättare för parterna att godta systemet med förhandlings- eller kollektivklausuler (prop. 1973:23 s. 103).

Genom reglerna om uppsägning för villkorsändring har hyresgästerna möjlighet att efter uppsägning av hyresavtalet i vanlig ordning få till stånd prövning av hyrans storlek. Detta är det system som nu tillämpas generellt på bl. a. den allmännyttiga hyressektorn. Under sådana omständigheter finns det inte något behov av att i anslutning till avveckling av hyresregleringen införa bestämmelser om rätt för hyresgäst att underställa förhandlingsöverenskommelser om övergångshyra hyresnämnds prövning. Påkallar hyresgäst villkorsprövning enligt hyreslagen, har hyresnämnden att vid sin prövning av villkorstvisten tillämpa den förordade regeln om övergångshyra, om övergångsordningen är tillämplig på hyresförhållandet. Uttrycklig bestämmelse härom kan inte anses vara påkallad.

Den nu förordade övergångsordningen bör tillämpas under tre år efter det att hyresregleringen upphör den 1 oktober 1975.

Den nuvarande hyresregleringen gäller som tidigare sagts i 43 kommuner, i vissa kommuner dock endast i en del av kommunens område. Som förut antytts torde risken för oskäliga höjningar av hyran vara störst i Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner. Att övergångsordningen bör gälla i dessa tre kommuner synes mig därför klart. Beträffande övriga kommuner där hyresreglering nu gäller är det mera tveksamt i vad mån behov föreligger av en sådan ordning. Eftersom organisationerna på hyresmarknaden har bäst kännedom om i vad mån en övergångsreglering behövs på olika håll utanför de tre storstadsområdena, förordar jag att organisationerna ges behörighet att träffa överenskommelse om att viss eller vissa kategorier av lägenheter eller lägenheterna i viss eller vissa orter skall vara undantagna från tillämpningsområdet för den föreslagna övergångsordningen. Detta bör dock, som nyss framhölls, inte gälla i fråga om de tre storstadskommunerna.

Situationen kan vara den att det inte finns skäl att undanta ett visst

lägenhetsbestånd från övergångsordningen men att det i detta bestånd finns enstaka lägenheter för vilka den hyresreglerade hyran nära ansluter till bruksvärdenivån. För sådana fall bör möjlighet finnas att på det lokala planet träffa överenskommelse om undantag från den förordade förhandlingsordningen. Träffas sådan överenskommelse, bör ändå den förordade övergångsordningen gälla i övrigt, dvs. den materiella regeln om övergångshyra blir tillämplig.

Beträffande de närmare detaljerna i den förordade övergångsordningen kan följande anföras.

Avsikten med förslaget är att hyrorna för de tidigare hyresreglerade lägenheterna skall kunna anpassas till lägenheternas bruksvärde successivt och utan större påfrestningar för de boende. Utgångspunkten vid ställningstagandet till hyresvärdens krav är således att hyran för den aktuella lägenheten fr. o. m. den 1 oktober 1978 skall motsvara lägenhetens bruksvärde. Det vid förhandlingstidpunkten aktuella bruksvärdet måste därför utrönas. Visar det sig vid en jämförelse mellan den utgående hyran och bruksvärdehyran att spännvidden är måttlig, saknas anledning att motsätta sig hyresvärdens krav. I sådant fall finns det inte heller anledning att i fortsättningen behålla förhandlingsordningen för lägenheten i fråga. Är spännvidden större än som förutsatts i det föregående, kan det inte krävas att hyran i ett slag kommer upp i bruksvärdenivån. I ett sådant fall leder kravet på att hyreshöjningen skall vara skälig till att endast en del av höjningen till bruksvärdehyran får tas ut. Givetvis får en hyreshöjning inte i något fall leda till att hyran för lägenheten blir högre än hyreslagens bruksvärderegler medger. Den bruksvärdeprövning som systemet förutsätter bör ofta kunna göras i tämligen grova drag. I många fall bör det vara tillräckligt att lägenhetens bruksvärde uppskattas utan att någon egentlig jämförelseprövning sker. Å andra sidan ökar anspråken på bruksvärdeprövningens tillförlitlighet ju närmare den utgående hyran ligger bruksvärdehyran.

Om det enskilda hyresavtalet upptar erforderlig förhandlingsklausul, behöver som nämnts hyresvärden inte iaktta hyreslagens föreskrifter om uppsägningstid, om överenskommelse träffas med hyresgästföreningen. Av detta följer att överenskommelse eller beslut om ny hyra inte automatiskt kommer att gälla för bestämd tid, t. ex. en hel hyresperiod. Överenskommelse och beslut bör med detta synsätt få gälla utan begränsning till tiden, dvs. tills vidare. Även om någon enstaka fastighetsägare skulle vilja återkomma tämligen omgående med nya krav på hyreshöjningar, innefattar det föreslagna systemet tillräckliga garantier mot alltför täta höjningar av hyran. En ny höjning efter en kort tid kan inte gärna sägas vara skälig. Några uttryckliga regler i frågan behövs inte.

Eftersom avsikten med övergångsordningen är att jämna ut eventuella övergångssvårigheter för enskilda hyresgäster, bör den i princip knytas till det individuella hyresförhållandet och inte till lägenheten som sådan. Detta

innebär att skyddsreglerna gäller till förmån för den hyresgäst som innehar lägenheten vid hyresregleringens upphörande också vid förlängning av hyresavtalet men att ny hyresgäst i lägenheten får betala bruksvärdehyra. Visst undantag bör dock, som jag närmare skall utveckla i specialmotiveringen, göras från denna huvudregel.

Från den ordning vars huvuddrag har angetts i det föregående bör undantas sådana ersättningar som enligt 19 a § hyreslagen inte behöver vara till beloppet bestämda, dvs. ersättning för den kostnad som hänför sig till lägenhetens uppvärmning, förseende med varmvatten eller elektrisk ström eller avgifter för vatten och avlopp. Skäligheten av en sådan ersättning bör – om överenskommelse mot förmodan inte kan träffas direkt mellan hyresvärd och hyresgäst – prövas som en vanlig villkorstvist, dvs. efter uppsägning och hänskjutande till hyresnämnd.

10.7.5 *Bruksvärdereglerna*

Enligt bruksvärdereglerna anses den av hyresvärden fordrade hyran oskälig, om den väsentligt överstiger hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Bruksvärdereglerna innebär principiellt inte bara att jämförliga lägenheter får lika höga hyror utan också, åtminstone på längre sikt, att hyrorna i hela lägenhetsbeståndet anpassas till varandra efter lägenheternas varierande standard. Hyrorna blir därigenom relativt bestämda. En särskild spärregel får verkan i ett marknadsläge, när full balans inte råder mellan tillgång och efterfrågan på lägenheter. Denna spärregel innebär att vid jämförelseprövningen skall bortses från lägenhet vars hyra inte är rimlig med hänsyn till hyresläget i orten för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus.

Den år 1971 beslutade avvecklingen av hyresregleringen fr. o. m. den 1 oktober 1972 beträffande ett betydande antal lägenheter har såvitt nu kan bedömas gått smidigt. Erfarenheterna av den år 1973 införda rätten för bostadshyresgäst att säga upp hyresavtalet för omprövning av hyresvillkoren är ännu begränsade. Genomförs det i prop. 1974:151 framlagda förslaget om inrättande av en ny, för hela riket gemensam överinstans över hyresnämnderna i bl. a. hyressättningstvister, skapas bättre förutsättningar för att utbilda en enhetlig och fast praxis.

Någon mera genomgripande ändring i bruksvärdereglerna behöver därför inte företas nu. Däremot finns behov av vissa jämkningar i regelsystemet i syfte att skapa ytterligare garantier för att bruksvärdesystemet medför skäliga hyresnivåer.

Den första frågan gäller de allmännyttiga bostadsföretagens prisledande funktion. När bruksvärdesystemet tillskapades, utgick man från att hyrorna i det växande beståndet av sådana företags lägenheter med sina självkostnadsbestämda hyror skulle få en stabiliserande betydelse. Det allmännyttiga

lägenhetsbeståndet borde tjäna som norm vid direkt jämförelse i fråga om lägenheternas bruksvärde. Det borde vidare utgöra riktpunkt för den bedömning som enligt den nyss berörda spärregeln skall göras när man vid jämförelseprövningen har att bortse från lägenhet vars hyra inte är rimlig med hänsyn till hyresläget i orten (prop. 1968:91 Bih. A s. 189). De hyror som tillämpas av de allmännyttiga bostadsföretagen får alltså betydelse främst i två hänseenden vid hyresprövning enligt hyreslagen, nämligen dels när det i jämförelsematerialet ingår lägenheter i hus som förvaltas av sådana företag, dels vid tillämpning av spärregeln.

Det finns anledning att understryka vad som uttalades vid 1968 års reform, nämligen att de allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning bör tjäna som riktpunkt vid hyresprövningen. Eftersom dessa företag tillämpar självkostnadsprincipen, dämpas därmed den allmänna hyresnivån. Detta har betydelse inte minst i orter med brist på lägenheter, där hyresgäster ibland kan vara benägna att godta hyror som väsentligt överstiger vad de skulle fått betala under normala förhållanden. Avsikten med att lagstiftaren gett de allmännyttiga bostadsföretagen en prisledande ställning har bl. a. varit att motverka att det på sådana orter uppkommer en okontrollerad hyresnivå som verkar i hyreshöjande riktning. Det är emellertid tveksamt om de allmännyttiga bostadsföretagens hyressättning i rättstillämpningen getts den prisledande funktion som lagstiftaren avsett och som är nödvändig för att rida spärr mot opåkallat snabb höjning av den allmänna hyresnivån. Det förefaller som om hyrorna i det allmännyttiga lägenhetsbeståndet tillmätts betydelse bara i den mån sådana lägenheter dominerat i jämförelsematerialet eller, vid tillämpning av spärregeln, i orten.

Vad först angår principerna för jämförelseprövningen bör slås fast att, om jämförelsematerialet innehåller ett visserligen inte dominerande men representativt inslag av lägenheter från allmännyttiga bostadsföretags fastigheter, dessa hyror bör tillmätas avgörande betydelse. Hyror som ligger högre bör i sådana fall inte få påverka bedömningen utan bör kunna uteslutas från jämförelsematerialet utan särskild utredning (jfr. prop. 1968:91 Bih. A s. 190). Vad som har anförts innebär självfallet inte att avsteg skall göras från bruksvärdeprövningens metodik i övrigt. Sålunda får vid jämförelseprövningen också framdeles i allmänhet beaktas bara sådana lägenheter i det allmännyttiga lägenhetsbeståndet som med hänsyn till bl. a. storlek, modernitetsgrad, planlösning, läge i förhållande till samhällets centrala delar och boendemiljön i stort är jämförliga med prövningslägenheten (jfr avsnitt 8.4.1). Självfallet måste krävas att hyressättningen i de allmännyttiga jämförelselägenheterna är korrekt och representativ för det allmännyttiga lägenhetsbeståndet.

Hur stort inslaget av allmännyttiga lägenheter bör vara för att deras hyror skall få tjäna som norm kan inte preciseras närmare genom angivande av antalet eller andelen i jämförelsematerialet, uttryckt i procent eller på lik-

nande sätt. Som en allmän riktpunkt bör dock gälla att hyrorna i det allmännyttiga lägenhetsbeståndet bör godtas som norm vid fastställandet av hyran för prövningslägenheten, om antalet allmännyttiga lägenheter i jämförelsematerialet är så stort att det kan sägas ge underlag för tillförlitliga slutsatser om hyresnivån för allmännyttiga lägenheter av samma beskaffenhet som prövningslägenheten. Kan en sådan hyresnivå konstateras, bör det sakna betydelse hur stor andel de allmännyttiga jämförelselägenheterna har i hela jämförelsematerialet. Detta betyder att hyresnivån i det privatägda fastighetsbeståndet får avgörande inflytande vid jämförelseprövningen först om det i jämförelsematerialet inte ingår några allmännyttiga lägenheter eller så liten andel sådana lägenheter att det inte finns underlag för en bedömning av hyresnivån i jämförliga allmännyttiga lägenheter.

De riktlinjer för hyresprövningen som har angetts nu bör utan vidare kunna tillämpas i fråga om relativt nyproducerade prövningslägenheter, eftersom det i det nyare lägenhetsbeståndet bör vara en förhållandevis enkel uppgift att få fram tillräckligt många direkt jämförliga allmännyttiga lägenheter. Även i lägen där jämförelsematerialet inte ger fullt tillförlitlig anvisning om hyresnivån för likvärdiga lägenheter hos de allmännyttiga bostadsföretagen bör deras hyror, om de genomsnittligt är lägre än hyrorna i andra hus, kunna utgöra en riktpunkt för hyresprövningen på så sätt att hyresnivån läggs lägre än som skulle ha varit fallet, om det inte hade funnits några jämförliga allmännyttiga lägenheter. Det finns vidare anledning att erinra om uttalandet vid 1968 års reform att det ibland kan bli nödvändigt att vid jämförelseprövningen ta hänsyn till det genomsnittliga hyresläget för lägenheter som inte är direkt jämförliga med prövningslägenheten, t. ex. därför att det på grund av stark hyressplittring är svårt att fastställa någon vägledande hyresnivå (prop. 1968:91 Bih. A s. 53). I en sådan situation bör man söka ledning i första hand i det allmännyttiga lägenhetsbeståndet.

När det sedan gäller tillämpningen av spärregeln har de allmännyttiga bostadsföretagen i praxis tillerkänts en prisledande funktion endast i den mån de dominerar nyproduktionen i orten. En följd härav är att på orter där sådana företags andel av lägenhetsbeståndet är obetydlig, den högsta tillåtna nivån enligt spärregeln kommer att bestämmas av hyresnivåerna inom det privatägda fastighetsbeståndet. Delvis har också spärregeln tillämpats så att hänsyn tagits till att de allmännyttiga företagen inte dominerat nyproduktionen i jämförelsematerialet. Också vid tillämpningen av spärregeln bör rättstillämpningen styras mot en närmare anknytning till de hyror som tillämpas inom den allmännyttiga hyressektorn. Därvid får givetvis hänsyn tas till att bruksvärdet för jämförelselägenheten och lägenheterna i nyproduktionen på orten ofta inte är detsamma. Detta innebär att faktorer som t. ex. storlek, modernitetsgrad och hyreshusens läge kommer att beaktas också vid tillämpningen av spärregeln. Lika litet som vid jämförelseprövningen bör det krävas att inslaget av de allmännyttiga bostadsföretagens

lägenheter är dominerande för att deras hyror kan bli bestämmande för hyresnivån. Vad som har anförts i det föregående om de allmännyttiga företagens prisledande funktion gäller i tillämpliga delar också här. Det bör emellertid anmärkas att den ändring som föreslås i fråga om jämförelseprövningen leder till att spärregeln får minskad betydelse, eftersom redan vid jämförelseprövningen hänsyn skall tas till ett representativt inslag av allmännyttiga företags lägenheter i jämförelsematerialet.

För att säkerställa att 1968 års principer för hyressättning skall slå igenom i full utsträckning i tillämpningen bör i enlighet med det anförda en jämkning göras i 48 § hyreslagen. Den nuvarande bruksvärderegeln bör kompletteras med en bestämmelse av innehåll att vid hyresprövningen främst skall beaktas hyran för lägenheter i hus som förvaltas av allmännyttiga bostadsföretag.

Hyreslagens regler ger utrymme för en viss prisskruv uppåt av den hyresnivå som bestämts vid jämförelseprövningen och tillämpningen av spärrregeln. Den fordrade hyran skall nämligen godtas om den inte väsentligt överstiger hyran för jämförliga lägenheter. Erfarenheten visar att lagtextens nuvarande utformning har gett utrymme för betydande hyreshöjningar och praxis torde på sina håll även i normala fall godta hyror som överstiger en konstaterad bruksvärdenivå med ända upp till 10 %. Det är givet att det kan behövas ett utrymme för hyreshöjningar utöver den nivå som kunnat konstateras genom jämförelseprövningen. Detta bör dock inte vara större än vad som är motiverat framför allt av önskemålet att skapa de nödvändiga förutsättningarna för rörlighet på hyresmarknaden. Den tolkning av väsentlighetsrekvisitet som börjat utvecklas i praxis kan komma att visa sig olycklig från flera synpunkter. Dels ger den upphov till alltför kraftiga hyreshöjningar i de enskilda fallen, dels kan den leda till att det utbildas nya, alltför höga hyresnivåer som i sin tur kan åberopas till stöd för ytterligare hyreshöjningar.

På grund av vad som har anförts nu föreslås att bruksvärderegeln jämkas även på det sättet att den får innehålla att fordrad hyra skall anses oskälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

De nu förordade jämkningarna i bruksvärderegeln bör träda i kraft den 1 januari 1975.

10.8 Bostadstillägg

De nuvarande bostadstilläggen infördes den 1 januari 1969. Den kraftiga förbättring av bostadsstödet som därmed skedde bör delvis ses mot bakgrund av det ändrade bostadsfinansieringssystem som började tillämpas år 1968 och som innebar en avveckling av tidigare generella subventioner. Avvecklingen förenades med ett ökat stöd åt de grupper av befolkningen som av ekonomiska skäl har särskilda svårigheter att skaffa sig en bostad som motsvarar deras behov och önskemål.

Bostadstillägg utgår dels i form av statligt bostadstillägg, dels som statskommunalt bostadstillägg. Dessutom finns särskilda kommunala bostadstillägg till pensionärer (KBT). Det statliga tillägget utgår till barnfamiljer med 75 kr. per månad och barn under 17 år. Storleken av det statskommunala tillägget – som kan utgå också till hushåll utan barn – är i varje enskilt fall beroende på hyreskostnaden eller kostnaden för eget hem. Förutsättningen för att sistnämnda tillägg skall utgå är att bostadskostnaden överstiger viss nivå. Över denna nivå motsvarar tillägget 80 % av bostadskostnaden upp till en övre gräns. För båda tilläggsformerna gäller vidare att det bidragsberättigade hushållets sammanlagda inkomst påverkar tilläggets storlek. Sålunda utgår fullt tillägg när inkomsten understiger en viss gräns, medan tillägget trappas av i ökande takt, allt efter som inkomsten överstiger denna gräns. Storleken av KBT bestäms av varje kommun för sig. Också detta tillägg är inkomstprövat och trappas av vid stigande inkomst. Det statskommunala tillägget finansieras till 70 % av staten och till 30 % av kommunen. Det statliga tillägget finansieras av staten och KBT av kommunen.

Genom de nya bostadstilläggen kom betydligt större befolkningsgrupper än tidigare i åtnjutande av direkt bostadsstöd. Man kan beräkna att ca 150 000 barnfamiljer uppbar familjebostadsbidrag år 1968. I december 1969 hade 422 000 familjer bostadstillägg. Detta antal har sedan dess ytterligare vuxit till ca 525 000. Det innebär att nära hälften av landets barnfamiljer har bostadstillägg. Antalet barn för vilka bostadstillägg utbetalas är omkring 1,1 milj. Av de 525 000 familjerna har knappt 30 % endast statligt bostadstillägg, 53 % såväl statligt som statskommunalt tillägg och nära 20 % endast statskommunalt tillägg.

Fr. o. m. den 1 januari 1974 har de statskommunala bostadstilläggen utvidgats till att omfatta även låginkomsttagare utan barn. Man kan beräkna att ungefär 80 000 barnlösa hushåll får sådana bostadstillägg. Därmed skulle det riktade statliga och statskommunala bostadsstödet i dag omfatta drygt 600 000 hushåll. De totala kostnaderna för år 1974 uppgår till ca 1,4 miljarder kr., varav staten svarar för närmare 1,2 miljarder.

Antalet pensionärshushåll med KBT kan beräknas till ca 700 000. Kommunernas kostnad härför år 1974 är ca 1,3 miljarder kr.

Genom att bostadstilläggen successivt har förstärkts har de fått allt större betydelse som ett medel att minska bostadskostnaderna för många hushåll.

Frågan om den principiella uppbyggnaden av ett hushållsinriktat bostadsstöd i framtiden behandlas dels av 1972 års skatteutredning, dels av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. Utredningarna har inte slutfört sitt arbete i denna del, varför det enligt min mening inte finns förutsättningar att nu behandla frågor som rör grunderna för det hushållsinriktade bostadsstödet. Däremot finns det skäl att ta upp vissa avgränsade problem inom stödsystemet som är av den arten att de nu kan och bör rättas till.

Från olika håll har gjorts gällande att nuvarande regler för bostadstilläggen medför icke önskvärda konsekvenser i olika avseenden. Riksdagen har också funnit motiverat att det sker en översyn i vissa delar av regelsystemet (SoU 1974:6, rskr 1974:88). De brister som berörts har bl. a. gällt de skilda förutsättningarna för olika grupper av sammanboende att erhålla bostadstillägg liksom den bristande samordningen mellan reglerna för statskommunalt bostadstillägg till låginkomsttagare utan barn och KBT. Bland övriga regler som berörts kan jag nämna bestämmelserna om minskning av bostadstillägget när bostaden överstiger viss storlek och nedre hyresgränsen för ensamstående och makar.

Vissa av här angivna frågor, nämligen samordningen av reglerna för KBT och statskommunala bostadstillägg samt den nedre hyresgränsen, tas upp av boendeutredningen i dess fortsatta arbete avseende den framtida utformningen av bostadstilläggen. Övriga angivna frågor behandlar jag i det följande. Jag tar därvid först upp frågan om sammanboende-begreppet.

Nuvarande bestämmelser för bostadstillägg är i väsentliga avseenden olika för äkta makar och för ensamstående. Med äkta makar jämställs – efter mönster av skattelagstiftningens regler om samtaxering – sådana sammanboende personer som antingen tidigare varit gifta med varandra eller som har eller har haft barn tillsammans. Övriga ogifta sammanboende behandlas som ensamstående, vilket i flera hänseenden påverkar stödets storlek. Sålunda är det av betydelse för såväl inkomstprövningen som beräkningen av bostadskostnadens storlek om parterna skall jämställas med äkta makar eller inte.

För den grupp av ogifta sammanboende som jämställs med makar läggs inkomsterna samman vid prövning av bostadstillägget och detta beräknas på basis av den totala bostadskostnaden. De sammanboende betraktas alltså som en familj eller ett hushåll.

En annan grupp utgörs av ogifta sammanboende, varav den ena eller båda har barn som dock inte är gemensamma. Dessa betraktas som två hushåll om de ej heller tidigare varit gifta med varandra eller haft gemensamma barn. Varje hushålls inkomst beaktas för sig. Om de sammanboende innehar bostaden gemensamt delas bostadskostnaden i två lika delar. I annat fall fördelas kostnaden efter olika praxis i olika kommuner, t. ex. propor-

tionsvis i förhållande till det antal barn som var och en av parterna har. Till den sammanboende, som inte gemensamt med den andra parten äger eller har nyttjanderätt till bostaden, utgår inte något statskommunalt bostadstillägg, eftersom en förutsättning för sådant tillägg är att sökanden har egen bostad. Finns barn kan dock utan hinder härav statligt bostadstillägg utgå.

En tredje grupp utgörs av de ogifta sammanboende som saknar barn och inte tidigare varit gifta med varandra och inte heller haft gemensamma barn. Även dessa betraktas som två hushåll och varje hushålls inkomst beaktas för sig. Om de sammanboende gemensamt innehar bostaden delas bostadskostnaden i två lika delar. Till följd av kravet på egen bostad blir den sammanboende, som inte innehar bostaden gemensamt med den andra parten, utan bostadstillägg. Bostadskostnaden för den som innehar bostaden reduceras med ett schablonbelopp som skall motsvara den inneboendes del i bostadskostnaden.

Nuvarande regler för bostadstilläggen leder i vissa fall till lägre bostadstillägg för ogifta sammanboende än för motsvarande gifta och med dem jämställda grupper. Detta gäller bl. a. när bostadskostnaden halveras eller reduceras, vilket kan leda till att den bidragsgrundande hyran blir för låg för att statskommunalt bostadstillägg skall kunna utgå eller till att den berättigar endast till ett lågt tilläggsbelopp. Dessa konsekvenser har starkt kritiserats, bl. a. mot bakgrund av att sammanboende under äktenskapsliknande förhållanden blir alltmera vanligt, företrädesvis bland ungdomar. Dessa gruppers inkomstförhållanden och boendekostnader är inte sällan sådana att de skulle få ett högre bostadstillägg om de behandlades som ett hushåll. För dem som lever i samma ekonomiska och sociala gemenskap som makar måste det framstå som orättvist att inte från stödsynpunkt få behandlas som sådana. Ännu mera stötande måste skillnaden förefalla dem som tillsammans vårdar och försörjer barn i hemmet, låt vara att barnet inte är deras gemensamma. Endast den omständigheten att barnet inte är gemensamt fråntar dem här rätten att behandlas som ett hushåll när det gäller bostadstillägg. I vissa fall är dock inkomstförhållandena sådana att den nuvarande ordningen innebär fördelar för dem.

En utvidgning av hushållsstödet till sammanboende synes ha visst fog för sig. Vid en sådan utvidgning skulle emellertid uppkomma stora svårigheter att kontrollera de nya omständigheter som skulle anses grunda hushållsgemenskap. Ett krav på gemensamt bostadsinnehav skulle leda till att bara de som kunde få gemensamt hyreskontrakt skulle bli behandlade som gifta. Men många har inte möjlighet att åstadkomma ett sådant hyresförhållande. En regel om gemensamt bostadsinnehav skulle därför inte i tillräcklig grad lösa problemet med den stora grupp sammanboende utan barn som lever under äktenskapsliknande förhållanden och finner det nuvarande stödsystemet orättvist.

En annan möjlighet att lösa problemet skulle vara att förutsätta hushållsgemenskap hos samtliga sammanboende. En sådan presumtion skulle kunna kombineras med en regel som ålade sammanboende som inte ville bli behandlade som gifta att vid ansökan om tillägg uppge och styrka att hushållsgemenskap inte förelåg. Genom regler av detta slag skulle den fördelen uppnås att samtliga grupper av sammanboende – även syskon, arbetskamrater m. fl. – som lever i en ekonomisk gemenskap kunde erhålla gemensamt bostadstillägg.

Med nuvarande bestämmelser är det inkomst- och boendeförhållandena i varje enskilt fall som är direkt avgörande för om hushållsgemenskap innebär fördelar från stödsynpunkt eller inte. Regler av det slag som jag senast skisserat skulle i realiteten innebära obegränsade möjligheter att få det i varje enskilt fall mest fördelaktiga stödet, oberoende av den faktiska samlevnadssituationen. För ett stöd som är inriktat efter varje hushålls ekonomiska möjligheter att bära boendekostnaden måste en sådan lösning avvisas. I vart fall gäller detta för den vida grupp av sammanboendeförhållanden som nu diskuteras. Å ena sidan skulle en grupp sammanboende med låga inkomster kunna få hushållsstöd, fastän någon annan gemenskap än att de delade på viss bostadskostnad inte förelåg mellan dem. Om det å andra sidan var fördelaktigt från stödsynpunkt om någon eller några med högre inkomster inte ingick i hushållsgemenskapen, kunde vederbörande lätt påvisas vara enbart inneboende. Enligt min mening kan man inte ändra reglernas innebörd i den här antydda riktningen.

Mot bakgrund av de svårigheter som föreligger att på objektivt kontrollerbara grunder utöka kretsen av sammanboende som skall anses utgöra en hushållsgemenskap, vill jag likväl ifrågasätta om man inte beträffande vissa sammanboende bör överväga regler som i viss utsträckning medger att de själva kan välja mellan olika stödformer.

De fall där speciellt missnöje med nuvarande regler föreligger torde vara när en kvinna och en man utan barn lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden utan att dock vilja gifta sig. Det är angeläget att dessa får bli behandlade som gifta i bostadstilläggssammanhang. Givetvis finns även inom gruppen sammanboende man och kvinna fall där den ena parten är inneboende i traditionell mening hos den andra. I dessa fall skulle en liberal regel kunna medföra ett stöd som inte är avsett. Enligt min mening bör emellertid det stora flertalets berättigade krav på att få betraktas som ett hushåll inte behöva stå tillbaka av hänsyn till den ändå relativt begränsade olägenheten av att ett fåtal skulle kunna få ett stöd som är omotiverat eller något för högt efter deras förhållanden.

Sammanfattningsvis finner jag alltså att en objektivt riktigt verkande regel inte är praktiskt möjlig att åstadkomma och att man i detta läge, för att uppnå det materiellt sett mest acceptabla resultatet, bör medge viss frihet för bostadstilläggstagarna att själva bestämma om de skall behandlas som

äkta makar eller inte. Jag förordar sålunda att sammanboende man och kvinna, som i ansökan uppger sig ha gemensamt hushåll, skall jämställas med äkta makar. Några speciella omständigheter som styrker att de har gemensamt hushåll bör inte behöva förebringas. Därmed uppnås även den fördelen att, när ett barn föds i familjen, bostadstillägget inte behöver ändras i vidare mån än att ytterligare bidrag erhålles på grund av barnet. Vad jag sålunda förordar bör gälla också om de hos sig har barn som inte är deras gemensamma.

Jag går därefter över till frågan om reducering av bostadstillägg på grund av bostadens storlek. Bostadskostnaden – och därmed bostadstillägget – kan reduceras i vissa fall. Vid beräkning av bostadskostnaden skall sålunda beaktas om kostnaden är oskäligt hög med hänsyn till familjens bostadsbehov eller i förhållande till bostadskostnadsläget på orten eller i vissa fall om bostaden disponeras även av annan än bostadstilläggstagaren.

Bestämmelsen om reducering av bostadstillägget när bostadskostnaden är för hög med hänsyn till familjens behov tillkom i anslutning till en i april 1972 genomförd höjning av de övre hyresgränserna för statskommunalt bostadstillägg. Syftet var att denna höjning inte skulle leda till en utrymmesstandard som väsentligt översteg de normer som gällde för bostadsbyggnadsplaneringen enligt beslut av 1966 års riksdag. Den norm som här avses innebär högst två boende per rum, kök och ett rum oräknat.

Erfarenheterna av reduktionsregeln visar att den under vissa omständigheter kan få inte avsedda effekter, t. ex. när familjen har en bostad som är svår att avyttra och då familjeinkomsten är påtagligt låg.

I dessa fall bör enligt min mening undantag kunna göras från reduceringsregeln. Jag förordar att bestämmelsen ändras så att det blir möjligt att medge dylikt undantag när synnerliga skäl talar härför. För att en sådan undantagsbestämmelse skall kunna tillämpas krävs en individuell prövning av tilläggstagarens inkomstförhållanden och bostadssituation. Denna prövning skall utvisa att någon alternativ bostad som inte medför reduktion av tillägget inte går att erhålla inom rimligt avstånd. I de fall familjeinkomsten ligger på en påtagligt låg nivå bör detta påverka bedömningen.

I det följande tar jag upp vissa frågor som berör bl. a. inkomstprövningen och administrationen av bostadstilläggen. Dessa frågor har prövats av bostadstilläggsgruppen, som avgett ett betänkande (Ds B 1974:1) Bostadstillägg – inkomstprövning och administration.

Bostadstilläggsgruppen har vid sina överväganden angående vilket inkomstbegrepp som skall utgöra grunden för inkomstprövningen undersökt två alternativ. Det ena innebär att man knyter an till den sjukpenninggrundande inkomsten, det andra att man liksom hittills använder den taxerade inkomsten.

Vid denna prövning har gruppen funnit att den sjukpenninggrundande

inkomsten har vissa fördelar. Den avspeglar inkomstsituationen när rätt till sjukpenning föreligger och tillgodoser således kravet på att inkomstunderlaget bör vara aktuellt. I ett inkomstprövningssystem som baseras på den sjukpenninggrundande inkomsten skulle emellertid behöva tas in särskilda uppgifter avseende vissa grupper av bostadstilläggstagare, som inte omfattas av sjukpenningsystemet. Den sjukpenninggrundande inkomsten skulle dessutom behöva kompletteras och korrigeras i flera avseenden, bl. a. vad gäller inkomster av kapital och tillfällig förvärvsverksamhet samt sociala förmåner.

Bostadstilläggsgruppen har på grund av det anförda funnit att den sjukpenninggrundande inkomsten är mindre lämplig att direkt läggas till grund för inkomstprövningen av bostadstillägen. Denna prövning bör enligt gruppen även i fortsättningen grundas på den taxerade inkomsten.

Det övervägande antalet remissinstanser ansluter sig till gruppens uppfattning i fråga om val av inkomstbegrepp.

För egen del anser jag det angeläget att stödbehovet kan bedömas på grundval av en inkomst som så nära som möjligt avspeglar bostadstilläggstagarnas ekonomiska situation vid prövningstillfället. I och för sig kunde det synas som om en övergång till den sjukpenninggrundande inkomsten som det för bostadstillägget grundläggande inkomstbegreppet skulle innebära att prövningen generellt sett kom att grundas på ett riktigare inkomstunderlag. Därmed skulle också behovet av omprövningar begränsas. Bostadstilläggsgruppens utredning och remissbehandlingen har emellertid övertygat mig om att en sådan övergång skulle vara förknippad också med betydande olägenheter. Jag delar därför gruppens uppfattning att förbättringar i nuvarande system bör eftersträvas på andra vägar än genom en ändring av inkomstbegreppet. Gruppen föreslår därvid att den sjukpenninggrundande inkomsten används av de prövande myndigheterna i kontrollsyfte.

Enligt förslaget skall inkomstuppgifter inom sjukförsäkringen fortlöpande föras över från försäkringskassorna till förmedlingsorganen. Förmedlingsorganen skall lägga dessa aviseringar till grund för en kontroll av att anmälan om inkomstförändring även kommit in dit eller för en eventuell utredning av de berörda hushållens inkomstförhållanden. Jag delar gruppens uppfattning att bostadsstyrelsen bör utveckla en dylik verksamhet i samråd med riksförsäkringsverket. Jag avser att i annat sammanhang föreslå att bostadsstyrelsen skall få ett sådant uppdrag.

Bostadstilläggsgruppen har vid sina överväganden om möjliga inkomstprövningssystem även behandlat frågan om de gränser inom vilka inkomstförändringar bör få ske utan att rätten till eller storleken av bostadstillägget påverkas. Gruppen finner att reglerna om väsentliga inkomstförändringar bör ges en annan utformning än de nuvarande. Dessa regler bör enligt gruppen ändras så att begreppen väsentlig inkomstminskning resp. inkomstökning i princip blir lika för alla familjer

oavsett ursprunglig inkomst, barnantal och andra förhållanden. Detta skulle bäst uppnås genom i krontal uttryckta gränser för förändringarnas storlek.

Övervägande antalet remissinstanser delar gruppens uppfattning att intervallet för väsentliga inkomstförändringar bör bestämmas till fasta krontalsgränser. Enligt några instanser synes dock de föreslagna toleranserna tillåta alltför betydande inkomstförändringar utan att bostadstilläggen påverkas.

Jag anser i likhet med bostadstilläggsgruppen att gränserna för vad som skall anses vara väsentliga inkomstförändringar bör fastställas i krontal. Sådana regler skulle vara mera lättförståeliga för allmänheten och myndigheterna skulle få ett mera överskådligt system. Bostadsstyrelsen bör ges uppdrag att bestämma intervallets bredd.

Jag går så över till frågan om administrationen av bostadstilläggen. Det alternativ till nuvarande ordning som övervägts i olika sammanhang, bl. a. av familjepolitiska kommittén, har avsett en överföring av administrationen till försäkringskassorna. Bostadstilläggsgruppen redovisar skäl som talar både för och emot en dylik överföring. Gruppen pekar bl. a. på de rationaliseringsvinster som kan uppnås genom att allt fler av de familjepolitiska förmånerna flyttas över till försäkringskassorna. Samordningssynpunkter talar också enligt gruppen för en ändrad ordning. Det skulle sålunda innebära väsentliga fördelar att databehandlingen av bostadstilläggen centraliserades till ett enda organ i stället för att som nu ombesörjas av ett tiotal dataföretag.

Mot en överföring talar emellertid enligt bostadstilläggsgruppen bl. a. den omständigheten att det i dag finns en utbyggd fungerande administrationsapparat för bostadstilläggen. Några direkta olägenheter med denna synes inte heller föreligga. Gruppen är därför inte beredd att i dagens läge – med hänsyn till bl. a. pågående översyn av bostadstilläggens framtida utformning – föreslå någon ändring i fråga om administrationen av bostadstilläggen.

Flertalet remissinstanser, däribland bostadsstyrelsen och Svenska kommunförbundet, finner att starka skäl talar mot en ändring av nuvarande organisation. Dessa instanser betonar främst bostadstilläggens betydelse som ett bostadspolitiskt medel och att denna skulle minska vid en förändring. Andra remissinstanser åter – exempelvis riksförsäkringsverket – förordar en överföring av administrationen till försäkringskassorna och anför som motiv möjligheten till rationaliseringar och kostnadsbesparingar. Man pekar t. ex. på försäkringskassornas utsträckta lokalnät, deras omfattande kontakter med allmänheten samt att kassorna handlägger de flesta familjestödformerna, bl. a. KBT.

För egen del kan jag delvis instämma med de remissinstanser som särskilt framhåller möjligheterna till samordnings- och rationaliseringsvinster vid en överföring av bostadstilläggen till försäkringskassorna. Det är angeläget att finna former för administrationen som så långt möjligt nedbringar per-

sonal- och handläggningskostnaderna. Emellertid bör även beaktas att det är värdefullt för de kommunala nämnder och förtroendemän som har ansvar för bostadsfrågorna att ha nära kontakt med verksamheten kring bostadstilläggen och att kunna samordna denna verksamhet med andra åtgärder på bostadsområdet, som planeras och genomförs av de egna förvaltningarna. Med hänsyn till att flera frågor rörande bostadstilläggens utformning f. n. utreds anser jag mig dock inte nu böra ta upp spörsmålet om bostadstilläggens administration till närmare prövning.

Jag instämmer i bostadstilläggsgruppens uppfattning att databehandlingen av bostadstilläggen bör samordnas på ett bättre sätt än hittills. Det är nödvändigt bl. a. med hänsyn till att det kommer att krävas en betydligt mer fördjupad analys än vad som hittills framkommit vad gäller effekterna i olika avseenden av det riktade bostadsstödet. Detta nödvändiggör bl. a. en utvecklad statistisk bearbetning avseende bostadstilläggen. Det ankommer på bostadsstyrelsen att ta initiativ för detta ändamål.

Vad gäller frågan om i n d r i v n i n g a v f o r d r a n på grund av felaktigt utbetalt bostadstillägg finner bostadstilläggsgruppen att handläggningen av dessa ärenden bör föras över från bostadsstyrelsen till kommunerna. Kommunerna har enligt gruppen numera tillräckliga resurser för sådana ärenden. Övervägande delen av de remissinstanser som uttalat sig i denna fråga ansluter sig till gruppens förslag. Jag vill för egen del förorda att den av gruppen föreslagna ändringen genomförs och att således indrivningsärendena överförs till kommunerna.

Jag går härefter över till frågan om i n k o m s t g r ä n s e r n a f ö r r e d u c e r i n g a v b o s t a d s t i l l ä g g e n. Dessa gränser har tidigare justerats årligen i takt med den allmänna inkomstutvecklingen. En dylik justering bör göras även för bidragsåret 1975.

Inkomstgränsen för oreducerat bostadstillägg är för bidragsåret 1974 fastställd till en till statlig inkomstskatt taxerad inkomst på 23 000 kr. för barnfamiljer och 18 000 kr. för hushåll utan barn. Med hänsyn till inkomstutvecklingen förordar jag i likhet med 1972 års skatteutredning att dessa gränser höjs med 3 000 kr. till 26 000 kr. resp. 21 000 kr. för bidragsåret 1975.

1972 års skatteutredning har föreslagit en enhetlig reduktionsfaktor på 15 % för bostadstilläggen i syfte att mildra de marginaleffekter som uppkommer vid avtrappning av tilläggen. Förslaget innebär en förstärkning av bostadsstödet, framför allt för flerbarnsfamiljer i mellaninkomstlägen. En bieffekt av förslaget blir dock enligt utredningen att tillägg skulle utgå i påtagligt högre inkomstskikt än i dagsläget. Utredningen förklarade sig vara medveten om att det såväl från administrativa som fördelningspolitiska synpunkter kunde resas invändningar mot att låta inkomstprövade stödformer utgå i så höga inkomstlägen som skulle bli fallet enligt utredningens förslag. Som exempel anfördes att bidrag i vissa fall skulle kunna utgå till familjer med en taxerad årsinkomst upp till 95 200 kr. Bl. a. med hänsyn

till att hela det bostadspolitiska området då var föremål för en översyn fann utredningen ingen anledning att närmare gå in på denna fråga.

Jag förordar att reduktionsfaktorn för avtrappning ändras i enlighet med utredningens förslag med det undantaget att reduktionsfaktorn sätts till 24 % för taxerade inkomster överstigande 54 000 kr./år. Härigenom undviks de av utredningen exemplifierade olägenheterna med att inkomstprövade tillägg skulle utgå i inkomstlägena 80 000–95 000 kr. Den principiella uppbyggnaden av ett hushållsinriktat bostadsstöd på längre sikt behandlas som jag tidigare nämnt av bl. a. 1972 års skatteutredning.

De föreslagna ändringarna i regelsystemet bör träda i kraft den 1 januari 1975. Detta gäller dock inte i fråga om kontrollen av inkomstuppgifterna och väsentliga inkomstförändringar.

Kostnaderna för de förordade förbättringarna av bostadstilläggen beräknar jag för ett helt år till 80 milj. kr. Anslagsbehovet för innevarande budgetår kan beräknas öka med 40 milj. kr. De ökade kostnaderna för bostadstilläggen skulle till viss del drabba kommunerna. För att motverka detta förordar jag en uppräkning av statsbidragsprocenten från 70 till 72 % av den statsbidragsgrundade bostadskostnaden.

10.9 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad som sålunda anförts har inom bostadsdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1953:753),
2. lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm,
3. lag om ändring i lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun,
4. lag om ändring i jordabalken,
5. lag om ändring i bostadssaneringslagen (1953:531),
6. lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149),
7. lag om ändring i lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter,
8. lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder,
9. lag om avveckling av hyresregleringen,
10. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370),
11. kungörelse om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).

Särskilt samråd har ägt rum beträffande förslagen, vid 1–3 med chefen för kommundepartementet, vid 4 och 6–9 med statsrådet Lidbom samt vid 10 med chefen för finansdepartementet.

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

10.10 Specialmotivering

10.10.1 *Förslagen till lag om ändring i kommunallagen (1953:753), lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm och lag om ändring i lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun*

I den allmänna motiveringen har jag förordat att bestämmelserna i kommunallagarna ändras så att lån i intecknad fast egendom som kommun övertar vid förvärv av egendomen samt lån som kommun upptar genom att som betalning för fast egendom utge köpeskillingsrevers inte inkräktar på utrymmet för kommunens underställningsfria låneratt i de fall förvärvet avser sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen erfordras för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Jag har vidare förordat att motsvarande skall gälla vid förvärv av fast egendom som enligt kommunens saneringsplanering bör bli föremål för upprustning av icke ringa omfattning. Enligt mitt förslag skall de ändrade bestämmelserna i tillämpliga delar gälla även Stockholms läns landstingskommun.

Huvudbestämmelserna om kommunernas underställningsfria låneratt finns i 58 § kommunallagen (1953:753) och 62 § kommunallagen (1957:50) för Stockholm. Utöver vad som sägs i dessa paragrafer har kommunerna enligt 59 resp. 63 § nämnda lagar rätt att i särskilda fall underställningsfritt ta upp lån, i allmänhet dock bara i den omfattning och på de villkor Kungl. Maj:t bestämmer. Föreskrifter i detta ämne har getts i kungörelsen (1962:581) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån m. m. Jag förordar att utvidgningen av kommunernas underställningsfria låneratt sker genom ett tillägg till sista stycket i 59 resp. 63 § i nämnda lagar.

Bestämmelser om landstingskommuns låneratt finns i 64 § landstingslagen (1954:319). Enligt dessa bestämmelser får landstingskommun utan underställning ta upp lån som löper på högst fem år. Härutöver får landstingskommun underställningsfritt ta upp lån i vissa fall, i allmänhet bara i den omfattning och på de villkor som Kungl. Maj:t bestämmer. För Stockholms läns landstingskommun gäller i detta hänseende samma regler som för andra landstingskommuner. De särskilda bestämmelser som enligt mitt förslag skall gälla för nämnda landstingskommun har tagits in i en ny paragraf, 9 b §, i lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun. Också i detta fall har Kungl. Maj:t bemyndigats att föreskriva om villkor för lånen.

10.10.2 *Förslaget till lag om ändring i jordabalken*

Genom prop. 1974:151 läggs fram förslag om inrättande av en ny överinstans över hyresnämnderna. Enligt förslaget skall talan mot hyresnämnds avgöranden föras genom besvär hos den nya överinstansen i de fall där enligt nuvarande regler klander- och besvärstalan är tillåten. Överinstansen

benämns enligt förslaget bostadsdomstolen. Den föreslagna instans- och fullföljdsordningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1975.

Genomförs de förslag som jag har förordat i det föregående, kommer nya uppgifter att läggas på hyresnämnderna. Deras avgöranden i dessa frågor bör kunna föras vidare. När bostadsdomstolen har inrättats den 1 juli 1975 är det naturligt att avgörandena överprövas där. Som jag har anfört i avsnittet 10.7 i den allmänna motiveringen bör emellertid de reformer på hyresrättens område som jag nu lägger fram förslag till träda i kraft redan den 1 januari 1975. Under en övergångstid, innan bostadsdomstolen har trätt i verksamhet, bör överprövningen av hyresnämnds avgöranden i de frågor som det här gäller lämpligen kunna läggas på de allmänna domstolarna. När därefter bostadsdomstolen börjar sin verksamhet, får de överlämna eventuellt anhängiga mål till bostadsdomstolens prövning.

En samordning mellan de båda lagstiftningsärendena har skett genom att förevarande lagförslag utgår från fullföljdsbestämmelserna i hyreslagen, nämndlagen och BSL i deras nuvarande lydelse, medan förslagen enligt prop. 1974:151 utgår från bestämmelsernas lydelse enligt förevarande förslag.

12 kap.

4 a §

Paragrafen upptar nu bestämmelser om rätt för bostadshyresgäst med hyresavtal på bestämd tid, överstigande ett år, att säga upp avtalet till upphörande i förtid. På grund av utformningen av 54 § första stycket kan sådan hyresgäst, när hyresförhållandet varat i nio månader eller längre, också säga upp avtalet för villkorsändring utan att behöva avvakta hyrestidens utgång.

Som har anförts i avsnittet 10.7.2 i den allmänna motiveringen bör varje bostadshyresgäst ges rätt att, oavsett den avtalade hyrestidens längd, säga upp avtalet till upphörande i förtid. Bestämmelserna härom har tagits upp i denna paragraf. De nuvarande bestämmelserna om rätt till förtida uppsägning vid s. k. långtidsavtal kan därmed utgå (jfr 54 § tredje stycket i den föreslagna lydelsen).

Enligt förslaget skall bostadshyresgäst kunna säga upp avtalet att upphöra tidigast vid det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen. Häri ligger att hyresgästen har möjlighet att säga upp avtalet till en senare tidpunkt än den som anges i lagrummet.

Självfallet kan hyresgästen alltid säga upp avtalet till hyrestidens utgång med iakttagande av för avtalet i denna situation gällande uppsägningstid. Den föreslagna bestämmelsen kan m. a. o. sägas utgöra ett komplement till vad som i det enskilda fallet kan ha avtalats om hyrestid och uppsägning och till bestämmelserna i 3 § andra stycket och 4 § andra stycket hyreslagen. Bostadshyresgäst med tidsbestämt avtal som vill bringa hyresförhållandet att upphöra kan således välja mellan att antingen i vanlig ordning säga

upp avtalet till hyrestidens utgång eller att säga upp det med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Motsvarande gäller i de undantagsfall hyrestiden inte är bestämd (jfr 4 § andra stycket).

Av vad som har anförts framgår att tillämpningsområdet för 3 § andra stycket och 4 § andra stycket hyreslagen i praktiken kommer att bli något mindre än f. n. Praktiskt sett får de åsyftade bestämmelserna betydelse i första hand i lokalhyresförhållanden men också i de fall av förhyrning av bostadslägenhet i vilka föreskrivs en kortare uppsägningstid än som följer av 4 a § i den lydelse som föreslagits. Dessutom blir de bestämmande för till vilken tidpunkt uppsägningen för villkorsändring kan ske enligt 54 §.

Både hyresvärd och hyresgäst har i vissa situationer rätt att efter uppsägning frånträda hyresavtalet före hyrestidens utgång. I 6 § hyreslagen meddelas bestämmelser om när avtalet upphör att gälla till följd av sådan uppsägning. I första stycket av paragrafen anges i vilka fall avtalet upphör att gälla genast. Övriga fall behandlas i andra stycket. Där regleras bl. a. konkursbos rätt enligt 31 § att säga upp hyresavtalet, när hyresgästen försatts i konkurs, och hyresgästens uppsägningsrätt enligt 32 §, då hyresvärden utan skälig anledning vägrat samtycke till överlåtelse eller inte lämnat hyresgästen besked i frågan. Vad som har anförts om tillämpningsområdet för 3 § andra stycket och 4 § andra stycket hyreslagen gäller självfallet också 6 § andra stycket. I fortsättningen får således bestämmelserna i sistnämnda lagrum betydelse främst i fråga om lokaler.

Att de föreslagna bestämmelserna i 4 a § är tvingande till förmån för hyresgästen följer av 1 § sista stycket hyreslagen.

Till frågan om sambandet mellan de nya bestämmelserna i 4 a § och bestämmelserna i 54 och 55 §§ hyreslagen om rätt för bostadshyresgäst att säga upp avtalet för ändring av hyresvillkoren återkommer jag i det följande.

16 §

I första stycket av paragrafen i nuvarande lydelse meddelas till en början bestämmelser om vad som gäller för det fall att hyreslägenhet skadas under hyrestiden utan att hyresgästen är ansvarig för skadan eller hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet enligt 15 § andra stycket eller hinder eller men i nyttjanderätten uppstår på annat sätt utan hyresgästens vållande. De befogenheter som hyresgästen har i de angivna situationerna är att säga upp avtalet, få skälig nedsättning i hyran och att på hyresvärdens bekostnad avhjälpa bristen (självhjälpsrätt). För inträdet av påföljderna gäller delvis olika förutsättningar (jfr 10 – 12 §§). I lagrummet har även upptagits bestämmelser om verkan av att myndighet under hyrestiden meddelar förbud mot att lägenheten används för avsett ändamål (jfr 10 § andra stycket) eller beslut, varigenom del av lägenheten frångår hyresgästen eller denne på annat sätt lider intrång i sin nyttjanderätt (jfr 12 §).

I andra stycket finns bestämmelser av innebörd att hyresvärden och hyresgästen med bindande verkan kan träffa avtal om inskränkning i hyresgästens rätt enligt första stycket att få skälig nedsättning i hyran.

I departementsförslaget har första stycket underkastats en rent formell jämkning i det att de olika situationer i vilka lagrummet är tillämpligt angetts punktvis. I förslaget har till paragrafen fogats ett nytt andra stycke av innehåll att, om avtalet avser bostadslägenhet, hyresnämnden får på ansökan av hyresgästen ålägga hyresvärden att avhjälpa brist i de fall då anledning till att det uppstått hinder eller men i hyresgästens nyttjanderätt är sådan som anges i första stycket. Det sagda gäller dock inte när anledningen utgörs av myndighets beslut. Vidare har föreskrivits att sådant föreläggande – benämnt reparationsföreläggande – får förenas med vite och att i föreläggandet skall bestämmas viss tid inom vilken åtgärd som avses med föreläggandet skall ha vidtagits. Lagrummet innehåller även att den utsatta tiden får förlängas, om det föreligger särskilda skäl och om ansökan görs därom före utgången av den löpande tidsfristen. De föreslagna bestämmelserna har behandlats i avsnittet 10.7.1.4 i den allmänna motiveringen.

Utöver vad som har anförts i anslutning till dessa bestämmelser i den allmänna motiveringen bör följande anmärkas.

En förutsättning för att reparationsföreläggande skall kunna utfärdas är att skadan eller det eftersatta underhållet verkligen innebär hinder eller men i sökandens nyttjande. Till en början måste i andra fall än då det är fråga om åtgärd enligt 15 § andra stycket hyreslagen därför utrönas om så är fallet. Genom detta krav utesluts mer bagatellartade skador som t. ex. mindre repor på målade ytor och obetydliga sprickor på sanitetporslin. Enligt min mening bör kravet på att skadan skall vara till förfång vid utövandet av nyttjanderätten inte sättas för lågt. Det kan förekomma att man måste pröva om hyresgästen är ansvarig för skadan eller om han på annat sätt är vållande till hindret eller menet i nyttjanderätten. Frågan bör emellertid inte tas upp med mindre hyresvärden gör invändning om vållande från hyresgästens sida. Det torde också få ankomma på hyresvärden att styrka riktigheten av sin invändning.

Är det fråga om skada i gemensamt utrymme i huset, torde nuvarande ordning innebära att endast den hyresgäst som är ansvarig för skadan går miste om de befogenheter som hyreslagen tillerkänner hyresgästerna. Det medför att en invändning i ärende om reparationsföreläggande att annan än sökanden är vållande till skadan kan lämnas utan avseende.

Ytterligare gäller som förutsättning för att reparationsföreläggande skall kunna utfärdas att hyresvärden underlåtit att efter tillsägelse ombesörja begärd åtgärd så snart det kan ske. Att utröna om denna förutsättning föreligger torde i praktiken inte behöva vålla några svårigheter. Man har nämligen anledning utgå från att hyresgästerna inte använder sig av möjligheten att utverka reparationsföreläggande i andra fall än då de anser att möjligheterna

att på frivillighetens väg få en ändring till stånd är helt uttömda. Skulle det någon gång inträffa att en hyresgäst direkt vänder sig till hyresnämnd med ansökan om reparationsföreläggande synes, om övriga förutsättningar för meddelande av sådant föreläggande föreligger, hyresvärdens intresse kunna tillgodoses genom att den tid inom vilken åtgärden skall ha vidtagits bestäms något längre än annars. Däremot synes det, framför allt av processekonomiska skäl, vara mindre lämpligt att i det åsyftade fallet avslå ansökan om reparationsföreläggande.

Begär hyresgäst reparationsföreläggande för att förmå hyresvärden att fullgöra sin reparationsplikt enligt 15 § andra stycket hyreslagen, är det tänkbart att hyresvärden invänder att bristen beror, inte på normalt slitage utan på vanvård från hyresgästens sida. Innebörden av det nyss nämnda lagrummet är bl. a. att reparation skall kunna påfordras, om det finns behov av reparationen och så lång tid har förflutit sedan motsvarande arbeten utfördes att det är rimligt att lägenheten repareras på nytt. Bara under dessa förutsättningar kan reparationsföreläggande meddelas. Är dessa förutsättningar för handen, torde hyresnämnden oftast kunna lämna en invändning från hyresvärdens sida av det slag som angetts utan avseende. Någon gång kan emellertid omständigheterna vara sådana att det är uppenbart att reparationsbehovet uppkommit uteslutande genom vanvård av lägenheten. I sådana fall får frågan om hyresgästens vållande prövas som ett led i prövningen av hans ansökan om reparationsföreläggande.

Det är viktigt att hyresnämnden i sitt föreläggande noga anger vilka åtgärder som enligt nämndens mening bör vidtas. Det är också angeläget att nämnden tar reda på parternas ståndpunkter i fråga om färgval, tapeter m. m.

Som ett tredje stycke har i departementsförslaget utan ändring tagits upp paragrafens nuvarande andra stycke.

Bestämmelser om rätt för hyresnämnd att självmant ta upp fråga om utdömande av vite enligt reparationsföreläggande m. m. har i förslaget tagits upp i 62 § hyreslagen. Att talan mot nämnds beslut om reparationsföreläggande och om utdömande av vite kan fullföljas genom besvär hos Svea hovrätt följer av 70 § hyreslagen i förslaget.

Som har anförts i det föregående har hyresgäst rätt till skälig nedsättning av hyran i de fall som anges i paragrafens första stycke. Är anledningen till hyresjämkningen brist i lägenheten, har hyresgästen denna rätt för hela den tid under vilken lägenheten är i bristfälligt skick. Sådan nedsättning kan beslutas under löpande hyresperiod. Frågan om nedsättning prövas, om parterna inte kan enas, av allmän domstol. Anser sig hyresgäst ha rätt till nedsättning i hyran, kan han innan tvisten har avgjorts deponera hyresbeloppet hos överexekutor enligt 21 § hyreslagen. Eftersatt lägenhetsunderhåll tillmäts också betydelse vid bedömningen av lägenhetens bruksvärde (jfr prop. 1968:91 Bih. A s. 211). I bruksvärdesammanhang får dock

bristande underhåll betydelse för storleken av hyran bara för kommande hyresperiod.

Bestämmelserna om rätt för hyresgäst att få nedsättning av hyran på grund av eftersatt underhåll eller annan anledning som nämnts nu torde ha tillämpats i liten utsträckning. Förklaringen till det ligger sannolikt bl. a. i att det förfarande som hyresgästen måste iaktta för att få sin rätt är alltför besvärligt. Om den förordade ordningen med reparationsföreläggande införs, skulle det kunna övervägas att öppna möjlighet för hyresnämnd att samtidigt förordna om nedsättning av hyran till dess att bristerna har avhjälpts. Av framför allt utredningstekniska skäl torde det i så fall inte kunna komma i fråga att nämnden får medge nedsättning för tid före beslutet. Det är då tveksamt, om så mycket står att vinna med den diskuterade ordningen. Den tid under vilken hyran kommer att utgå med det lägre beloppet torde bli kort i förhållande till den tid före beslutet under vilken lägenheten varit i bristfälligt skick, eftersom de åtgärder som avses med ett reparationsföreläggande bör ha ombesörjts inom relativt kort tid efter beslutet. Det skall å andra sidan inte förnekas att en ordning innebärande att hyresnämnd prövar frågor om reparationsföreläggande och allmän domstol tvist om nedsättning av hyran kan tänkas medföra vissa problem. Den utesluter nämligen inte att hyresnämnd och allmän domstol kan få pröva i stort sett samma fråga, nämligen om reparationsbehov föreligger, och därvid komma till olika resultat. Fallet får emellertid betraktas som rent hypotetiskt. Dels torde det inte förekomma särskilt många fall där hyresgästen väcker talan för att få nedsättning i hyran, allra minst om han hos hyresnämnden utverkar reparationsföreläggande, dels torde domstolen i senare tvist komma att tillägga hyresnämndens avgörande betydande bevisvärde och vice versa med följd att utgången av prövningen blir densamma i båda fallen. Till vad som har anförts kommer att det torde behövas tämligen omfattande och komplicerade bestämmelser som löser de kompetenskonflikter som uppstår mellan hyresnämnd och allmän domstol, om även hyresnämnd tillåts förordna om nedsättning av hyran.

Vad som har anförts i det närmast föregående gäller i tillämpliga delar också hyresgästernas självhjälpsrätt enligt hyreslagen. Förslag läggs därför inte fram om rätt för hyresnämnd att pröva frågor som sagts nu.

Rubriken närmast före 23 §

Med hänsyn till att i förevarande avsnitt av hyreslagen har tagits upp nya bestämmelser om rätt för bostadshyresgäst att själv och på egen bekostnad ombesörja vissa reparationer i sin lägenhet har rubriken närmast före 23 § jämkats.

24 a §

I paragrafen, som är ny, har i första stycket tagits upp bestämmelser som ger bostadshyresgäst rätt att på egen bekostnad i lägenheten utföra målning, tapetsering och därmed jämförlig åtgärd. Minskar därigenom lägenhetens bruksvärde har hyresvärden rätt till ersättning för skadan. Bestämmelserna är i princip tvingande till förmån för hyresgästerna (jfr 1 § sista stycket) men genom en särskild regel i andra stycket har parterna getts rätt att i vissa fall avtala att annat skall gälla. De fall som avses är då ägare av enfamiljshus hyr ut det för längre eller kortare tid men inte varaktigt och då hyresvärden innehar den uthyrda lägenheten med bostadsrätt.

Bestämmelserna har behandlats i avsnittet 10.7.1.4 i den allmänna motiveringen. Till vad som har anförts där kan följande tilläggas.

Paragrafen gäller inte i fråga om större ingrepp i lägenheten eller dess inredning. Med stöd av de föreslagna bestämmelserna är det inte möjligt att t. ex. ändra lägenhetens planlösning genom att ta bort en vägg eller låta göra ett valv mellan två rum. Bestämmelserna ger inte heller hyresgästen rätt att utan föregående samtycke riva ut den befintliga, fasta köksinredningen och sätta upp annan i dess ställe. Andra exempel på åtgärder som inte kan utföras med stöd av de nya bestämmelserna är att bygga om separat duschrum eller en klädkammare till bastu, dela av rum med fast monterad skiljevägg och att montera spiskåpa med fläkturtag till befintligt ventilationssystem. Däremot bör hyresgästen med stöd av paragrafen kunna lägga på heltäckande mattor på linoleumgolv, byta ut innerdörrar eller vred till sådana, sätta upp träpanel i hallar eller rum, montera persienner m. m. Självfallet gäller att dörrar och sådant som tagits bort fortfarande tillhör fastighetens ägare.

En begränsning i hyresgästens möjligheter att förändra sin lägenhet efter sitt tycke och sin smak ligger i föreskriften att, om hyresgästens åtgärd medför minskning av lägenhetens bruksvärde, hyresvärden har rätt till ersättning för skada. Åtgärder som minskar lägenhetens efterfrågan hos de hyressökande och därmed leder till att hyresvärden måste godta lägre hyra än annars behöver han inte finna sig i. Avgörande för om ersättningsskyldighet skall inträda är som nämnts förut, om lägenhetens bruksvärde har minskat genom åtgärden. Vid beräkningen av skadan torde det vara mest ändamålsenligt att utgå från vad det kostar att återställa lägenheten i normalt skick. Kan det emellertid visas att reparationsbehov förelåg vid den tidpunkt då hyresgästen vidtog åtgärderna, skall ersättningen till hyresvärden självfallet jämkas. I vissa fall då det inre underhållet varit starkt eftersatt bör jämkningen kunna leda till att någon ersättning inte alls utgår till hyresvärden.

Som har anförts i den allmänna motiveringen bör hyresnämnd pröva skadeståndsfrågan i dessa fall. Bestämmelser härom har tagits upp i paragrafens tredje stycke.

Man har i fortsättningen att skilja mellan två huvudgrupper av åtgärder som hyresgäst kan företa med sin lägenhet, nämligen dels målning, tapetsering och jämförlig åtgärd, dels andra åtgärder. De senare kräver, liksom f. n., samtycke från hyresvärdens sida för att de skall få företas. Företas de utan sådant samtycke, har hyresvärden rätt att fordra att lägenheten återställs i förutvarande skick. Åtgärder av detta slag kan också innefatta ett åsidosättande av hyresgästens vårdnadsplikt.

Den andra huvudgruppen av åtgärder – målning, tapetsering m. m. – får däremot alltid vidtas utan föregående samtycke och kan i princip aldrig medföra skyldighet för hyresgästen att återställa lägenheten i tidigare skick och än mindre innefatta åsidosättande av vårdnadsplikten, inte ens i de fall då hyresgästens åtgärd medfört en minskning av lägenhetens bruksvärde. Är så fallet, har hyresvärden däremot en skadeståndsrätt enligt denna paragraf. Hyresgästen kan naturligtvis i den angivna situationen själv återställa lägenheten i normalskick för att undgå skadeståndskrav.

Har skada uppkommit på lägenheten utan samband med förbättringsarbete, får den allmänna skadeståndsregeln i 24 § i stället tillämpas. Jag är självfallet medveten om att gränsen mellan de olika skadefallen i någon mån är flytande men detta torde inte medföra några större problem i praktiken. Självfallet bör skadeståndsskyldighet föreligga inte bara när hyresgästen själv har utfört arbetet utan också när annan på hans uppdrag har gjort det.

35 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om rätt för bostadshyresgäst att överlåta hyresrätten i syfte att genom byte erhålla annan bostad. Enligt andra stycket i paragrafen föreligger inte s. k. bytesrätt bl. a. om hyresförhållandet inte har varat längre än nio månader i följd (punkten 5).

Undantagen från rätten att använda bostadslägenhet för byte har motiverats av att bytesrätt inte bör föreligga, då hyresgästen inte är berättigad till förlängning av hyresavtalet (prop. 1968:91 Bih. A s. 221). I avsnittet 10.7.3 i den allmänna motiveringen har förordats att rätt till förlängning i princip bör föreligga även om hyresförhållandet inte har varat längre än nio månader i följd. Paragrafens andra stycke har jämkats i överensstämmelse med den lydelse som 45 § första stycket 1 hyreslagen föreslås få.

45 och 46 §§

45 § inleder det avsnitt i hyreslagen som behandlar besittningsskyddet för bostadshyresgäst. I paragrafen meddelas bestämmelser varigenom vissa hyresförhållanden generellt tas undan från besittningsskyddet. I förslaget har första stycket 1 jämkats så att det endast omfattar hyresavtal som avser

möblerat rum och lägenhet som hyrs ut för fritidsändamål. Upphör sådant hyresförhållande innan det har varat längre än nio månader i följd, har hyresgästen inte någon kvarboenderätt. I övriga fall är hyresförhållandets längd utan betydelse för frågan om avtalet är förenat med besittningsskydd eller inte. Andra och tredje styckena har i förslaget tagits upp utan ändring.

Med uttrycket möblerat rum i 35 och 45 §§ avses, oberoende av rumsantalet varje bostad som hyrs ut i möblerat skick och som inte kan anses som bostadslägenhet i vedertagen mening, dvs. bostad inrymmande, förutom ett eller flera rum, kök eller kokvrå samt hygienutrymmen. Som exempel på möblerat rum kan anföras vanligt hotell- eller pensionatsrum men också hotellsvit, bestående av flera rum. För bostadslägenhet som hyrs ut i möblerat skick gäller således samma besittningsskydd som vid förhyrning av omöblerad lägenhet. I dessa fall får hyresgästen, om lägenheten inte är uthyrd för fritidsändamål, besittningsskydd innan hyresförhållandet har varat i nio månader i följd. Också hyresgäst som hyr omöblerat rum som bostad åtnjuter i princip besittningsskydd. Det torde ligga i sakens natur att vissa krav måste ställas upp i fråga om möbleringen för att niomånadersregeln i 45 § första stycket skall bli tillämplig. För att bostadsrummet skall kunna sägas vara hyrt i möblerat skick bör det sålunda inte vara tillräckligt att det i rummet vid förhyrningen finns någon enstaka möbel eller möbler som närmast får anses vara kasserade.

I 46 § meddelas bestämmelser om i vilka fall hyresgästen inte har rätt till förlängning av hyresavtalet trots att detta i och för sig enligt 45 § är förenat med besittningsskydd. De s. k. besittningsskyddsbrytande grunderna är angivna i första stycket under tio punkter. Någon formell ändring i dem föreslås inte. Däremot kommer på grund av den förordade jämkningen i 45 § första stycket den under punkt 10 upptagna generalklausulen i realiteten att få ett i visst mån annat innehåll. Den blir med den ordning som jag har förordat sålunda tillämplig även på vissa hyresförhållanden som upphör innan de har varat så länge som nio månader i följd. Frågan huruvida hyresvärdens eller hyresgästernas intresse bör få vika i dessa fall får bero av omständigheterna i det enskilda fallet. I vissa fall kan det stå klart att parterna redan från början tänkt sig ett tidsbegränsat hyresförhållande, t. ex. om hyresgästen för utbildning eller omskolning eller av liknande anledning hyrt en lägenhet under några månader. Är så fallet får ofta hyresvärdens anspråk på att kunna disponera lägenheten efter den avtalade hyrestidens utgång anses väga över. Är situationen däremot den att parterna tänkt sig ett mera varaktigt hyresförhållande men kontraktet av formella skäl anger en hyrestid understigande nio månader, bör hyresvärden, om uppsägning sker till den första hyresperiodens utgång, inte kunna åberopa enbart hyresförhållandets kortvarighet för att bli kvitt hyresgästen. I utrymmet mellan de nu angivna fallen finns det givetvis en rad gränsfall i vilka avvägningen mellan parternas intressen är svårare att göra. Det blir

en uppgift för rättstillämpningen att dra upp riktlinjerna för generalklausulens tillämpning i dessa fall. Jag vill här endast erinra om den möjlighet som bestämmelserna i 52 § första stycket hyreslagen om anstånd med avflyttning erbjuder att få till stånd en kompromiss mellan förlängning av hyresavtalet och vägrad förlängning.

Enligt 48 § andra stycket andra punkten hyreslagen (nuvarande lydelse) skall hyrestiden i en förlängningssituation normalt vara ett år med tre månaders uppsägningstid. Den omständigheten att villkorsfrågan enligt den föreslagna ordningen kan uppkomma innan hyresförhållandet har varat så länge föranleder enligt min mening inte till att denna lagregel jämkas. Vad som har anförts gäller självfallet bara om i förlängningsärendet tvist uppkommer om hyresvillkoren. Påkallas inte ändring i dem, skall enligt 48 § tredje stycket i den föreslagna lydelsen samma villkor som förut gälla.

Enligt 3 § första stycket hyreslagen skall hyresavtal som är träffat för bestämd tid alltid sägas upp – antingen av hyresvärden eller hyresgästen – för att upphöra att gälla vid hyrestidens utgång, om hyresförhållandet har varat längre än nio månader i följd. Sägs avtalet inte upp förlängs det automatiskt (jfr 3 § tredje stycket). Sker uppsägning, blir i stället besittningsskyddsbestämmelserna tillämpliga när det är fråga om bostadslägenhet. Har hyresförhållandet varat kortare tid än nio månader, gäller en annan ordning. I dessa fall upphör avtalet att gälla vid den avtalade hyrestidens utgång utan uppsägning, om avtalet inte innehåller bestämmelser om att uppsägning skall ske. Har emellertid hyresgästen suttit kvar i lägenheten en månad efter hyrestidens utgång utan att hyresvärden har anmanat honom att flytta, anses avtalet enligt 4 § första stycket förlängt på obestämd tid. Tillsvidareavtal måste alltid sägas upp för att upphöra att gälla (4 § andra stycket).

För att hyresgästen skall ha rätt till förlängning av avtalet enligt bestämmelserna om direkt besittningsskydd för bostadshyresgäst förutsätts att hyresvärden har sagt upp avtalet (46 § första stycket). Dennes uppsägning utlöser således det direkta besittningsskyddet. Görs i enlighet med vad jag har förordat i det föregående bestämmelserna om direkt besittningsskydd tillämpliga även på vissa hyresförhållanden som varat kortare tid än nio månader i följd – och som alltså kan upphöra utan uppsägning – måste en jämkning vidtas i regelsystemet. Man kan då tänka sig antingen att införa bestämmelser om obligatorisk uppsägning, i vart fall från hyresvärdens sida, vid de tidsbestämda korttidsavtalen eller att göra besittningsskyddsbestämmelserna tillämpliga också i de fall avtalet inte har sagts upp.

Enligt min mening bör den först angivna lösningen inte väljas. I det alldeles övervägande antalet fall av korttidsförhyrning torde båda parterna vara helt införstådda med att hyresförhållandet skall upphöra när hyrestiden gått till ända. I de fall åter där den första hyresperioden bestämts kortare än nio månader av formella skäl trots att parterna har avsett att etablera

ett mera permanent hyresförhållande, torde avtalet i allmänhet innehålla förbehåll om att uppsägning skall ske för att avtalet skall upphöra att gälla. Att införa bestämmelser som generellt ålägger hyresvärden att säga upp korttidsavtal kan på grund av vad som har anförts inte gärna komma i fråga. I stället bör 46 § första stycket hyreslagen jämkas så att bestämmelserna om direkt besittningsskydd blir tillämpliga också i de fall uppsägning inte erfordras enligt nuvarande bestämmelser. I praktiken blir det fråga om sådana fall där hyresgästen har ett tidsbestämt avtal utan förbehåll om uppsägning och sitter kvar i lägenheten efter hyrestidens utgång trots att hyresvärden inom en månad därefter har anmodat honom att flytta, dvs. i sådana fall då s. k. tyst förlängning enligt 4 § första stycket hyreslagen inte sker.

Hur den av mig förordade ordningen är avsedd att fungera i praktisk tillämpning torde enklast kunna belysas med ett exempel. Som utgångspunkt kan väljas ett enligt förslaget besittningsskyddat hyresavtal som utan förbehåll om uppsägning är träffat för viss tid, sex månader. Sitter hyresgästen kvar efter hyrestidens utgång och är därvid omständigheterna sådana som anges i 4 § första stycket, omvandlas avtalet till ett tillsvidareavtal som enligt paragrafens andra stycke måste sägas upp för att upphöra. Det innebär att hyresgästen åtminstone t. v. är tryggad i sin besittning till lägenheten. Säger hyresvärden sedan upp honom till avflyttning, blir bestämmelserna om det direkta besittningsskyddet tillämpliga oavsett om hyresförhållandet vid den tidpunkt till vilken uppsägningen görs har varat nio månader i följd eller inte. Anmodas däremot hyresgästen att flytta inom en månad efter hyrestidens utgång, är läget ett annat. Någon tyst förlängning sker då inte. Hyresgästen har emellertid enligt den av mig förordade ordningen också i detta fall rätt att bo kvar t. v. i lägenheten men på annan rättsgrund än som angetts förut. Med den jämkning av 46 § första stycket hyreslagen som jag föreslår utlöses i detta fall det direkta besittningsskyddet. Det innebär bl. a. att hyresgästen har rätt att sitta kvar i lägenheten till dess att förlängningstvisten avgjorts slutligt (jfr 50 § hyreslagen). I sammanhanget bortses från bestämmelserna om anstånd med avflyttningen enligt 52 § första stycket.

Enligt 49 § första stycket skall hyresvärden tillställa hyresgästen särskilt meddelande, s. k. avflyttningsmeddelande, för att bostadshyresgäst med besittningsskyddat avtal skall bli skyldig att lämna lägenheten. Lämnas sådant meddelande, har hyresgästen att hänskjuta tvisten till hyresnämnden inom tre veckor från delfåendet. Annars förfaller hans rätt till förlängning, och skyldighet inträder då för honom att flytta. Härvid bortses från att hänskjutande kan ha skett med stöd av 54 § tredje stycket hyreslagen (i nuvarande lydelse, jfr 49 § tredje stycket sista punkten). Avflyttningsmeddelandet är rättsligt sett fristående i förhållande till uppsägningen och kan närmast betraktas som det fullföljande av denna varigenom besittningsskyddsproceduren utlöses. Också i de fall då enligt den föreslagna ordningen

besittningsskyddsreglerna blir tillämpliga trots att hyresavtalet inte sagts upp bör självfallet skyldighet föreligga för hyresvärden att lämna hyresgästen avflyttningsmeddelande. Lämnas inte, i de fall uppsägning krävs, sådant meddelande senast inom tre månader efter hyrestidens utgång, är enligt 49 § andra stycket hyreslagen uppsägningen utan verkan, om hyresgästen inte före tremånadersfristens utgång har hänskjutit tvisten till hyresnämnden eller ändå har flyttat. Någon motsvarande påföljd torde inte behövas, om hyresvärden underlåtit att sända avflyttningsmeddelande i de fall skyldighet inte föreligger för honom att säga upp avtalet till upphörande. I dessa fall, som kännetecknas av att hyresgästen bor kvar i lägenheten trots att hyresvärden har anmodat honom att flytta, ligger det nära till hands att anse att hyresvärden har tagit tillbaka sin anmodan, om han inte inom i stort sett motsvarande tidsfrist fullföljer saken genom att lämna avflyttningsmeddelande. Det skulle innebära att avtalet enligt 4 § första stycket hyreslagen genom hyresvärdens underlåtenhet förlängts på obestämd tid.

En konsekvens av den förordade ordningen är att hyresgäst inte utan vidare kan avhysas från lägenheten i de fall den avtalade hyrestiden gått till ända trots att hyresförhållandet varat kortare tid än nio månader. Även i dessa fall måste således undersökas, om hyresgästen har någon rättslig grund för sin vägran att lämna lägenheten.

Åtskilliga bestämmelser i hyreslagen knyter an till hyresförhållandets längd på så sätt att en ordning gäller, om det har varat längre än nio månader i följd, och en annan om hyresförhållandet har varat kortare tid. I det föregående har en del av dessa bestämmelser behandlats, nämligen 3 § första stycket, 4 § första stycket och 35 § andra stycket 5. Andra bestämmelser av det slag som har angetts är 3 § tredje stycket, 8 § första stycket, 45 § andra stycket, 54 § första och andra styckena och 56 § första stycket hyreslagen.

Enligt 3 § tredje stycket anses tidsbestämt hyresavtal förlängt på i lagrummet angiven tid, om det saknar bestämmelse om verkan av utebliven uppsägning och det inte sägs upp inom rätt tid (automatisk förlängning). Förlängningstiden är ett år, om hyrestiden överstiger nio månader och i annat fall tid som motsvarar hyrestiden. Bestämmelsen kan behållas oförändrad, eftersom anknytningen till hyrestiden endast fyller funktionen att dra gränsen mellan å ena sidan de fall där den automatiska förlängningen skall vara ett år och å andra sidan övriga förlängningsfall.

Enligt 8 § första stycket skall uppsägning i princip vara skriftlig, om hyresförhållandet har varat längre än nio månader i följd. Bestämmelsen gäller både vid hyra av bostadslägenhet och i lokalhyresförhållanden. Önskemålet har varit att ha ett skriftlighetskrav beträffande hyresavtal inom det direkta besittningsskyddets tillämpningsområde. Skriftlighetskravet sammanfaller dessutom med uppsägningsplikten för tidsbestämda avtal (prop. 1968:91 Bih. A s. 208). Uppenbarligen kan kravet på i princip skriftlig form för upp-

sägning inte upprätthållas över hela fältet. På ett eller annat sätt måste man kunna dra gränsen mellan de situationer i vilka uppsägningsförfarandet bör kunna gestaltas enklare och övriga situationer. Den utvidgning av bestämmelserna om direkt besittningsskydd som jag har förordat kräver i och för sig inte någon jämkning av bestämmelserna om hur uppsägning skall göras. En utvidgning av skriftlighetskravet så att det täcker alla de situationer där besittningsskydd föreligger enligt departementsförslaget skulle medföra betydande praktiska olägenheter för hyresvärdarna och en ökad påfrestning på delgivningsorganisationen. Den nuvarande förutsättningen för inträde av skriftlighetskravet bör därför behållas.

I 45 § andra stycket hyreslagen anges under vilka förutsättningar överenskommelse om avstående från besittningsskydd är bindande. Har överenskommelsen träffats, innan hyresförhållandet varat längre än nio månader, gäller den endast om den har godkänts av hyresnämnden. Bestämmelsen tillgodoser närmast intresset av att besittningsskyddet inte skall kunna åsidosättas alltför lättvindigt (prop. 1968:91 Bih. A. s. 89). Den ordning som jag har förordat innebär en utvidgning av besittningsskyddet. Enligt min mening saknas därför anledning att göra någon ändring i bestämmelserna.

56 § första stycket 1 hyreslagen, slutligen, äger tillämpning i lokalhyresförhållanden och påverkas till ingen del av den förordade jämkningen av besittningsskyddsbestämmelserna. Inte heller beträffande 56 § första stycket föreslås därför någon ändring.

Bestämmelserna i 54 § behandlas särskilt i det följande.

Till 46 § har i förslaget vidare fogats ett nytt stycke av innehåll att, om hyresgäst avträder lägenhet eller del av lägenhet med anledning av att huset skall undergå större ombyggnad, han om möjligt skall beredas tillfälle att efter ombyggnaden hyra likvärdig lägenhet i huset. Avsikten är, som jag framhållit i den allmänna motiveringen, att denna bestämmelse skall tjäna som ledning vid den billighetsprövning som skall ske när genomgripande ombyggnad åberopas som grund för upplösning av hyresförhållande.

I förlängningstvist föranledd av förestående ombyggnad bör hyresnämnden ta upp frågan med parterna om möjlighet för hyresgästen att efter ombyggnaden flytta tillbaka till lägenheten. Det bör nämnden göra alldeles oberoende av om hyresvärden anses böra ställa ersättningslägenhet till förfogande eller inte. Förklarar hyresgästen att han i och för sig är intresserad av att flytta tillbaka, bör hyresnämnden medverka till att hyresgästens möjlighet till återflyttning tryggas. Man kan därvid tänka sig olika former för hur det skall ske. Vilken lösning som skall väljas får bero på omständigheterna i det särskilda fallet. En lösning är att parterna träffar avtal om att hyresgästen – mot befrielse att betala hyra under tiden – skall utrymma lägenheten och ställa den till fastighetsägarens disposition under ombyggnadstiden. Föreligger ett avtal med sådant innehåll, bör hyresnämnden kunna förlänga hyresavtalet. Ett annat sätt varigenom återflyttningsrätten

kan tryggas är att parterna träffar nytt hyresavtal beträffande viss lägenhet i det ombyggda huset. Denna utväg torde emellertid stå öppen bara i de fall då parterna i förväg kan enas om hyrans storlek efter ombyggnaden eller om att den nya hyran skall bestämmas efter förhandlingar med hyresgästförening (jfr 19 a § hyreslagen) och då återflyttningstidpunkten inte är alltför avlägsen. I allmänhet bör det vara tillräckligt att hyresvärden i skriftlig handling utfäster sig att, innan han hyr ut lägenheten till annan, bereda hyresgästen tillfälle att sluta nytt hyresavtal. I vissa fall kan det vara lämpligt att utfästelsen säkerställs genom avtalsvite. För att tvist inte skall behöva uppkomma framdeles, bör i handlingen anges bl. a. inom vilken tid hyresgästen efter delfåendet av erbjudandet måste ha slutit det nya avtalet. Också andra lösningar för att trygga hyresgästens anspråk på att få flytta tillbaka kan möjligen tänkas.

I de fall som angetts i det föregående bör hyresvärdens åtaganden inte utesluta att han åläggs att tillhandahålla hyresgästen ersättningslägenhet. Ställs sådan lägenhet till hyresgästens förfogande, ankommer det på hyresgästen att se till att hyreskontraktet avseende ersättningslägenheten ges sådan utformning att hyresgästen inte behöver betala dubbla hyror under någon längre tid, om han vill flytta tillbaka till sin gamla lägenhet. Vill i något fall hyresvärden inte medverka till att hyresgästen bereds möjlighet att, om han vill det, flytta tillbaka, får hans vägran vägas samman med andra omständigheter som är av betydelse i billighetsprövningen. Därvid bör gälla att om hans vägran är obefogad, hyresavtalet i allmänhet bör förlängas vilket i så fall leder till att ombyggnaden inte kan genomföras.

Vad som har anförts i det föregående har tagit sikte på de fall där ombyggnaden visserligen är så omfattande att hyresgästen inte lämpligen bör bo kvar i lägenheten under ombyggnadstiden men inte medför någon ändring i fråga om lägenheternas antal eller disposition. Fall kommer naturligtvis att finnas där antalet lägenheter blir färre efter ombyggnaden, exempelvis därför att flera små lägenheter slås samman till en större eller vissa lägenheter tas i anspråk för lokaler, avsedda att användas gemensamt av de boende, t. ex. motionsrum eller tvättstuga. Oftast får man emellertid räkna med att inte alla de förutvarande hyresgästerna vill flytta tillbaka och då löser sig i allmänhet problemen. Det ter sig därvid naturligt att hyresgästerna till de lägenheter som försvunnit får möjlighet att flytta in i de lägenheter som blivit lediga genom att en förutvarande hyresgäst inte vill flytta tillbaka.

Är läget undantagsvis det att flera hyresgäster vill flytta tillbaka än det finns lägenheter för efter ombyggnaden, talar mycket för att man tillämpar principen att de som har bott längst i huset ges företräde. Går det inte att tillförsäkra en hyresgäst rätt att efter ombyggnadens slutförande flytta tillbaka till sin lägenhet, bör det vara möjligt att tillförsäkra honom rätt till lägenhet som blir ledig genom att medhyresgäst inte utnyttjar sin möjlighet att flytta tillbaka, dvs. en återflyttningsrätt i andra hand.

Frågan om återflyttning m. m. bör tas upp i ett så tidigt skede som möjligt, helst redan i samband med att fastighetsägaren informerar om det tillämnade ombyggnadsföretaget. Om möjligt bör erforderliga överenskommelser – både om sättet att tillförsäkra hyresgästerna återflyttningsrätt och, i förekommande fall, om fördelningen av de nya lägenheterna – föreligga, om och när själva förlängningsfrågan behandlas i hyresnämnden. Även om en förlängningstvist är att betrakta som en tvist mellan hyresvärden och den enskilde hyresgästen bör i ombyggnadsfallen nämnden företa samtliga förlängningsärenden i huset till gemensam handläggning. I annat fall saknar nämnden möjlighet att göra den avvägning mellan hyresgästernas intressen som enligt vad som har sagts förut bli aktuell i en konkurrenssituation.

Av den föreslagna bestämmelsen följer att, om ombyggnadsföretaget leder till att en del av hyresgästens lägenhet frångår hyresgästen, han har anspråk på att efter ombyggnaden få flytta tillbaka till en lägenhet i huset som är likvärdig med den han lämnade. Detta innebär exempelvis att, om hyresgästen förhyr en femrumslägenhet och lägenheten efter ombyggnaden kommer att innehålla endast tre rum, hyresgästens önskemål att hyra en annan femrumslägenhet i samma hus bör tillgodoses, om det är möjligt.

Som jag nyss har anfört bör hyresnämnden handlägga de förlängningstvister som ett och samma ombyggnadsföretag aktualiserar gemensamt. Sådan gemensam handläggning torde emellertid knappast kunna genomföras i överinstansen. Innebär hyresnämndens beslut att endast vissa av hyresgästerna ges möjlighet att flytta tillbaka, är det bara de andra, dvs. de som inte fått omedelbar återflyttningsrätt, som har intresse av att fullfölja talan i förlängningsdelen. Överinstansen kan då bara konstatera att de lägenheter som finns i huset efter ombyggnaden sannolikt kommer att tas i anspråk av dem som inte är parter i målet och att någon ändring såvitt gäller återflyttningsmöjligheten inte kan göras i det överklagade beslutet. Med nuvarande principer för rättegången i högre instans, vilka föreslås gälla även i bostadsdomstolen, kan i överinstansen inte företas den sammanvägning av alla hyresgästernas intressen som för hyresnämndernas vidkommande förutsatts i det föregående. Eftersom den angivna konkurrenssituationen torde uppkomma jämförelsevis sällan och då möjlighet som nämnts bör finnas att upprätta krav på återflyttningsrätt i andra hand, synes anledning saknas att införa speciella processbestämmelser för dessa fall.

I detta sammanhang vill jag något beröra ett par andra frågor som har anknytning till bostadshyresgästs besittningsskydd.

Enligt 46 § första stycket 5 hyreslagen får hyresgästernas besittningsskydd vika, om lägenheten inte vidare skall användas för bostadsändamål och det inte är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör. Normalt behöver någon utredning om behovet för fastighetsägaren att genomföra omläggningen av brukningsändamålet inte förebringas men sker omläggningen väsentligen i syfte att sätta hyresgästens besittningsskydd ur spel,

bör den anses vara obillig mot hyresgästen. På så sätt kan skälen till fastighetsägarens önskan att disponera lägenheten för annat ändamål få viss betydelse (prop. 1968:91 Bih. A s. 92).

Det är möjligt att vissa hyresvärdar kommer att försöka att kringgå de bestämmelser om bestämmanderätt för hyresgästerna som har föreslagits i det föregående genom att lägga om lägenheternas brukningsändamål. På de orter där det alltjämt råder viss brist på bostadslägenheter får hyresvärden enligt lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter emellertid inte utan hyresnämndens tillstånd hyra ut eller själv ta i bruk bl. a bostadslägenhet för väsentligen annat ändamål (jfr kungörelsen, 1973:198, om tillämpning av lagen, 1973:189, med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter). På sådana orter torde risken för omläggning av brukningsändamålet vara liten. På andra orter torde i viss utsträckning byggnadslagstiftningen lägga hinder i vägen för att använda bostadshus för annat än bostadsändamål. Sålunda förekommer det i sannolikt inte så liten utsträckning att stadsplane- eller byggnadsplanebestämmelserna lägger fast hur byggnadskvarteren skall användas, t. ex. för bostadsändamål. En omläggning av brukningsändamålet på sådana orter kan inte ske utan planändring eller dispens. Tillräckliga garantier mot illojalt förfarande från hyresvärdens sida torde därmed föreligga. Skulle mot en omläggning inte möta hinder av det slag som har antytts, blir det hyresnämndens sak att ta ställning till frågan i samband med prövning av förlängningstvist. Nämnden bör därvid ha sin uppmärksamhet riktad på att den planerade omläggningen kan ha det illojala syftet att kringgå bestämmelserna om ökat boendeinflytande. Med hänsyn härtill torde hyresnämnden inte kunna framdeles undandra sig uppgiften att granska hyresvärdens skäl för omläggningen. Kan det därvid antas att hyresvärden försöker urholka boendeinflytandet bör obillighetsprövning utfalla till hyresgästernas förmån. Det bör ankomma på hyresvärden att visa att han har sakliga skäl att disponera lägenheten på annat sätt.

Under hänvisning till vad som har anförts kan det inte anses påkallat att ändra de nuvarande reglerna om hyresgästens besittningsskydd vid omläggning av brukningsändamålet. I de säkerligen fåtaliga fall där frågan uppkommer torde de rättstillämpande myndigheterna med stöd av de nuvarande bestämmelserna kunna förhindra att orättvisor sker.

Uppräkningen i 46 § av de besittningsskyddsbrytande grunderna avslutas med en allmänt hållen bestämmelse av innehåll att besittningsskyddet bryts, om det inte strider mot god sed i hyresförhållanden eller eljest är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör (46 § första stycket 10 hyreslagen). Generalklausulen har kommit till därför att det inte har ansetts möjligt att i lagtext närmare reglera alla de situationer där fråga kan uppkomma att bryta besittningsskyddet. Bland de situationer där intresseavvägningen vid tillämpning av bestämmelsen kan komma att utfalla till hy-

resvärdens förmån nämns i förarbetena (SOU 1966:14 s. 207 och prop. 1968:91 Bih. A s. 102) mindre genomgripande ombyggnad än som avses i paragrafens punkt 4, dvs. sådan som inte kräver att hyresgästen flyttar från huset. I ett sådant fall skall hyresvärden kunna säga upp avtalet och som villkor för förlängning kräva garantier för att få obehindrat tillträde till lägenheten under ombyggnadstiden och begränsning av hyresgästens rätt till skadestånd och till nedsättning i hyran (jfr 26 § hyreslagen).

Generalklausulen torde i detta sammanhang kunna lämnas utanför diskussionen, eftersom det i de ombyggnadsfall där klausulen enligt motiven är tillämplig inte rör sig om hyresförhållandets fortsatta bestånd utan i första hand om hyresavtalets innehåll under följande hyresperiod. Den tvist som hyresvärdens uppsägning utlöser är således i första hand en villkorstvist och inte en förlängningstvist i egentlig mening. Skulle emellertid fråga om hyresförhållandets definitiva upphörande i något fall aktualiseras inför mindre ombyggnad, får man utgå från att hyresnämnden mot bakgrunden av vad som har anförts förut är restriktiv när det gäller att använda den möjlighet att upplösa hyresförhållandet som generalklausulen formellt öppnar. I allmänhet bör den intresseavvägning som alltid skall äga rum utfalla till hyresgästens förmån på så sätt att hyresgästens kvarboenderätt får bestå åtminstone i princip.

De föreslagna bestämmelserna om ökat boendeinflytande aktualiserar också frågan om tillämpningen av besittningsskyddsbestämmelserna i de fall hyresvärden vill riva huset. Som har anförts i avsnittet 10.7.1.2 läggs inte nu fram förslag om direkt inflytande för hyresgästerna i rivningsfallen. I stället bör den f. n. gällande rivningsregleringen bestå, vilket innebär att bl. a. bostadssociala skäl kan hindra rivning. Därutöver får hyresgästernas intressen tillgodoses i besittningsskyddsproceduren. Av särskilt intresse är därvid verkan av de s. k. rivningsklausuler som åtskilliga hyreskontrakt upptar. Den billighetsprövning som enligt 46 § första stycket 3 skall företas i rivningsfallen kan leda till att en alltför gammal rivningsklausul lämnas utan avseende. Jag har emellertid kommit till den uppfattningen att de tillämpande myndigheterna i allmänhet är mindre benägna att bortse från en rivningsklausul annat än då avsevärd tid har förflutit från dess tillkomst och att enhetlig rättstillämpning inte har utbildats med följd att rätt stora olikheter förekommer vid bedömningen av frågan vilken verkan som en rivningsklausul bör tillerkännas.

Enligt min mening bör en rivningsklausul tillmätas betydelse i långt mindre utsträckning än vad nu vanligtvis är fallet. Redan efter några få år efter rivningsklausulens tillkomst bör det krävas mycket starka skäl för att hyresvärden skall kunna åberopa klausulen. Riktmärket bör vara att, om hyresförhållandet har varat under en inte alltför kort tid och hyresgästen kommit att uppfatta det som permanent, en rivningsklausul bör kunna frånkännas betydelse. Ett annat krav som bör kunna uppställas är att rivningen

varit någorlunda aktuell vid den tidpunkt, då rivningsklausulen togs in i avtalet. Har den tillkommit s. a. s. för säkerhets skull bör den kunna lämnas helt utan avseende även om förlängningsfrågan uppkommit redan ett eller annat år efter klausulens tillkomst.

Ett väsentligt syfte med de lagförslag som nu läggs fram är att stärka hyresgästernas rätt till den egna bostaden. Det ligger i linje med detta syfte att vid den billighetsprövning som sker enligt 46 § första stycket 3 tillmäta rivningsklausuler den mer begränsade innebörd jag nyss angav. Jag anser mig kunna räkna med att rättstillämpningen i fortsättningen blir mer restriktiv när det gäller att låta rivningsklausulen fälla avgörandet till hyresvärdens förmån. Några uttryckliga lagregler i den delen föreslås därför inte.

48 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om villkoren för den fortsatta förhyrningen i samband med förlängning av hyresavtal.

Ändringen i paragrafens första stycke innebär att utrymmet för höjning av hyran inskränks. I paragrafens nuvarande lydelse anges att fordrad hyra är att anse som oskälig, om den väsentligt överstiger hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Enligt den föreslagna ändringen skall fordrad hyra anses oskälig redan om den är påtagligt högre än jämförelsehyran.

I ett nytt andra stycke föreskrivs att vid jämförelseprövning enligt första stycket främst skall beaktas hyra för lägenheter i hus som förvaltas av allmännyttigt bostadsföretag. Vidare tas upp en regel om att ombyggnads-, ändrings- eller underhållsarbete eller åtgärd av därmed jämförlig betydelse som bekostats av hyresgästen inte får beaktas vid hyressättningen enligt första stycket såvida inte särskilda skäl föreligger.

Beträffande bakgrunden till den föreslagna ändringen i paragrafen hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen (avsnittet 10.7.4.3).

Som jag anfört i den allmänna motiveringen svarar den föreslagna andra punkten i andra stycket mot 3 § tredje stycket hyresregleringslagen. Tillkomsten av en sådan motsvarighet torde i praktiken inte behöva medföra några nämnvärda tillämpningsproblem. I flertalet fall blir det knappast aktuellt för hyresgästen att åberopa bestämmelserna därför att de arbeten han utfört och bekostat är av begränsad omfattning och bara har marginell betydelse vid en bruksvärdeprövning. Det bör i sammanhanget framhållas, att det är hyresgästen som är skyldig att styrka att han vidtagit förbättringsåtgärder i lägenheten och att dessa medfört att lägenhetens bruksvärde har ökat.

Beträffande tillämpningen i visst fall av 48 § tredje stycket andra punkten i paragrafens lydelse enligt föreliggande förslag hänvisas till vad som har anförts under 45 och 46 §§.

Ändringen i paragrafens sista stycke enligt förslaget är rent redaktionell.

49 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om besittningsprocedurens inledande. Den jämkning som har vidtagits rör tredje stycket av paragrafen och är rent formell.

54 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om rätt för bostadshyresgäst att säga upp avtalet för villkorsändring. I första och andra styckena anges förutsättningarna för att hyresgästen med bibehållet besittningsskydd skall få säga upp avtalet för att få villkoren omprövade och i tredje stycket meddelas bestämmelserna om vad hyresgästen har att iaktta för att få till stånd en omprövning. 55 § upptar normerna för hur de nya villkoren skall bestämmas.

För att hyresgästen skall ha rätt att säga upp avtalet för villkorsändring, krävs enligt paragrafens första stycke i dess nu gällande lydelse bl. a. att hyresförhållandet har varat längre än nio månader i följd vid den tidpunkt då avtalet skulle ha upphört enligt lag eller avtal, om uppsägningen i stället hade gällt dess upphörande, och att lägenheten inte utgör del av upplåtarens egen bostad. Genom bestämmelserna i andra stycket har möjlighet öppnats för bostadshyresgäst med hyresavtal för kortare tid än nio månader att säga upp avtalet för villkorsändring. Uppsägning får då ske till den tidpunkt då han har vunnit besittningsskydd. Han behöver således i detta fall inte avvakta den nya hyresperiodens utgång.

Nuvarande bestämmelser i 54 § första och andra styckena skall sammanställas med bl. a. bestämmelserna i 4 a § i dess nuvarande lydelse. Sistnämnda lagrum ger bostadshyresgäst med tidsbestämt hyresavtal, överstigande ett år, rätt att säga upp avtalet till den fardag som inträffar närmast efter sex månader från uppsägningen, om hyresförhållandet på fardagen har varat längre än nio månader i följd. På grund av utformningen av 54 § första stycket kan sådan förtida uppsägning från hyresgästens sida avse villkorsändring i stället för avtalets upphörande.

Genomförs den av mig i det föregående förordade ordningen att bostadshyresgäst skall kunna säga upp avtalet att upphöra i förtid vid det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen (4 a § i förslaget) och att han i princip skall kunna få avtalet förlängt trots att hyresförhållandet har varat kortare tid än nio månader i följd (45 § första stycket i förslaget), måste bestämmelserna i 54 § jämkas.

Till att börja med bör den nuvarande förutsättningen för hyresgästens uppsägning för villkorsändring som ligger i kravet på att hyresförhållandet skall ha varat längre än nio månader i princip utmönstras. Avser hyresavtalet inte möblerat rum eller lägenhet för fritidsändamål, åtnjuter enligt förslaget

hyresgästen redan dessförinnan besittningsskydd och spärregeln kan därför utgå som obehövlig i dessa fall. Däremot bör spärregeln behållas beträffande hyresförhållanden i vilka besittningsskydd enligt förslaget inte föreligger förrän efter nio månader. Härigenom uppnås överensstämmelse med 45 § första stycket i den föreslagna lydelsen. Föreskrifterna härom har, jämte kravet att lägenheten inte får utgöra del av upplåtarens egen bostad, tagits upp i ett särskilt stycke närmast efter det nuvarande första stycket.

Förutsättningen i första stycket att hyresavtalet kan sägas upp för villkorsändring till den tidpunkt då hyresgästen enligt lag skulle ha kunnat säga upp avtalet till upphörande kommer att avse även 4 a § i den föreslagna lydelsen, om 54 § första stycket i förevarande del behålls oförändrat. Det skulle innebära att bostadshyresgäst skulle kunna säga upp avtalet för villkorsändring under löpande hyrestid med i princip tre månaders uppsägningstid. Som har anförts i avsnittet 10.7.2 i den allmänna motiveringen bör det inte vara möjligt. Uppsägning från hyresgästens sida för villkorsändring bör kunna göras bara till den tidpunkt, då hyresgästen enligt avtalet eller enligt huvudreglerna i 3 § andra stycket eller 4 § andra stycket hyreslagen om uppsägning av avtal kan bringa det att upphöra. Som har framhållits i den allmänna motiveringen torde den ordning som jag sålunda förordar leda till att hyresvärdarna undviker att sluta tidsbestämda avtal med kort löptid. I överensstämmelse med vad som har anförts har i första stycket tagits upp en direkt hänvisning till de nyss nämnda lagrummen. Av lagtexten framgår att hänvisningen inte gäller den särskilda uppsägningstid en månad som föreskrivs i 4 § andra stycket sista punkten för det fallet att hyresförhållandet beror av annan anställning än som avses i 46 § första stycket 7 (jfr prop. 1973:23 s. 180).

Enligt gällande ordning har som nämnts hyresgäst med tidsbestämt hyresavtal, överstigande ett år, möjlighet att säga upp avtalet för villkorsändring utan att behöva avvakta hyrestidens utgång. Denna möjlighet bör finnas kvar. Till paragrafen har därför fogats ett nytt tredje stycke. Det har utformats efter förebild av 4 a § i den nuvarande lydelsen. Fjärde stycket upptar bestämmelserna i det nuvarande tredje stycket med en redaktionell jämkning.

62 §

Till paragrafen, som innehåller bestämmelser som ger domstol rätt att i mål om förlängning av hyresavtal pröva även talan av hyresvärden om åläggande för hyresgästen att flytta, har fogats två nya stycken. I dem föreskrivs att hyresnämnd självmant skall ta upp fråga om utdömande av vite som förelagts med stöd av de nya bestämmelserna om reparationsföreläggande, att vite inte får dömas ut, om ändamålet har förfallit, och att utdömt vite inte får förvandlas.

Att nämnden självmant kan ta upp fråga om utdömande av vite innebär

självfallet inte att nämnden skall vara skyldig att efterforska i vad mån hyresvärden har vidtagit de åtgärder som föreläggandet avser. Man får räkna med att hyresgästen normalt kommer att hålla nämnden underrättad om utvecklingen, men skulle nämnden på annat sätt få kännedom om att föreläggandet inte har iakttagits, bör nämnden således vara oförhindrad att ta upp frågan om utdömande av vitet.

De föreslagna bestämmelserna kräver ingen ytterligare motivering.

De nuvarande bestämmelserna i paragrafen, vilka enligt förslaget har tagits upp som första stycke, föreslås i prop. 1974:151 bli upphävda från den 1 juli 1975.

66 §

Paragrafen upptar bestämmelser om skiljeavtal i hyresförhållanden. Den jämkning paragrafen har underkastats i förslaget hänger samman med att bestämmelserna om förstagångshyra har upphävts i och med utgången av maj 1973 (SFS 1973:187; jfr punkten 7 av övergångsbestämmelserna till lagändringen).

70 §

Paragrafen anger i vilka fall hyresnämnds beslut får klandras och hur part som är missnöjd med beslutet skall förfara (första stycket). Vidare meddelas bestämmelser om i vilka fall beslut av hyresnämnd inte får klandras (andra stycket).

Enligt förslaget läggs en del helt nya uppgifter på hyresnämnderna, nämligen att meddela reparationsföreläggande enligt 16 § andra stycket, att döma ut vite som förenats med sådant föreläggande (62 § andra stycket) och att döma ut skadestånd i fall som avses i 24 a §. Självfallet bör part som är missnöjd med nämndens beslut i dessa fall kunna få frågan överprövad.

Jämkningen i första stycket av paragrafen innebär att klander skall anföras även mot hyresnämnds beslut i fråga om skadestånd enligt 24 a § i förslaget, om part är missnöjd med beslutet.

Till paragrafen har fogats ett nytt andra stycke av innebörd att talan mot hyresnämnds beslut i fråga om reparationsföreläggande enligt 16 § andra stycket i förslaget och vite som sådant föreläggande har förenats med skall föras genom besvär inom samma tid som gäller för väckande av klandertalan.

I följande paragraf, 71 §, har tagits upp bestämmelserna om var klander resp. besvär skall anföras.

Paragrafens nuvarande andra stycke har med en endast formell jämkning tagits upp i förslaget som ett tredje stycke.

De föreslagna fullföljdsbestämmelserna bör ses som ett provisorium i avvaktan på att bostadsdomstolen inrättas. Det är, som har nämnts förut, enligt prop. 1974:151 avsett att ske den 1 juli 1975.

71 §

I paragrafen meddelas forumbestämmelser. Enligt första stycket skall hyrestvist som inte ankommer på hyresnämnds prövning och inte heller rör kollektivavtal tas upp av den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen. Klandertalan skall tas upp, om den rör kollektivavtal, av arbetsdomstolen och annars av fastighetsdomstol som nämnts nyss. I andra stycket föreskrivs att tvist som efter klander mot hyresnämnds beslut är anhängig vid domstol får återförvisas till nämnden.

Till första stycket har i förslaget fogats en ny punkt av innehåll att besvärstalan som avses i 70 § andra stycket i den föreslagna lydelsen skall tas upp i första hand av Svea hovrätt. I ett nytt andra stycke har tagits upp vissa bestämmelser om handläggningen av sådant besvärsmål i hovrätten. Bestämmelserna har utformats efter förebild av 21 § andra stycket BSL. Av paragrafen i den föreslagna lydelsen följer att besvären skall anföras hos arbetsdomstolen i stället för hos hovrätten, om tvisten rör kollektivavtal, och att därvid de särskilda handläggningsreglerna i andra stycket kommer att gälla också i arbetsdomstolen.

Paragrafens nuvarande andra stycke har i förslaget tagits upp som ett tredje stycke.

72 §

Paragrafen upptar bestämmelser om begränsningar i fullföljdsrätten i mål som överprövas av allmän domstol.

Enligt min mening bör fråga om skadestånd enligt 24 a § hyreslagen lämpligen kunna prövas av hovrätt som sista instans. Anledning saknas vidare att öppna möjlighet för part att fullfölja talan mot beslut av Svea hovrätt i fråga om reparationsföreläggande eller utdömande av vite som sådant föreläggande har förenats med. Detta kan visserligen sägas innebära att man bryter parallelliteten mellan den föreslagna fullföljds- och instansordningen och BSL:s system, men det är enligt min mening motiverat av hänsyn till frågornas olika beskaffenhet och till att fråga om reparationsföreläggande bör kunna avgöras jämförelsevis snabbt.

Paragrafen har utformats i överensstämmelse med vad som har anförts.

73 §

Enligt paragrafen i dess nuvarande lydelse skall rättegångskostnaderna i princip kvittas när det är fråga om hyrestvist som avses i 49 eller 55 §§. Departementsförslaget innebär att detsamma skall gälla i besvärsmål som skall prövas av Svea hovrätt eller arbetsdomstolen.

Övergångsbestämmelserna

1. De nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 1975.

2. Det är en allmän princip att civilrättslig lagstiftning inte bör ges tillbakaverkande kraft. Vid tidigare reformer på hyresrättens område har det emellertid ansetts ofrånkomligt att göra vissa avsteg från denna princip. Så har skett bl. a. vid 1968 års och 1973 års reformer av hyreslagstiftningen. De överväganden som härvid gjorts bör vara vägledande även i detta sammanhang. Övergångsbestämmelserna bör således utformas med utgångspunkt i huvudregeln att de civilrättsliga bestämmelserna i lagen inte äger tillämpning på avtal som har slutits före lagens ikraftträdande men med vissa avsteg härifrån som framgår av vad jag anför i det följande.

Till skillnad från vad som i övergångshänseende anses gälla i fråga om civilrättsliga bestämmelser blir förfaranderegler omedelbart tillämpliga vid ikraftträdandet, om inte annat särskilt anges. I förslaget har i 62 och 70–73 §§ hyreslagen nya sådana bestämmelser tagits upp. De nya bestämmelserna innefattar emellertid inte ändring i gällande ordning utan utgör tillägg till nuvarande bestämmelser. Särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte. De nya bestämmelserna blir således tillämpliga i den mån fråga som regleras i dem uppkommer efter ikraftträdandet.

Bestämmelser motsvarande dem som tagits upp i punkt 14 av övergångsbestämmelserna till 1973 års ändringar i JB och som äger tillämpning i fråga om vissa tillsvidareavtal torde kunna undvaras.

De nya bestämmelserna i 4 a § hyreslagen om rätt för bostadshyresgäst att säga upp avtalet till upphörande med i princip tre månaders uppsägningstid bör äga tillämpning även i fråga om avtal som har träffats före ikraftträdandet. Den möjlighet som 4 a § i nuvarande lydelse öppnar för bostadshyresgäst med tidsbestämt långtidsavtal att i förväg befria sig från avtalet, behöver därmed inte i och för sig ges fortsatt tillämpning. Emellertid kan det inträffa att sådan bostadshyresgäst inlett ett förfarande genom uppsägning före ikraftträdandet. Det bör i så fall få fortsättas. I överensstämmelse härmed bör 4 a § i den äldre lydelsen alltjämt vara tillämplig, om uppsägningen har skett innan lagen trätt i kraft. Härigenom uppnås också överensstämmelse med vad som i övergångshänseende föreslås gälla i fråga om 54 §.

De nya bestämmelserna i 16 § om reparationsföreläggande bör bli tillämpliga utan inskränkning i fråga om avtal som ingåtts före lagens ikraftträdande.

På motsvarande sätt som har skett vid tidigare ändringar i hyreslagens besittningsskyddsregler bör de föreslagna ändringarna i 45, 46 och 48 §§ göras tillämpliga även på avtal som har slutits före lagens ikraftträdande. Har avtalet sagts upp dessförinnan, bör emellertid äldre bestämmelser gälla (jfr punkt 6 i övergångsbestämmelserna till 1973 års ändringar i JB).

Har i hyresförhållande, som varat kortare än nio månader i följd, avtalet

sagts upp av hyresvärden före ikraftträdandet, har hyresgästen således inte besittningsskydd och någon skyldighet för hyresvärden att lämna avflyttningsmeddelande enligt 49 § föreligger inte. Motsvarande bör självfallet gälla då ett enligt förslaget besittningsskyddat korttidsavtal löper ut före ikraftträdandet (jfr 4 § första stycket).

Också de nya bestämmelserna i 54 § om förutsättningarna för att bostadshyresgäst skall kunna säga upp hyresavtal för villkorsändring bör äga tillämpning på äldre avtal. Äldre bestämmelser bör dock tillämpas, om hyresgäst sagt upp avtalet för det angivna ändamålet före ikraftträdandet. Härigenom uppnås den erforderliga samordningen med vad som bör gälla övergångsvis i fråga om de nya bestämmelserna i 45 §. I förslaget har i 54 § tredje stycket tagits upp särskilda bestämmelser om uppsägning för villkorsändring i de fall hyresavtalet är bestämt för längre tid än ett år. De bör gälla också i fråga om äldre avtal med samma begränsning som har föreslagits i fråga om de nya bestämmelserna i 4 a §.

Blir avtal efter uppsägning förlängt på grund av lag för tid efter ikraftträdandet genom dom eller beslut eller överenskommelse som träffats i förlängningstvist, bör de nya bestämmelserna utan hinder av uppsägningen bli tillämpliga på avtalet (jfr punkt 13 av övergångsbestämmelserna till 1973 års ändringar i JB). En övergångsbestämmelse med denna innebörd bör avse endast det fallet att förlängningen kommit till stånd enligt bestämmelserna om direkt besittningsskydd. Uppsägning av avtal som inte är förenade med sådant besittningsskydd gäller alltid avtalets upphörande. Träffas i ett sådant fall efter uppsägning överenskommelse om fortsatt förhyrning, blir avtalet att betrakta som en ny upplåtelse på vilken de nya bestämmelserna blir omedelbart tillämpliga vid ikraftträdandet (jfr prop. 1973:23 s. 197).

Bestämmelser med det innehåll som har angetts i det föregående har tagits upp i punkt 2 av övergångsbestämmelserna.

3. Även de nya bestämmelserna i 24 a § om rätt för bostadshyresgäst att utföra målning m. m. i lägenheten bör äga tillämpning på äldre avtal. Undantag bör emellertid göras för det fall att avtalet avser lägenhet i enfamiljshus. I sådant fall bör de nya bestämmelserna inte kunna tillämpas före den tidigaste tidpunkt till vilken hyresvärden genom uppsägning som görs efter ikraftträdandet kan säga upp avtalet för jämkning av hyresvillkoren. Hyresvärden får därigenom möjlighet att, om avtal inte kan träffas med hyresgästen om undantag från regleringen, få prövat av opartiskt organ vad som i detta hänseende bör gälla i avtalsförhållandet. Bestämmelser med den avgivna innebörden har tagits upp i punkt 3 av övergångsbestämmelserna.

Det torde ligga i sakens natur att den i 24 a § upptagna skadeståndsregeln inte är tillämplig i andra fall än då den åtgärd som minskat lägenhetens bruksvärde har företagits efter ikraftträdandet, dvs. med stöd av 24 a § första stycket första punkten.

4. Ändringen i 35 § hyreslagen innebär att bostadshyresgäst i vissa fall kan utöva sin bytesrätt utan hinder av att hyresförhållandet har varat kortare tid än nio månader i följd. Det nuvarande kravet på viss varaktighet av hyresförhållandet bör upprätthållas i fråga om äldre avtal som inte enligt punkten 2 av övergångsbestämmelserna är förenat med direkt besittningsskydd. Annars bör 35 § i den nya lydelsen äga tillämpning även på äldre avtal. I punkt 4 av övergångsbestämmelserna har tagits upp en föreskrift av denna innebörd.

10.10.3 *Förslaget till lag om ändring i bostadssaneringslagen*

Som har anförts i avsnittet 10.7.1.2 bör hyresgästernas inflytande över fastighetens förvaltning ökas bl. a. genom att de ges rätt att genom sin organisation förhindra att vissa åtgärder företas i fråga om fastigheten. Gemensamt för de åtgärder som åsyftas är att de inte behövs för att lägenheten skall uppnå den standard som vid varje tidpunkt är fastlagd som lägsta godtagbara standard för bostadslägenhet. De materiella bestämmelser som behövs ha tagits upp i BSL.

Anknytningen till BSL medför att de nya bestämmelserna om boendeinflytande i 2 a § inte blir tillämpliga i fråga om hus som tillhör staten eller kommun. Någon risk för lyxsanering inom detta lägenhetsbestånd föreligger inte. Bestämmelserna är emellertid tillämpliga i fråga om hus som ägs av kommunägda bolag eller kommunala stiftelser.

Som också har anförts i den allmänna motiveringen bör tills vidare de föreslagna bestämmelserna äga tillämpning i stockholms- göteborgs- och malmöområdena. Vad som anförs i det följande i anslutning till de olika lagrummen utom 2 b § är således begränsat till förhållandena inom nämnda områden.

Till stockholmsområdet bör i detta sammanhang hänföras följande kommuner nämligen Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Tyresö, Täby, Upplands–Bro, Upplands–Väsby, Vallentuna, Vaxholm och Värmdö. Till göteborgsområdet bör hänföras Ale, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö. Till malmöområdet slutligen bör hänföras följande kommuner nämligen Bara, Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg och Vellinge.

Den möjlighet att förhindra genomförandet av vissa åtgärder som enligt förslaget tillkommer hyresgästkollektivet är självfallet inte begränsad till åtgärder inom de olika bostadslägenheterna i huset. De föreslagna bestämmelserna kan tillämpas exempelvis om hyresvärden önskar renovera husets fasad eller trapphus eller bygga om vinds- eller källarutrymmen.

De föreslagna fullföljdsbestämmelserna utgår från nuvarande ordning. De får ses som ett provisorium i avvaktan på att bostadsdomstolen inrättas den 1 juli 1975 (jfr prop. 1974:151).

Samtidigt med de ändringar som föranleds av förslagen i avsnittet 10.7.1.2 föreslås även upphävande av 2 § tredje stycket och införande av en nya paragraf 2 b §. Denna ändring är föranledd av bestämmelserna beträffande riksdagens och regeringens normgivningsmakt, i den nya regeringsformen (RF).

1 §

I paragrafen meddelas allmänna bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Det inflytande för hyresgästerna som föreslås bör, som har framhållits i den allmänna motiveringen, utövas genom hyresgäströrelsen. Till paragrafen har därför fogats ett nytt tredje stycke med en definition av det i följande paragrafer använda uttrycket organisation av hyresgäster. Med sådan organisation förstås i överensstämmelse med vad som gäller enligt exempelvis hyresregleringslagen, riksorganisation av hyresgäster eller förening, som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen.

2 §

I paragrafens första stycke meddelas bestämmelser bl. a. om vem som är behörig att ansöka om upprustningsåläggande eller användningsförbud. Sådan rätt tillkommer f. n. kommun. I förslaget har lagrummet jämkats så att också hyresgästorganisation kan göra ansökan. Frågan har behandlats i avsnittet 10.7.1.2 i den allmänna motiveringen.

I andra stycket av paragrafen föreslås inte någon ändring.

Tredje stycket upptar i nuvarande lydelse ett bemyndigande för Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer att meddela bestämmelser om vad som skall förstås med den lägsta godtagbara standard, varom talas i första stycket. Med stöd av detta bemyndigande har utfärdats kungörelsen (1973:532) om lägsta godtagbara standard för bostadslägenhet i vissa fall. Som jag utvecklar närmare nedan under 2 b § innefattar bestämmelserna i RF inte någon möjlighet för riksdagen att fullständigt delegera normgivningen avseende sådana föreskrifter som meddelas i kungörelsen. Jag föreslår därför att bemyndigandet i förevarande stycke upphävs och att vissa av reglerna i nämnda kungörelse intas i denna lag.

2 a §

I paragrafen, som är ny, har tagits upp bestämmelser som öppnar möjlighet för hyresgästkollektivet att förhindra att vissa åtgärder vidtas i fråga om fastighet. I första stycket ges regler beträffande åtgärder som inte kräver byggnadslov. Andra stycket behandlar åtgärder som kräver byggnadslov.

Enligt första stycket får hyresnämnd på ansökan av hyresgästorganisation förbjuda fastighetens ägare att i fastigheten utföra förbättringsarbeten eller liknande åtgärder, om de inte behövs för att lägenhet skall uppnå sådan standard som avses i 2 § första stycket, dvs. lägsta godtagbara standard. Som förutsättning för förbud gäller att det är uppenbart att åtgärden inte är påkallad av boendehänsyn. Härigenom utesluts till en början alla de åtgärder som fastighetsägaren i egenskap av hyresvärd är på grund av lag eller avtal skyldig ombesörja i huset. Åtgärder som är att hänföra till det löpande underhållet eller ingår i hans reparationsskyldighet kan således inte förbjudas med stöd av de föreslagna bestämmelserna. Samma sak gäller i fråga om reparationer eller förbättringsarbeten som företas för att uppfylla föreskrifterna i exempelvis hälsovårdsstadgan eller byggnadsstadgan. Åtgärder som fastighetsägaren vill utföra för att uppfylla utfästelser gentemot utomstående, exempelvis en långivare, är däremot inte uteslutna från förbudsregelns tillämpningsområde.

Av lagtexten framgår således att det är bara i mera uppenbara fall som förbud skall kunna meddelas. Förbudsregeln är tänkt att i första hand tjäna som en spärr mot att fastighetsägaren förser lägenheterna eller huset med inredningsdetaljer eller andra anordningar som närmast får betecknas som onödig lyx. Vid ställningstagandet till frågan om förbud bör kunna meddelas bör emellertid också beaktas i vad mån den tillämnade åtgärden kan antas inverka i höjande riktning på hyrorna. Kan det förutses att en sådan effekt inte inträffar, torde som regel anledning saknas att inte tillåta företaget.

Med uttrycket boendehänsyn menas den hänsyn som skall tas till de boendes intresse i allmänhet. Med de boende åsyftas i detta sammanhang således inte de personer som för tillfället bor i huset som hyresgäster. Uttrycket boendehänsyn har m. a. o. en objektiv innebörd. När det gäller att bestämma en sådan innebörd skall de bostadspolitiska mål som samhället vid tillfället har uppställt tjäna som vägledning.

En annan förutsättning för att förbudsregeln i första stycket skall vara tillämplig är, som förut nämndes, att den åtgärd som avses inte kräver byggnadslov. För att underlätta hyresnämndens bedömning av den frågan kan det vara lämpligt att inhämta byggnadsnämndens uppfattning i saken. Bestämmelser om hörande av byggnadsnämnd har i förslaget tagits upp i nämndlagen (17 §).

Har förbud meddelats med stöd av förevarande bestämmelser, bör fastighetsägaren ha möjlighet att få förbudet upphävt. Det ligger emellertid i sakens natur att det krävs vägande skäl för beslut om det. Av första stycket sista punkten framgår att fastighetens ägare kan ansöka om upphävande av förbud som meddelats med stöd av lagrummet.

Slutligen bör något beröras frågan om beslut om förbud skall vara gällande mot ny ägare av fastigheten.

Enligt 8 § i dess nuvarande lydelse är upprustningsåläggande och an-

vändningsförbud gällande mot ny ägare med undantag för vite. Nämnden kan dock utsätta nytt vite. Denna ordning måste ses mot bakgrund av att upprustningsåläggande och användningsförbud skall antecknas i fastighetsbok. Anteckning i fastighetsbok bör rimligen inte komma i fråga beträffande förbud enligt första stycket i denna paragraf. Av principiella skäl kan då förbudet inte tillåtas träffa ny ägare av fastigheten. F. ö. skulle inte så mycket vara vunnet med en sådan ordning, eftersom det knappast kan undvikas att frågan tas upp i hela sin vidd, när det blir aktuellt att sätta ut vite för den nye ägaren. Förslaget innebär därför att förbud enligt första stycket inte gäller mot ny ägare av fastigheten.

Enligt andra stycket av förevarande paragraf får, om hyresgästorganisation motsätter sig att i fastigheten vidtas annan åtgärd som kräver byggnadslov än som behövs för att lägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard, åtgärden vidtas endast om hyresnämnd på ansökan av fastighetens ägare medger det. Medgivande får lämnas bara, om särskilda skäl föreligger för det.

Hyresgästförening har inte möjlighet att med stöd av andra stycket stoppa åtgärder som utgör en teknisk förutsättning för att lägsta godtagbara standard skall uppnås. Är det t. ex. vid inredande av bad- eller duschrum i lägenheterna nödvändigt att nya ledningar för vatten och avlopp dras i huset, måste det arbetet få göras. Självfallet kan det vara tveksamt om en viss åtgärd kan anses vara nödvändig för att den önskvärda standarden skall kunna uppnås. Det kan också ofta komma att röra sig om bedömningar av lämpligaste planlösning från funktionell och ekonomisk synpunkt.

Frågan om särskilda skäl föreligger för hyresnämnd att mot hyresgästorganisations bestridande tillåta viss åtgärd måste bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Fall kan förekomma där det av fastighetsekonomiska eller liknande skäl ter sig befogat att utföra vissa arbeten utöver dem som behövs för att uppnå lägsta godtagbara standard. Om dessa tilläggsarbeten kan bedömas ha obetydlig inverkan på lägenheternas bruksvärde, kan det i vissa fall anses föreligga särskilda skäl att tillåta fastighetsägaren att genomföra dessa tilläggsarbeten. Som ett allmänt riktmärke bör gälla att fastighetsägaren måste kunna anföra mycket starka skäl för att tillåtas utföra andra, mera omfattande arbeten än som innebär upprustning av lägenheterna till lägsta godtagbara standard, om hyresgästorganisationen motsätter sig åtgärderna. Det är inte tillräckligt att han kan visa att ombyggnaden blir mer lönsam för honom, om han får utföra de åtgärder han önskar. Endast i de fall där en mindre omfattande ombyggnad inte uppfyller det lönsamhetskrav som uppställts i 5 § BSL bör en större ombyggnad eller de arbeten som behöver utföras för att investeringen skall ge skäligt ekonomiskt utbyte kunna tillåtas. Prövningsmyndigheten bör således ställa sig frågan, om det från lönsamhetssynpunkt skulle ha varit möjligt att i motsvarande situation meddela åläg-

gande för fastighetsägaren enligt BSL att vidta bara de åtgärder som behövs för att lägenheterna skall få lägsta godtagbara standard. Uttalandena i förarbetena till BSL om den prövning som skall ske vid tillämpning av BSL torde vara vägledande också i ombyggnadsfallen (jfr prop. 1973:22 s. 76).

Enligt kungörelsen om lägsta godtagbara standard får vissa avvikelser göras från de standardkrav som har uppställts. Genom att standardkraven på alla punkter inte är absoluta kan skillnader i fråga om det äldre fastighetsbeståndet av teknisk eller ekonomisk natur beaktas. Skulle fastighetsägaren i ett visst fall vilja rusta upp lägenheterna till den standard som kungörelsen anger för normalfallet, t. ex. installera toalett i varje lägenhet, men hyresgästerna anse att förutsättningar finns för det billigare alternativet som bestämmelserna medger, nämligen i det anförda exemplet att toalett anordnas i nära anslutning till lägenheterna, bör det enklare alternativet, som sett från hyresgästkollektivets synpunkt är en nödlösning, inte väljas utan att starka skäl talar för det.

En följd av den föreslagna bestämmanderätten för hyresgästerna i ombyggnadsfallen kan bli att en fastighetsägare skrinlägger planerna på att rusta upp lägenhetsbeståndet till lägsta godtagbara standard. I ett sådant fall kan enligt föreliggande förslag hyresgästerna genom sin förening göra ansökan om upprustningsåläggande (jfr 2 § i den föreslagna lydelsen).

Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.7.1.2) kan hyresnämnden meddela godkännande på villkor att ändringar görs i ombyggnadsföretaget.

2 b §

Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åliggande för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Utan hinder av bl. a. 3 § kan riksdagen enligt 8 kap. 7 § bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter förutsatt att dessa avser de ämnen som anges i paragrafen. Kungörelsen (1973:532) om lägsta godtagbara standard, för bostadslägenhet reglerar emellertid inte ett ämne som kan anses hänförligt till något av dem i fråga om vilka delegering till regeringen kan ske. Regleringen i den nämnda kungörelsen avser alltså ett ämne som faller inom det obligatoriska lagområdet, dvs. regleringen kan efter den 1 januari 1975, då den nya RF träder i kraft, ske endast i form av lag. De föreskrifter som nu ges i kungörelsens 2 och 3 §§ bör alltså tas in i BSL under dessa paragrafer. Om förslaget godtas avser jag att föreslå Kungl. Maj:t att kungörelsen upphävs samtidigt med att ändringen i BSL träder i kraft.

3 §

Paragrafen upptar bestämmelser om mot vem ansökan om upprustnings-

åläggande och användningsförbud kan riktas m. m. Paragrafen har jämkats med hänsyn till de nya ansökningsärenden som anges i 2 a §.

13 §

Bestämmelserna i paragrafens första stycke om i vilka fall beslut får förenas med vite har utvidgats till att avse förbud enligt 2 a § första stycket.

Som har anförts vid 2 a § innebär förslaget att förbud enligt första stycket i nämnda lagrum inte gäller för ny ägare av fastigheten. I andra stycket har vidtagits en redaktionell jämkning.

19 §

I paragrafens första stycke meddelas bestämmelser som ger kommun, som avser att föra talan enligt BSL, rätt att besiktiga fastigheten, om det är nödvändigt. Motsvarande befogenhet bör tilläggas organisation av hyresgäster som avser att göra ansökan enligt 2 § eller 2 a § första stycket eller som har att föra talan i hyresnämnden angående medgivande enligt 2 a § andra stycket.

Enligt andra stycket får hyresnämnden vid vite förelägga tredskande fastighetsägare att hålla fastigheten tillgänglig för besiktning. Vitesföreläggande bör kunna användas också när hyresgästorganisation vägrats tillträde för besiktning. Paragrafen har jämkats i överensstämmelse med vad som har anförts.

20 §

I paragrafen föreskrivs nu att fråga om uttagande av vite som förelagts med stöd av lagen skall prövas av hyresnämnden på yrkande av kommunen.

Enligt förslaget skall även hyresgästförening kunna ansöka om upprustningsåläggande och användningsförbud. Det bör tillkomma föreningen att också föra talan om utdömande av vitet. Samma ordning bör självfallet gälla när föreningen har utverkat förbud enligt 2 a § första stycket och fastighetsägaren har handlat i strid med förbudet. Paragrafen har jämkats i överensstämmelse härmed.

21 §

Paragrafen upptar bestämmelser om fullföljd av talan mot hyresnämnds beslut i fråga enligt lagen.

Den provisoriska fullföljds- och instansordning som gäller i fråga om beslut om upprustningsåläggande, användningsförbud eller åtgärd enligt 12 § och som innebär att talan skall fullföljas genom besvär hos Svea hovrätt,

bör till dess att den nya överinstansen över hyresnämnderna, bostadsdomstolen, inrättas den 1 juli 1975 (jfr prop. 1974:151) kunna tillämpas också i fråga om förbud enligt 2 a § första stycket och medgivande enligt 2 a § andra stycket. Paragrafen har utformats i enlighet härmed.

23 §

I paragrafen upptas bestämmelser om fördelning av kostnadsansvaret i besvärsmål. Enligt min mening bör fastighetens ägare kunna tillerkännas ersättning för rättegångskostnad i överinstansen av statsverket, om han vinner besvärsmål i vilket hyresgästorganisation är motpart. Detta bör gälla inte bara när talan fullföljs i fråga som avses i 2 a § utan också när hyresgästförening med stöd av de föreslagna bestämmelserna för talan om upprustningsåläggande eller användningsförbud. Paragrafen har utformats i överensstämmelse härmed.

Övergångsbestämmelserna

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1975.

Som jag har framhållit förut bör de föreslagna bestämmelserna i 2 § första stycket om initiativrätt och i 2 a § om inflytande för hyresgästerna i bl. a. ombyggnadsfrågor tills vidare gälla bara i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena. En bestämmelse härom har fogats till ikraftträdandebestämmelsen. Det torde ligga i sakens natur att de nya bestämmelserna på de orter där de föreslås gälla blir omedelbart tillämpliga vid ikraftträdandet, om inte annat anges. För att inte bl. a. de byggnadslovsärenden som redan har anhängiggjorts skall försenas, bör föreskrifterna i 2 a § andra stycket inte vara tillämpliga i fall då byggnadslov har sökts före ikraftträdandet. I övrigt synes anledning inte finnas att meddela undantag från den förut angivna huvudregeln.

Övergångsbestämmelserna

Kungörelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 1975. På motsvarande sätt som har föreslagits i fråga om BSL bör de nya bestämmelserna inte gälla, när ansökan om byggnadslov har gjorts före ikraftträdandet. Någon uttrycklig övergångsbestämmelse härom kan inte anses påkallad utan det torde följa av den till BSL föreslagna övergångsregleringen.

10.10.4 *Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)*

Som anförts i avsnittet 10.7.1.2 i den allmänna motiveringen bör hyresgästernas ställning enligt anläggningslagen stärkas. I egenskap av innehavare av särskild rätt till fastighet som tas i anspråk för gemensamhetsanläggning har de visserligen redan nu ställning som sakägare vid förrättning (jfr 20 §), men därigenom är deras intressen enligt min mening inte tillräckligt tillgodosedda. Den förstärkning av hyresgästernas ställning som sålunda bör genomföras är att de får rätt att ta initiativ till inrättande eller förändring av gemensamhetsanläggning (18 §), att vid tillämpning av det s. k. opinionsvillkoret deras synpunkter tillmäts samma betydelse som fastighetsägarnas (7 §) och, slutligen, att de får föra talan vid förrättningen även i det fallet att fastighet skall ingå i anläggningen utan att tas i anspråk för densamma (20 §). I de nu angivna hänseendena bör hyresgästerna företrädas av sin organisation. Med hyresgästorganisation menas även i detta sammanhang riksorganisation av hyresgäster eller förening som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde fastigheterna är belägna. På motsvarande sätt som har föreslagits i fråga om BSL bör de nya bestämmelserna tills vidare äga tillämpning i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena. Vad som anförs i det följande tar således sikte på förhållandena i dessa områden.

7 §

I paragrafens första stycke upptas det s. k. opinionsvillkoret. Enligt detta får gemensamhetsanläggning inte inrättas, om ägarna till de fastigheter som skall delta i anläggningen mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. I överensstämmelse med vad som har anförts i det föregående har i förslaget hyresgästerna i de berörda fastigheterna jämställts med ägarna till fastigheterna. Det förutsätts därvid att de företräds av sin organisation. En definition av begreppet hyresgästorganisation har tagits upp i paragrafens första stycke. Andra stycket behålls oförändrat.

18 §

I första stycket anges vem som i normalfallet har rätt att ansöka om förrättning enligt anläggningslagen. Sådan rätt har f. n. endast ägare av fastighet som avses skola delta i anläggningen samt byggnadsnämnden. I andra och tredje styckena, som inte föreslås ändrade, ges specialbestämmelser om initiativrätt.

I förslaget har första stycket jämkats så att initiativrätt också tillkommer hyresgästerna i de berörda fastigheterna. Hyresgästerna skall därvid vara företrädda av sin organisation.

19, 30 och 31 §§

Om som förordats i det föregående hyresgästorganisation ges rätt att ansöka om anläggningsförrättning och dess mening skall beaktas vid tillämpning av opinionsvillkoret, måste hyresgästorganisationen också ges möjligheter att dels föra talan vid förrättningen, dels fullfölja talan mot beslut vid denna som kan angå organisationen, dels också föra talan vid domstol i mål om anläggningsfråga. Däremot synes det inte böra komma i fråga att rent generellt ge hyresgästorganisation ställning som sakägare.

Med anledning av det anförda föreslås i 19 § att, om hyresgästorganisation påkallat förrättningen, organisationen skall underrättas om tid och plats för anläggningsförrättning eller, om förrättning kan handläggas helt utan sammanträde, om förrättningen, innan den avslutas. Hyresgästorganisationen bör underrättas också om förrättningen i annat fall kan röra hyresgästers rätt. Självfallet behöver fastighetsbildningsmyndigheten vid tillämpning av sistnämnda bestämmelse bara beakta mera påtagliga inverkningar på hyresgästernas nyttjanderätt av ifrågasatt åtgärd. Finns hyresgästförening för det område som förrättningen avser, behöver fastighetsbildningsmyndigheten självfallet inte underrätta också riksorganisationen.

I 30 § föreslås att hyresgästorganisation i den ordning som gäller för sakägare skall få föra talan mot anläggningsbeslut och beslut mot inställande av förrättning som organisation begärt. Av 30 § jämfört med 15 kap. 2 § sista stycket fastighetsbildningslagen (1970:988) framgår att hyresgästorganisation också får föra talan mot beslut varigenom dess ansökan om anläggningsförrättning avvisats. Mot andra beslut av fastighetsbildningsmyndigheten, t. ex. särskilt beslut om fördelningen av kostnaderna för anläggningen, får däremot organisationen inte föra talan.

Om hyresgästorganisation har fört talan mot fastighetsbildningsmyndighetens beslut, bör organisationen i processuellt hänseende behandlas som sakägare i målet. Bestämmelse härom har tagits upp i 31 §. Detta innebär bl. a. att hyresgästorganisationen får föra talan i målet och överklaga domstols avgörande enligt vad som gäller för sakägare. Fullföljs talan av annan och kan talan beröra hyresgästers rätt, bör organisationen ha ställning som sakägare. Finns hyresgästförening, bör denna och inte riksorganisationen behandlas som sakägare.

I fråga om kostnader innebär mitt förslag att hyresgästorganisation, som påkallat förrättning, enligt 29 § andra stycket jämfört med 2 kap. 6 § fastighetsbildningslagen kan få betala ersättning, om ansökningen avvisas eller förrättningen inställs men inte kostnaderna för förrättningen i andra fall. I mål vid domstol gäller, om inte annat följer av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken, att hyresgästorganisation som förlorar målet kan efter skälighet förpliktas utge ersättning för annan sakägares rättegångskostnader. Med hänsyn till den sålunda begränsade risken för hyresgästorganisation

att behöva ersätta kostnader och till arten av de ärenden som nu är i fråga finner jag inte skäl föreslå att kostnaderna i detta fall skall utgå av allmänna medel.

Övergångsbestämmelserna

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1975.

Till ikraftträdandebestämmelsen har fogats en bestämmelse av innehåll att de nya bestämmelserna äger tillämpning i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena. Har förrättning enligt anläggningslagen påbörjats före ikraftträdandet, uppstår betydande svårigheter att tillämpa de nya bestämmelserna i 7, 19, 30 och 31 §§. Dessa bör därför gälla endast om sammanträde med sakägarna ännu inte har ägt rum. En föreskrift härom har fogats till ikraftträdandebestämmelsen.

10.10.5 *Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter*

Enligt 2 § lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter, i det följande benämnd bristortlagen, är det inte tillåtet att ta emot eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av bostadslägenhet. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som bestäms av hyresnämnden. Föreskriften är straffsanktionerad (6 §). I fråga om förfarandet bl. a. i ärende om förmedlingsprovision äger enligt 4 § andra stycket bristortlagen 4 § andra stycket, 14, 17–21 och 24–30 §§ nämndlagen motsvarande tillämpning.

Bestämmelser motsvarande dem som nu återfinns i 2 § bristortlagen har till utgången av maj 1973 funnits i hyresregleringslagen.

I skrivelse den 10 juli 1974 till chefen för justitiedepartementet har statens hyresråd aktualiserat ett par frågor i anslutning till bristortlagen. En fråga gäller i vad mån beslut om fastställande av bostadsförmedlingstaxa kan bli bindande också för andra yrkesmässiga bostadsförmedlare än den som gjort ansökan. Härmed sammanhänger frågan om myndighet har befogenhet att utan föregående ansökan inskrida för att ändra tidigare fastställd taxa. Slutligen har hyresrådet väckt frågan om verkan efter bristortlagens ikraftträdande av beslut om fastställande av bostadsförmedlingstaxa som hyresnämnd meddelat med stöd av hyresregleringslagen. I sin skrivelse erinrar hyresrådet bl. a. om att rådet genom utslag den 12 juli 1974 undanröjt ett beslut, varigenom en hyresnämnd utan att ansökan gjorts därom fastställt bostadsförmedlingstaxa för område som lyder under nämnden.

För egen del vill jag, efter samråd med statsrådet Lidbom, anlägga följande synpunkter i frågan. De som efter bristortlagens ikraftträdande sysslar med yrkesmässig bostadsförmedling mot ersättning enligt grunder som hyres-

nämnd har fastställt med stöd av hyresregleringslagen kan enligt mitt sätt att se inte sägas handla i strid med bristortlagens föreskrifter. Denna utsäger inte annat eller mera än att förmedlingsprovision är tillåten, när den tas ut enligt grunder som hyresnämnd författningsenligt har fastställt.

Uppkommer fråga om fastställande av bostadsförmedlingstaxa på ort där sådan inte finns eller om ändring i tidigare fastställd taxa följer av hänvisningen i 4 § andra stycket bristortlagen till vissa bestämmelser i nämndlagen att frågan skall anhängiggöras genom ansökan (jfr 14 § första stycket nämndlagen). Uppenbarligen utgår bristortlagen från att ansökan görs av enskild bostadsförmedlare. Det är tydligt att beslut om fastställande av taxa i ett sådant fall inte kan bli bindande för annan yrkesmässig förmedlare. Detta torde emellertid inte överensstämma med hur beslut om bostadsförmedlingstaxa vanligtvis uppfattas bland dem som sysslar med yrkesmässig bostadsförmedling. Av naturliga skäl uppfattas ett sådant beslut som normerande för alla dem som på samma ort driver sådan verksamhet. Kravet på ansökan medför också att hyresnämnd inte på eget initiativ kan ingripa mot fastställd taxa som med tiden kommit att missgynna de hyressökande. Enligt min mening bör bristortlagen jämkas så att fråga om bostadsförmedlingstaxa kan tas upp av hyresnämnd ex officio. Beslut som nämnden meddelar kan därigenom göras bindande för alla dem som bedriver yrkesmässig bostadsförmedling inom det eller de områden som anges i beslutet. 4 § andra stycket har ändrats i överensstämmelse härmed.

Enligt 6 § bristortlagen kan den som uppsåtligen bryter mot 2 eller 3 § samma lag dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Någon uttrycklig bestämmelse om skyldighet för den som under samma förutsättning uppburit otillåten ersättning för anvisning av bostadslägenhet att återbetala ersättningen finns inte. En sådan bestämmelse bör meddelas. I förslaget har den tagits upp som en andra punkt i 6 §.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1975.

10.10.6 *Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder*

De jämkningar som föreslås i fråga om nämndlagen hänger samman med de ändringar som jag har förordat i det föregående. Jämkningarna har närmast karaktär av följdändringar.

Vissa av ändringarna ansluter helt eller delvis till de föreslagna bestämmelserna i 2 a § BSL. Detta gäller 17, 22 och 23 §§ nämndlagen. Som har anförts förut bör de nya bestämmelserna om boendeinflytande i bl. a. BSL tills vidare ges tillämpning i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena. Vad som anförs i det följande om tillämpningen av nämndlagen i ärenden enligt 2 a § BSL tar således sikte på förhållandena i de angivna områdena.

4 §

I paragrafen räknas punktvis upp de uppgifter som ankommer på hyresnämnd. Uppräkningen är inte uttömmande. Sålunda finns ärenden enligt hyresregleringslagen och bristortlagen inte omnämnda. I förslaget har första stycket 2 jämkats så att det omfattar även tvist om skadestånd enligt 24 a § samt fråga om reparationsföreläggande enligt 16 § andra stycket hyreslagen. Det torde inte vara nödvändigt att i uppräkningen särskilt ange att hyresnämnd även har att besluta om uttagande av vite som reparationsföreläggande har förenats med, jfr 62 § andra stycket hyreslagen enligt förslaget.

De nya uppgifter som föreslås ankomma på hyresnämnd enligt BSL kräver inte något tillägg till förevarande paragraf. Punkten 6 av första stycket i nuvarande lydelse omfattar också dessa frågor.

Tvist om skadestånd och fråga om reparationsföreläggande bör lämpligen hänskjutas till hyresnämnds prövning på samma sätt som exempelvis förlängnings- eller villkorstvist, dvs. genom skriftlig ansökan. Även i övrigt bör det förfarande som enligt nämndlagen gäller i ärenden som nyss sagts kunna tillämpas i skadeståndsärenden och ärenden om reparationsföreläggande. I enlighet med vad som har anförts bör bestämmelserna i 8 § om hur tvist anhängiggörs vid nämnd m. m., i 9 § första stycket om kallelse till sammanträde och i 10 § om verkan av parts utevaro äga tillämpning också i sådana ärenden som det här gäller. Det innebär bl. a. att fråga om skadestånd kan avgöras av nämnden utan hinder av att hyresvärden uteblir (jfr 10 § första stycket sista punkten). Även de allmänna bestämmelserna i 12 § om nämnds medlande verksamhet bör vara tillämpliga.

Självfallet bör utöver de nyss anförda bestämmelserna de allmänna processuella regler som i och för sig gäller i alla typer av ärenden som ankommer på nämnd att handlägga äga tillämpning i de nytillkommande ärendekategorierna. Som exempel på sådana allmänna bestämmelser i nämndlagen kan anföras bestämmelserna i 17–18 §§ om besiktning av fastighet, i 21 § om vad nämnds beslut skall innehålla och i 23 § om särskild talan mot vissa beslut. Till frågan om rättskraftsverkan av nämnds beslut återkommer jag i det följande.

Till vad som har anförts kan tilläggas att föreskriften i 24 § om högsta vitesbelopp gäller bara vite som har förelagts med stöd av nämndlagen och således inte vite som reparationsföreläggande kan förenas med enligt 16 § andra stycket hyreslagen.

De särskilda bestämmelserna i 16 § nämndlagen om handläggning av ärende enligt BSL vid hyresnämnd blir direkt tillämpliga i ärende om förbud för hyresvärden att utföra viss åtgärd som inte kräver byggnadslov (2 a § första stycket BSL enligt förslaget) eller om medgivande att företa viss byggnadslovskrävande åtgärd (2 a § andra stycket). Av 16 § första stycket andra punkten nämndlagen följer att det i princip är sökanden som skall till-

handahålla den utredning som behövs i ärenden enligt BSL. Enligt förslaget skall hyresnämnd dock kunna inhämta yttrande från byggnadsnämnd (jfr 17 § nämndlagen).

Någon ändring föreslås inte i fråga om paragrafens andra stycke, som innehåller forumregler.

17 §

Enligt paragrafens första stycke, som inte föreslås ändrat, får arrende- eller hyresnämnd besiktiga den fastighet som ärendet rör. I andra stycket meddelas bestämmelser om skyldighet för arrendenämnd att i vissa fall inhämta yttrande från lantbruksnämnd.

Till andra stycket har i förslaget fogats en föreskrift av innehåll att hyresnämnd i ärende som avses i 2 a § BSL får inhämta yttrande från byggnadsnämnden. Bestämmelsen har behandlats i specialmotiveringen till 2 a § BSL och 56 § 1 mom. byggnadsstadgan. Här skall tilläggas att, medan arrendenämnd i de fall som anges i lagrummet är skyldig att inhämta yttrande från lantbruksnämnd, hyresnämnden endast getts befogenhet att inhämta yttrande från byggnadsnämnd. Någon formell skyldighet att göra det föreligger således inte. Man får emellertid räkna med att det ofta blir nödvändigt för nämnden att höra byggnadsnämnden, innan ärende enligt 2 a § BSL avgörs.

Jag vill i detta sammanhang anföra några synpunkter på hur samspelet mellan hyresnämnd och byggnadsnämnd kan gestalta sig.

Genom kravet på att erforderligt samtycke eller medgivande skall föreligga redan när ansökan om byggnadslov görs, riskerar man att hyresnämnden och bostadsdomstolen får företa en prövning som blir helt onyttig därför att byggnadslov inte kan lämnas, t. ex. därför att ombyggnaden strider mot meddelade planbestämmelser. Det kan därför vara lämpligt att hyresnämnden inhämtar yttrande från byggnadsnämnden bl. a. i frågan huruvida byggnadsnämnden från de synpunkter som denna har att anlägga vid saklig granskning av byggnadslovsärendet ser något hinder mot bifall till kommande ansökan om byggnadslov eller i frågan huruvida byggnadsföretaget får anses utgöra ett sådant fullföljande av en fastställd plan att enligt byggnadsnämndens mening särskilda skäl föreligger att bifalla ansökan. Byggnadsnämnden får därvid även tillfälle att ta eventuellt initiativ att inom område med föråldrad plan utverka byggnadsförbud. Redan frågan om det planerade företaget över huvud taget kräver byggnadslov bör i tveksamma fall avgöras med ledning av yttrande från byggnadsnämnden. Fall kan naturligtvis tänkas där det uppenbarligen inte föreligger krav på byggnadslov. Då behövs självfallet inte något yttrande från byggnadsnämnden.

De jämkningar i övrigt som har vidtagits i andra stycket av paragrafen är redaktionella.

22 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om verkan i rättskraftshänseende av vissa beslut som meddelas av arrende- eller hyresnämnd. Bestämmelserna innebär, såvitt nu är i fråga, att hyresnämnds beslut i bl. a. villkorsfråga och fråga enligt BSL äger rättskraft, om talan inte förs mot beslutet. Beträffande paragrafens närmare innebörd hänvisas i första hand till prop. 1973:23 s. 205.

Genomförs de förslag som jag har förordat i det föregående, får hyresnämnd att pröva bl. a. frågor om reparationsföreläggande enligt 16 § andra stycket hyreslagen, om utdömande av vite med vilket sådant föreläggande har förenats (jfr 62 § andra stycket hyreslagen) och om skadestånd enligt 24 a § hyreslagen samt fråga om förbud eller medgivande enligt 2 a § BSL. Enligt min mening bör hyresnämndens lagakraftvunna beslut i dessa ärenden i princip äga rättskraft. Undantag bör dock göras för beslut varigenom ansökan om reparationsföreläggande enligt 16 § andra stycket hyreslagen eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § BSL har lämnats utan bifall av nämnden.

Tilläggas bör att den nuvarande bestämmelsen om verkan i rättskraftshänseende, när hyresnämndens beslut innefattar avgörande av villkorstvist, inte påverkas av att enligt departementsförslaget hyresgäst generellt skall kunna säga upp hyresavtal med i princip tre månaders uppsägningstid (jfr 4 a § hyreslagen). Sådan uppsägning avser enligt förslaget alltid hyresförhållandets upphörande (jfr 54 § första stycket enligt förslaget) och utlöser således inte någon prövning från hyresnämnds sida av villkoren under löpande hyrestid.

23 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om när särskild talan får föras mot beslut av arrendenämnd eller hyresnämnd. Paragrafen har jämkats i formellt avseende med hänsyn till att enligt förslaget besvär skall kunna anföras hos Svea hovrätt dels i ärende om reparationsföreläggande enligt 16 § andra stycket eller om utdömande av vite enligt 62 § andra stycket hyreslagen, dels i ärende om förbud eller medgivande enligt 2 a § BSL. Tvist om skadestånd enligt 24 a § hyreslagen faller in under begreppet hyrestvist.

32 §

I paragrafen meddelas bestämmelser av innehåll att arrendenämnds beslut om ersättning enligt 9 kap. 14 § JB får verkställas som lagakraftägande dom. Motsvarande bör gälla i fråga om hyresnämnds beslut om skadestånd enligt 24 a § hyreslagen.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1975.

10.10.7 *Förslaget till lag om avveckling av hyresregleringen*

I den allmänna motiveringen (avsnittet 10.7.4.1) har jag förordat att hyresregleringslagen inte förlängs efter utgången av september 1975. Som har anförts där behövs emellertid en särskild övergångsreglering för att överbrygga övergången från hyresregleringslagens hyressättningssystem till hyreslagens bruksvärdesystem. Bestämmelserna om vad som bör gälla övergångsvis har tagits upp i denna lag. Lagen ersätter 1956 års övergångslag som således kan upphävas.

1 §

Paragrafen motsvarar med vissa redaktionella jämkningar 2 § första och andra styckena övergångslagen. Innebörden av första stycket är att, om ett hyresavtals giltighetstid löper över den dag då hyresregleringen upphör, avtalet skall anses uppta samma hyresvillkor under hela giltighetstiden. Om ett hyresavtal förlängs den 1 oktober 1975, blir paragrafen inte tillämplig.

Bestämmelserna i 1 § innebär – för att ta ett exempel – att ett hyresavtal, som löper på ett år per den 1 april, skall för tiden den 1 oktober 1975–31 mars 1976 anses uppta den hyresreglerade hyra som utgick den 30 september 1975. Är hyresgästen bunden av förhandlingsklausul, kan emellertid hyran för tiden efter den 30 september komma att höjas, nämligen om förhandlingsöverenskommelse träffas därom eller hyresnämnden så beslutar.

2 §

Övergångsregleringen i 3 och 4 §§ denna lag bör tillämpas på hyresförhållande i vilket hyran den 30 september 1975 är reglerad enligt 3 och 4 §§ hyresregleringslagen. Övergångsregleringen bör emellertid, som förut anförts (avsnittet 10.7.4.2), inte omfatta sådana ersättningar som enligt 19 a § hyreslagen inte behöver vara till beloppet bestämda, nämligen ersättning för kostnad som hänför sig till lägenhetens uppvärmning, försedde med varmvatten eller elektrisk ström eller avtifter för vatten och avlopp.

Av lagtexten framgår att 3 och 4 §§ denna lag inte blir tillämpliga om hyresavtal sluts med en ny hyresgäst efter den 30 september 1975, jfr även 8 §.

Andra stycket upptar den möjlighet för riksorganisationerna att göra undantag från lagens tillämpningsområde som nämnts i det föregående (avsnittet 10.7.4.2). Viss eller vissa kategorier av lägenheter eller lägenheter i viss eller vissa orter kan enligt stycket tas undan från övergångsregleringen genom central skriftlig överenskommelse mellan partsorganisationerna på hyresmarknaden.

Överenskommelse om undantag från 3 och 4 §§ skall anmälas till myn-

dighet som regeringen bestämmer. Härmed skapas garantier för att intresserade parter kan få reda på i vad mån det i 3 och 4 §§ angivna systemet gäller. Jag ämnar i annat sammanhang ta upp frågan till vilken myndighet anmälan bör ske.

I 26 § andra stycket hyresregleringslagen ges hyresnämnd rätt att efter framställning från hyresvärd eller hyresgäst förordna att hus eller del av hus som undergått omfattande ombyggnad, som avslutats efter utgången av år 1968, skall undantas från hyresregleringen. När hyresregleringen avvecklats, kan det inträffa att en sådan ombyggnad avslutats dessförinnan utan att framställning om hyresregleringens upphörande beträffande huset kunnat göras. Det kan också inträffa att ombyggnaden avslutats sedan hyresregleringen avvecklats men innan övergångsregleringen upphört. I båda dessa situationer bör det vara möjligt att låta bruksvärdereglerna gälla omedelbart för de berörda lägenheterna med det undantag som följer av 1 §. Jag föreslår därför att det även under denna lags giltighetstid skall få meddelas undantag från regleringen i 3 och 4 §§ beträffande hus eller del av hus som undergått omfattande ombyggnad. Möjligheten till undantag bör vara densamma som enligt hyresregleringslagen, dvs. avse fall där ombyggnaden avslutats efter 1968. Tredje stycket har utformats i enlighet härmed.

3 §

I denna paragraf anges den förut omtalade principen för höjning av hyran under en övergångstid av tre år efter hyresregleringens avveckling (avsnittet 10.7.4.2). Den innebär att hyresvärden under övergångstiden får ta emot högre hyra än som utgått tidigare endast efter överenskommelse eller prövning som avses i 4 §. Överenskommelsen kan innebära fastställelse eller ändring av övergångshyra. Den kan också innebära att hyresförhållandet i fråga undantas från bestämmelserna i 4 § första och andra styckena, se 4 § fjärde stycket.

Den materiella skälighetsregeln i paragrafen innebär, att hyresgästen inte är skyldig att godta större höjning av hyran än som motsvarar en skälig andel av skillnaden mellan utgående hyra och bruksvärdehyran. Senast den 1 oktober 1978 skall den utgående hyran vara anpassad till bruksvärdehyran. I lagen fixeras alltså endast tidpunkten när den totala anpassningen till bruksvärdehyran skall ha skett. Hur många etappvisa höjningar som det kan bli fråga om anges däremot inte närmare. Inte heller preciseras storleken av de etappvisa höjningarna. Behöver hela övergångstiden tas i anspråk för anpassning till bruksvärdehyra, bör denna dock normalt ske i fyra etapper. Skulle skillnaden mellan utgående hyra och bruksvärdehyra vara förhållandevis obetydlig, kan det finnas skäl att genomföra höjningen på en gång i stället för att dela upp den i etapper. Paragrafen lägger inte hinder i vägen för ett sådant förfaringssätt.

Som förut nämnts gäller reglerna i paragrafen i princip (jfr dock 8 § andra punkten) inte beträffande ny hyresgäst. Upplåts lägenhet till annan hyresgäst efter den 30 september 1975, är hyresvärden således oförhindrad att omedelbart ta ut bruksvärdehyran.

Skälighetsprövningen skall ske med utgångspunkt i förhållandena sådana de är när prövningen görs. Självfallet kan förhållandena ändras efter prövningen, t. ex. i fråga om lägenhetens skick. I så fall får frågan om hyrans storlek tas upp igen med utgångspunkt i de nya förhållandena. Detsamma gäller beträffande ökade fastighetsomkostnader. Vid en prövning som sker exempelvis hösten 1975 har man alltså att utgå från det kostnadsläge som då gäller.

4 §

Denna paragraf innehåller i första stycket regler om att övergångshyra fastställs eller ändras genom förhandlingsöverenskommelse. Bestämmelserna ansluter nära till 3 a § första stycket hyresregleringslagen.

Andra stycket reglerar förfarandet då överenskommelse enligt första stycket inte träffats. Hyresnämnden kan då på framställning av hyresvärden pröva frågan om fastställelse eller ändring av övergångshyra. Det bör framhållas att, om hyresvärden underlåter att göra framställning till hyresnämnden, den tidigare hyran skall fortsätta att utgå med oförändrat belopp och att 19 a § hyreslagen lägger hinder i vägen för hyresparterna att träffa överenskommelse om preliminär hyra i avvaktan på att övergångshyran fastställs eller ändras.

Inom hyresregleringen gäller att om överenskommelse om bashyra inte kunnat träffas, hyresnämnden får pröva frågan endast om förhandling ägt rum med organisation av hyresgäster eller mot förhandlingen mött hinder, som inte berott på hyresvärden eller dennes organisation eller hyresvärden inte skäligen varit skyldig att förhandla (3 a § andra stycket hyresregleringslagen). Nämnda bestämmelser infördes för att främja frivilliga uppgörelser. Enligt min mening bör motsvarande regler gälla i avvecklingslagen. Bestämmelserna har intagits i andra stycket.

I 19 a § hyreslagen föreskrivs att hyran – med undantag för ersättning för vissa kostnader – skall vara till beloppet bestämd i hyresavtalet. Undantag från denna huvudregel gäller vidare när hyresavtalet innehåller förbehåll om att hyran skall utgå med belopp som bestäms genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärden eller organisation av fastighetsägare, i vilken han är medlem, och å andra sidan organisation av hyresgäster. Sådan överenskommelse blir omedelbart bindande för hyresgästen.

Flertalet av de hyresavtal som omfattas av hyresregleringen torde innehålla en klausul som gör att inte blott överenskommelse om höjning av hyran utan även myndigheters beslut härom blir omedelbart förpliktande för hy-

resgästen. Som exempel på en sådan klausul kan tas följande avtalsbestämmelser, som 1971 utformats av Sveriges fastighetsägareförbund och Hyresgästernas riksförbund inför de kommande förhandlingarna enligt 3 a § hyresregleringslagen:

"Kontraktet gäller med förbehåll att den hyra skall utgå, som medgivits eller kan komma att medgivas av vederbörande myndighet eller som kan komma att bestämmas vid förhandlingar antingen mellan hyresvärd, som för fastigheten är medlem av förening ansluten till Sveriges Fastighetsägareförbund, eller mellan dylik förening, till vilken hyresvärden och fastigheten är ansluten, å ena sidan, och hyresgästförening, ansluten till Hyresgästernas Riksförbund, å andra sidan."

Om en sådan klausul gäller, bör något hinder inte möta mot att klausulen tillämpas även i fråga om överenskommelse enligt 4 § första stycket denna lag.

I 19 a § hyreslagen finns inte någon regel om att hyran kan ändras på grund av hyresnämnds beslut. Självfallet måste emellertid en hyresnämnds beslut rörande övergångshyra kunna få verkan för de enskilda hyresavtalen, om dessa innehåller bestämmelse därom. I tredje stycket har därför i tydlighetens intresse angivits att 19 a § hyreslagen inte utgör hinder för hyresvärden att ta ut övergångshyra med stöd av bestämmelse i hyresavtalet.

Det kan förekomma att den utgående hyran i ett visst fall ligger så nära bruksvärdehyrans nivå att det inte finns något skäl att tillämpa den särskilda förhandlingsordning som regleras i första och andra styckena. Huruvida så är fallet prövas bäst i samband med organisationsmässiga förhandlingar. I fjärde stycket föreskrivs därför att överenskommelse får träffas i den ordning som anges i första stycket om att första – tredje styckena inte skall gälla för visst hyresförhållande.

I 2 § andra stycket förutsätts att överenskommelse skall kunna träffas på riksplanet om att vissa kategorier av lägenheter eller lägenheter på vissa orter skall tas undan från systemet med etappvisa höjningar. Reglerna, som inte gäller för de tre storstadsområdena, tar sikte på att ett större antal lägenheter skall tas undan från tillämpningen av 3 och 4 §§. Undantagande i sådan ordning medför att inte heller den materiella skälighetsregeln i 3 § andra stycket blir tillämplig. Fjärde stycket i förevarande paragraf syftar däremot till en mer individualiserad prövning. Ett visst hyresförhållande kan enligt detta stycke tas undan från den särskilda förhandlings- och prövningsordning som anges i 4 § första och andra styckena. Däremot kan i detta fall undantag inte göras från 3 § andra stycket. Det betyder att den individuella hyresgästen har möjlighet att i en villkorstvist vid hyresnämnden åberopa den materiella skälighetsregeln i 3 § andra stycket.

Frågan om undantagande enligt fjärde stycket kan inte prövas av hyresnämnd.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet inför hyresnämnd i ärende enligt denna lag. Den motsvarar 18 § hyresregleringslagen.

6 §

I paragrafen meddelas efter förebild av reglerna i 20 § första stycket hyresregleringslagen bestämmelser om den tidpunkt från vilken hyresnämndens beslut om övergångshyra blir gällande. Huvudregeln är att beslutet blir gällande för tiden fr. o. m. den dag då beslutet meddelas. Nämnden kan dock bestämma att beslutet skall gälla först fr. o. m. senare dag. Om det av särskild anledning finns skäligt, får nämnden bestämma att beslutet skall avse förfluten tid. I sistnämnda fall får nämnden medge skäligt anstånd med betalning som hyresgästen kan bli skyldig att utge för förfluten tid.

7 §

Paragrafen innehåller regler om talan mot hyresnämnds beslut i ärende om övergångshyra. Talan skall föras hos bostadsdomstolen genom besvär inom tre veckor från beslutsdagen och besvärshandlingen skall inges till domstolen. I övrigt skall de i prop. 1974:151 föreslagna reglerna om fullföljd av talan mot hyresnämnds beslut i förlängningstvist enligt 49 § hyreslagen äga motsvarande tillämpning.

I andra stycket behandlas verkan av hyresnämnds beslut i ärende om övergångshyra. Motsvarande regler finns i 20 § tredje stycket hyresregleringslagen.

Tredje stycket innehåller regeln om rättegångskostnad i bostadsdomstolen. I likhet med vad som enligt 73 § hyreslagen gäller i fråga om förlängningstvist enligt 49 § samma lag föreslås vardera parten skola svara för sin rättegångskostnad i den mån denna inte gäller kostnad som motparten förorsakat genom sådan vårdslöshet eller försummelse som avses i 18 kap. 6 § rättegångsbalken. I sistnämnda fall kan motparten åläggas att ersätta kostnaden.

8 §

Bestämmelserna om övergångshyra bör inte kunna kringgås genom att hyresvärden och hyresgästen för tiden efter avvecklingstidpunkten träffar nytt hyresavtal beträffande lägenhet som varit hyresreglerad när hyresregleringen upphör.

I paragrafen anges därför att 3 och 4 §§ äger motsvarande tillämpning på nytt hyresavtal mellan hyresvärden och hyresgästen beträffande samma eller i huvudsak samma lägenhet.

Som förut nämnts gäller 3 och 4 §§ i princip inte om ny hyresgäst inträtt

i hyresförhållandet. Från denna huvudregel bör dock göras undantag för fall då den nye hyresgästen förut bott i lägenheten och inträtt i hyresförhållandet med stöd av 33 § hyreslagen (efterlevande make eller samboende), 34 § hyreslagen (närstående som varaktigt sammanbott med hyresgästen), 47 § hyreslagen (medhyresgäst samt make som inte haft del i hyresrätten) och 47 a § hyreslagen (ogift samboende som inte haft del i hyresrätten). Motivet för dessa undantagsbestämmelser är att den nye hyresgästen i de angivna fallen har en sådan personlig anknytning till lägenheten att det framstår som rimligt att likställa honom med den ursprungliga hyresgästen.

9 §

Paragrafens första stycke innehåller straffbestämmelser för det fall att hyresvärd tar emot högre hyra än den som får utgå enligt denna lag. För att åtal skall få ske, bör krävas att sådant är påkallat från allmän synpunkt.

I likhet med vad som gäller enligt 24 § hyresregleringslagen bör hyresvärd som mottagit otillåten hyra vara skyldig att återbära denna. Bestämmelse härom upptas i paragrafens andra stycke.

10 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 5 § övergångslagen. Den reglerar förfarandet beträffande sådant ärende enligt hyresregleringslagen som inkommit innan hyresregleringslagen upphört att gälla. Dylikt ärende bör handläggas och avgöras enligt äldre bestämmelser. Till följd av de ändringar i hyresregleringslagen som föreslås i prop. 1974:151 skall överprövning av hyresnämnds avgörande efter den 1 juli 1975 ske i bostadsdomstolen.

11 §

Paragrafen motsvaras i huvudsak av 6 § övergångslagen. Föreskrift eller beslut som meddelats med stöd av hyresregleringslagen bör i princip inte gälla sedan hyresregleringslagens giltighetstid löpt ut. Från denna huvudregel görs i paragrafen undantag för vad som följer av 1 § denna lag, nämligen att hyra och andra hyresvillkor som fastställts av hyresnämnden skall tillämpas hela avtalstiden – beträffande långtidsavtal dock endast för tiden intill den fardag som infaller näst ett år från det hyresregleringen upphörde – om den fortsätter att löpa även efter avvecklingstidpunkten.

12 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse för det fall att otillåten hyra enligt hyresregleringslagen uttagits. För sådant fall bör hyresregleringslagens regler

om straff och återbetalningsskyldighet kunna tillämpas även i fortsättningen. Paragrafen motsvarar 7 § övergångslagen.

13 §

I paragrafen fastslås den självklara principen att lagen är tvingande till förmån för hyresgästen. Detsamma gäller för ny hyresgäst i de fall som anges i 8 §.

Övergångsbestämmelserna

Hyresregleringslagens giltighetstid löper ut vid utgången av september 1975. Det är angeläget att de avvecklingsfrågor som uppkommer kan tas upp av partsorganisationerna vid förhandlingar i god tid dessförinnan. Att förhandlingar kan inledas och överenskommelse träffas redan innan avvecklingslagen träder i kraft torde vara uppenbart. Däremot kan handläggning vid hyresnämnd för prövning av övergångshyra inte ske före ikraftträdandet. Det synes mig lämpligt att hyresnämnderna får möjlighet att pröva sådana ärenden redan någon tid innan hyresregleringslagen upphör att gälla. Jag föreslår därför att avvecklingslagen träder i kraft den 1 juli 1975. Enligt prop. 1974:151 skall bl. a. lagen om bostadsdomstol och vissa nya regler beträffande förfarandet i hyresnämnd träda i kraft samma dag.

Eftersom reglerna i lagen skall ersätta övergångslagens bestämmelser, bör övergångslagen upphöra att gälla vid samma tidpunkt. Övergångslagen bör emellertid alltjämt tillämpas när hyresregleringen upphört att gälla före utgången av juni 1975. I fråga om lagen (1942:470) om kontroll av upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt m. m., som upphörde att gälla den 1 januari 1969, bör alltjämt övergångslagen vara tillämplig.

10.10.8 *Förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)*

I enlighet med vad som har anförts i avsnitt 10.5.4 angående höjning av intäktsprocenten för vissa villafastigheter föreslås ändring i 24 § 2 mom. första stycket kommunalskattelagen. Beträffande innebörden av ändringen får jag hänvisa till den allmänna motiveringen i nämnda avsnitt.

De ändrade bestämmelserna avses, i överensstämmelse med förslag härom i avsnitt 10.5.6, bli tillämpliga första gången vid 1976 års taxering.

10.10.9 *Förslaget till kungörelse om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)*

56 § 1 mom.

I paragrafen meddelas allmänna bestämmelser om vad byggnadsnämnd har att iaktta vid prövning av ansökan om byggnadslov. Till den nuvarande

uppräkningen av författningar som nämnden skall beakta i byggnadslovsärende har fogats BSL. Den bestämmelse i nämnda lag som åsyftas med hänvisningen är i första hand 2 a § andra stycket. Innebörden av hänvisningen är att byggnadsnämnd inte får ge byggnadslov till sådan åtgärd i hyresfastighet som avses i 2 a § andra stycket, om hyresgästförening motsätter sig att åtgärden vidtas och hyresnämnd inte medger åtgärden. Som har framhållits i den allmänna motiveringen är de nya bestämmelserna inte avsedda att leda till någon större ändring i byggnadsnämndens prövning. Förändringarna i prövningsförfarandet ligger mera på det formella planet. Nämnden har endast att tillse att bestridande inte föreligger från hyresgästföreningens sida eller, om så skulle vara fallet, att erforderligt medgivande av hyresnämnden finns. Bevis om att hyresgästorganisationen inte motsätter sig det företag som ansökan om byggnadslov avser eller, i förekommande fall, beslut om medgivande till åtgärder skall som har framhållits i den allmänna motiveringen vara fogat till ansökan i byggnadslovsärendet.

Som jag har anfört förut förutsätter den föreslagna ordningen visst samspel mellan hyresnämnd och byggnadsnämnd. Härför krävs bl. a. att hyresnämnd kan inhämta yttrande från byggnadsnämnd. En bestämmelse härom tas upp i 17 § nämndlagen. I specialmotiveringen till den paragrafen utvecklas några ytterligare synpunkter på samspelet mellan hyresnämnd och byggnadsnämnd.

I övrigt hänvisas till vad som har anförts i avsnittet 10.7.1.2 i den allmänna motiveringen. Av vad som har anförts där framgår att bestämmelserna i 2 a § BSL tills vidare bör äga tillämpning bara i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena.

10.11 Hemställan

Under åberopande av vad jag har anfört i det föregående hemställer jag att Kungl. Maj:t

dels föreslår riksdagen att

1. avge yttrande över vad jag har anfört om bostadsbyggandets inriktning och omfattning,
2. godkänna av mig förordade grunder för bidrag till förbättring av boendemiljön,
3. godkänna de av mig förordade ändrade grunderna för bostadsfinansieringen,
4. godkänna vad jag har förordat om ett markvillkor,
5. avge yttrande över vad jag i övrigt har förordat i fråga om markpolitik samt uttalat i fråga om planfrågor,
6. godkänna de av mig förordade åtgärderna för att främja konkurrens på byggmarknaden,
7. godkänna de av mig förordade ändringarna i grunderna för statliga och statskommunala bostadstillägg,

dels föreslår riksdagen

att antaga förslagen till

8. lag om ändring i kommunallagen (1953:753),
9. lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm,
10. lag om ändring i lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun,
11. lag om ändring i jordabalken,
12. lag om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531),
13. lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149),
14. lag om ändring i lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter,
15. lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder,
16. lag om avveckling av hyresregleringen,
17. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370),

dels bereder riksdagen tillfälle att yttra sig över förslaget till

18. kungörelse om ändring i byggnadsstadgan (1959:612).

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

1 Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1953:753)

Härigenom förordnas att 58 § kommunallagen (1953:753[1]) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	58 §
Kommunen äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen en utdebitering av sju kronor, såvitt angår kommun som ej tillhör landstingskommun, och en utdebitering av fem kronor, såvitt angår annan kommun. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas; *dock må kommun vid förvärv av intecknad egendom övertaga betalningsansvar även för sådan i egendomen intecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.*	Kommun äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen en utdebitering av sju kronor, såvitt angår kommun som ej tillhör landstingskommun, och en utdebitering av fem kronor, såvitt angår annan kommun. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas.
Kommun äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet.	Kommun äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet. *Vid förvärv av fast egendom äger kommunen intill ett belopp motsvarande köpeskillingen för egendomen upptaga lån av säljaren eller övertaga betalningsansvaret för lån mot säkerhet av panträtt på grundval av inteckning i egendomen.*
Med lån – – –

2 Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm

Härigenom förordnas att 62 § kommunallagen (1957:50[1]) för Stockholm skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	62 §
Kommunen äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande en utdebitering av sju kronor för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas; *dock må kommunen vid förvärv av intecknad egendom övertaga betalningsansvar även för sådan i egendomen intecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.*	Kommunen äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande en utdebitering av sju kronor för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas.
Kommunen äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet.	Kommunen äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet. *Vid förvärv av fast egendom äger kommunen intill ett belopp motsvarande köpeskillingen för egendomen upptaga lån av säljaren eller övertaga betalningsansvaret för lån mot säkerhet av panträtt på grundval av inteckning i egendomen.*
Med lån – – –

Bilaga 2
Propositionens författningsförslag

1 Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1953:753)

Härigenom förordnas att 59 § kommunallagen (1953:753)[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
59 §	
Kommun äger jämväl upptaga dels lån av statsmedel, som av Konungen beviljats kommunen, dels ock, i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer, lån av statsmedel, som beviljats kommunen av statlig myndighet, samt lån för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning.	
Kommun äger därjämte, i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer, åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån, som av statsmedel beviljas annan än kommunen, så ock borgensansvar för lån för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning.	
Likaså må kommunen, på de villkor Konungen bestämmer, upptaga lån till vatten- och avloppsanläggningar.	Likaså må kommunen, på de villkor Konungen bestämmer, *dels* upptaga lån till vatten- och avloppsanläggningar, *dels vid förvärv av fast egendom, som med hänsyn till den framtida utvecklingen kräves för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning eller som behöver rustas upp, intill ett belopp motsvarande köpeskillingen för egendomen upptaga lån av säljaren eller övertaga betalningsansvaret för lån mot säkerhet av panträtt i egendomen.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

[1] Lagen omtryckt 1969:765.

2 Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1957:50) för Stockholm

Härigenom förordnas att 63 § kommunallagen (1957:50)[1] för Stockholm skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
63 §	
Kommunen äger jämväl upptaga dels lån av statsmedel, som av Konungen beviljats kommunen, dels ock, i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer, lån av statsmedel, som beviljats kommunen av statlig myndighet, samt lån för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning.	
Kommunen äger därjämte, i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer, åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån, som av statsmedel beviljas annan än kommunen, så ock borgensansvar för lån för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning.	
Likaså må kommunen, på de villkor Konungen bestämmer, upptaga lån till vatten- och avloppsanläggningar.	Likaså må kommunen, på de villkor Konungen bestämmer, *dels* upptaga lån till vatten- och avloppsanläggningar, *dels vid förvärv av fast egendom, som med hänsyn till den framtida utvecklingen kräves för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning eller som behöver rustas upp, intill ett belopp motsvarande köpeskillingen för egendomen upptaga lån av säljaren eller övertaga betalningsansvaret för lån mot säkerhet av panträtt i egendomen.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

[1] Lagen omtryckt 1969:766.

3 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun

Härigenom förordnas att i lagen (1969:215) med särskilda bestämmelser om Stockholms läns landstingskommun skall införas en ny paragraf, 9 b §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 b §
	Utöver vad som följer av 64 § landstingslagen (1954:319) får landstingskommunen på de villkor regeringen bestämmer vid förvärv av fast egendom, som med hänsyn till den framtida utvecklingen kräves för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning eller som behöver rustas upp, intill ett belopp motsvarande köpeskillingen för egendomen upptaga lån av säljaren eller övertaga betalningsansvaret för lån mot säkerhet av panträtt i egendomen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

4 Förslag till Lag om ändring i jordabalken

Härigenom förordnas i fråga om jordabalken[1]

dels att i 8 kap. 29 §, 12 kap. 44 och 68 §§, 13 kap. 2 §, 18 kap. 5 och 6 §§, 19 kap. 2, 23 och 24 §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 12 kap. 4 a, 16, 35, 45, 46, 48, 49, 54, 62, 66 och 70–73 §§ samt rubriken närmast före 12 kap. 23 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas en ny paragraf, 12 kap. 24 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 kap.
	4 a §[2]
Är hyresavtal som avser bostadslägenhet träffat för bestämd tid och är hyrestiden längre än ett år, får hyresgästen uppsäga avtalet till den fardag som inträffar närmast efter sex månader från uppsägningen, om hyresförhållandet på fardagen varat längre än nio månader i följd.	*Avser hyresavtal bostadslägenhet, får hyresgästen uppsäga hyresavtalet att upphöra vid månadsskifte som inträffar tidigast efter tre månader från uppsägningen.*
	16 §
Skadas lägenheten under hyrestiden och är hyresgästen ej ansvarig för skadan eller brister hyresvärden i sin underhållsskyldighet enligt 15 § andra stycket eller uppstår på annat sätt utan hyresgästens vållande hinder eller men i nyttjanderätten, äger 10–12 §§ motsvarande tillämpning. Detsamma gäller, om myndighet under hyrestiden meddelar beslut som avses i 10 §	*Bestämmelserna i 10–12 §§ äger motsvarande tillämpning, om* *1. lägenheten skadas under hyrestiden utan att hyresgästen är ansvarig för skadan,* *2. hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet enligt 15 § andra stycket,* *3. hinder eller men på annat sätt uppstår i nyttjanderätten utan hyres-*

[1] Omtryckt 1971:1209.

[2] Införd 1973:187.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
andra stycket eller 12 § utan att hyresgästen givit anledning till det, dock ej förrän beslutet länder till efterrättelse.	*gästens vållande, eller* *4.* myndighet under hyrestiden meddelar beslut som avses i 10 § andra stycket eller 12 § utan att hyresgästen givit anledning till det, dock ej förrän beslutet länder till efterrättelse. *Avser hyresavtalet bostadslägenhet, får hyresnämnden i fall som avses i första stycket 1–3 på ansökan av hyresgästen ålägga hyresvärden att avhjälpa bristen (reparationsföreläggande). I föreläggandet, som får förenas med vite, skall bestämmas viss tid inom vilken åtgärd som avses med föreläggandet skall ha vidtagits. Föreligger särskilda skäl, får tiden förlängas, om ansökan därom göres före utgången av den löpande tidsfristen.*

Hyresvärden och hyresgästen kan med bindande verkan träffa avtal om inskränkning i rätten att enligt första stycket erhålla nedsättning i hyran för hinder eller men i nyttjanderätten till följd av att hyresvärden låter utföra arbete för att sätta lägenheten i avtalat skick eller för att utföra sedvanligt underhåll av lägenheten eller fastigheten i övrigt eller annat arbete som särskilt anges i avtalet.

Hyresgästens *skyldigheter vid nyttjandet av lägenheten*	Hyresgästens *nyttjande av lägenheten*
	24 a §
	Bostadshyresgäst har rätt att på egen bekostnad i lägenheten utföra målning, tapetsering och därmed jämförlig åtgärd. Minskar därigenom lägenhetens bruksvärde, har hyresvärden rätt till ersättning för skadan. *Avser hyresavtalet enfamiljshus som icke är avsett att uthyras varaktigt eller lägenhet som upplåtaren innehar med bostadsrätt, gäller första stycket endast om ej annat har avtalats.* *Fråga om skyldighet för hyresgästen att utgiva ersättning enligt första stycket prövas av hyresnämnd.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

35 §[3]

Hyresgästen får överlåta hyresrätten till bostadslägenhet i syfte att genom byte erhålla annan bostad, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Sådant tillstånd skall lämnas, om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och detta kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Har hyresgästen erhållit lägenheten genom byte och innehaft lägenheten mindre än tre år, får tillstånd dock lämnas endast om synnerliga skäl föreligger.

Första stycket gäller ej, om

1. lägenheten är förhyrd i andra hand,
2. lägenheten utgör del av upplåtarens bostad,
3. lägenheten är belägen i enfamiljshus som icke är avsett att uthyras varaktigt eller i tvåfamiljshus,
4. upplåtaren innehar lägenheten med bostadsrätt,
5. hyresförhållandet ej varat längre än nio månader i följd.

5. *hyresavtalet avser möblerat rum eller lägenhet för fritidsändamål och* hyresförhållandet ej varat längre än nio månader i följd.

Medverkar kommun till att hyresgästen får annan bostad genom att anvisa eller förmedla denna, får kommunen göra framställning hos hyresnämnden om tillstånd som avses i första stycket. Vad som sagts nu gäller även kommunalförbund, som handhar för två eller flera kommuner gemensam bostadsförmedling.

45 §[4]

Bestämmelserna i 46–53 §§ gäller vid upplåtelse av bostadslägenhet, om ej

1. hyresförhållandet upphör innan det varat längre än nio månader i följd,

1. *hyresavtalet avser möblerat rum eller lägenhet för fritidsändamål och* hyresförhållandet upphör innan det varat längre än nio månader i följd,

2. lägenheten utgör del av upplåtarens egen bostad, eller
3. hyresförhållandet upphör på den grund att hyresrätten är förverkad eller förhållande som avses i 28 § föreligger samt annat ej följer av 47 eller 47 a §.

Har hyresvärden och hyresgästen i särskilt upprättad handling överenskommit, att hyresrätten icke skall vara förenad med rätt till förlängning, är överenskommelsen gällande. Har överenskommelsen träffats innan hyresförhållandet varat längre än nio månader i följd, gäller den dock endast

[3] Senaste lydelse 1973:187.
[4] Senaste lydelse 1973:660.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

om den godkänts av hyresnämnden. Hade make som ej har del i hyresrätten sin bostad i lägenheten när överenskommelsen träffades, gäller överenskommelsen mot honom endast om han godtagit den.

Vad i andra stycket tredje punkten föreskrives om make äger motsvarande tillämpning på sådan samboende som enligt lagen (1973:651) om ogifta samboendes gemensamma bostad har rätt att övertaga hyresrätten vid upplösning av samlevnaden.

46 §[5]

Om hyresvärden uppsagt hyresavtalet, har hyresgästen rätt till förlängning av avtalet, utom när

Om hyresvärden uppsagt hyresavtalet *eller, i fall som avses i 4 § första stycket, anmodat hyresgästen att flytta*, har hyresgästen rätt till förlängning av avtalet, utom när

1. hyresrätten är förverkad eller avtalet kan uppsägas enligt 28 § utan att likväl hyresvärden uppsagt avtalet att upphöra på någon av dessa grunder,

2. hyresgästen i annat fall åsidosatt sina förpliktelser i sådan mån att avtalet skäligen icke bör förlängas,

3. huset skall rivas och det ej är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör,

4. huset skall undergå större ombyggnad och det icke är uppenbart att hyresgästen kan sitta kvar i lägenheten utan nämnvärd olägenhet för ombyggnadens genomförande samt det ej är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör,

5. lägenheten ej vidare skall användas för bostadsändamål och det ej är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör,

6. avtalet avser lägenhet i en- eller tvåfamiljehus eller lägenhet som upplåtaren innehar med bostadsrätt och upplåtaren har sådant intresse att förfoga över lägenheten att hyresgästen skäligen bör flytta.

7. hyresförhållandet beror av sådan anställning i statlig eller kommunal verksamhet som är förenad med bostadstvång eller av anställning inom lantbruket eller av annan anställning, om den är av sådan art att det är nödvändigt för arbetsgivaren att förfoga över lägenheten för upplåtelse åt anställningens innehavare, samt anställningen har upphört,

8. hyresförhållandet i annat fall än som avses i 7 beror av anställning för skötsel och tillsyn av fastighet samt anställningen har upphört och det ej är obilligt mot hyresgästen att även hyresförhållandet upphör,

9. hyresförhållandet beror av annan anställning än som avses i 7 eller 8 och som upphört och det ej är obilligt mot hyresgästen att även hyresförhållandet upphör samt, om hyresförhållandet varat längre än tre år,

[5] Senaste lydelse 1973:187.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

hyresvärden har synnerliga skäl för att upplösa hyresförhållandet,

10. det i annat fall icke strider mot god sed i hyresförhållanden eller eljest är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör.

Om hyresvärdens intresse blir tillgodosett genom att hyresgästen avträder endast en del av lägenheten och avtalet lämpligen kan förlängas såvitt avser lägenheten i övrigt, har hyresgästen utan hinder av första stycket rätt till sådan förlängning.

Avträder bostadshyresgäst lägenhet eller del därav med anledning av att huset skall undergå större ombyggnad, skall hyresgästen om möjligt beredas tillfälle att efter ombyggnaden hyra likvärdig lägenhet i huset.

48 §[4]

Vid förlängning av hyresavtal utgår hyran med skäligt belopp. Den hyra som hyresvärden fordrar skall godtagas, om den ej är oskälig. Fordrad hyra är att anse som oskälig, om den *väsentligt överstiger* hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Härvid skall bortses från lägenhet vars hyra icke är rimlig med hänsyn till det allmänna hyresläget i orten för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus.

Vid förlängning av hyresavtal utgår hyran med skäligt belopp. Den hyra som hyresvärden fordrar skall godtagas, om den ej är oskälig. Fordrad hyra är att anse som oskälig, om den *är påtagligt högre än* hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Härvid skall bortses från lägenhet vars hyra icke är rimlig med hänsyn till det allmänna hyresläget i orten för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus.

Vid prövning enligt första stycket skall främst beaktas hyran för lägenheter i hus som förvaltas av allmännyttigt bostadsföretag. Har ombyggnads-, ändrings- eller underhållsarbete eller åtgärd av därmed jämförlig betydelse bekostats av hyresgästen, får vid bestämmande av hyra enligt första stycket hänsyn tagas till åtgärden endast om särskilda skäl föreligger.

Annat av hyresvärden uppställt villkor skall gälla, om det ej strider mot god sed i hyresförhållanden eller eljest är obilligt. Hyrestiden skall dock

[4] Senaste lydelse 1973:187.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
utgöra ett år med tre månaders uppsägningstid, om ej annan hyres- eller uppsägningstid av särskild anledning är lämpligare.	
I den mån ändring i hyresvillkoren ej påkallas, skall samma villkor som förut gälla.	
Träffas vid förlängning av hyresavtal överenskommelse om villkoren för det fortsatta hyresförhållandet, skall överenskommelsen, oavsett bestämmelserna i första och *andra* styckena, lända till efterrättelse i den mån ej annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.	Träffas vid förlängning av hyresavtal överenskommelse om villkoren för det fortsatta hyresförhållandet, skall överenskommelsen, oavsett bestämmelserna i första och *tredje* styckena, lända till efterrättelse i den mån ej annat följer av bestämmelserna i övrigt i denna balk.
49 §[1]	
Föreligger tvist om förlängning av hyresavtalet enligt 46 eller 47 § eller om villkor för sådan förlängning, åligger det hyresvärden att skriftligen meddela hyresgästen att denne, om han icke går med på att flytta, har att senast tre veckor efter det att han fått del av meddelandet hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Meddelandet skall lämnas i den ordning som enligt 8 § gäller för uppsägning. Bestämmelsen i 8 § tredje stycket tredje punkten gäller dock ej.	
Meddelande som avses i första stycket skall lämnas senast inom tre månader efter hyrestidens utgång. Iakttages ej tiden, är uppsägningen utan verkan, om hyresgästen ej före tremånaderstidens utgång har hänskjutit tvisten till hyresnämnden eller ändå avflyttat.	
Om hyresvärden fullgjort vad som åligger honom enligt första och andra styckena, har den som fordrar förlängning att hänskjuta tvisten till hyresnämnden inom den i första stycket angivna tiden. Iakttages ej denna, förfaller rätten till förlängning av avtalet. Vad som har sagts nu gäller ej, om inom samma tid tvist hänskjutes till nämnden enligt 54 § *andra* stycket.	Om hyresvärden fullgjort vad som åligger honom enligt första och andra styckena, har den som fordrar förlängning att hänskjuta tvisten till hyresnämnden inom den i första stycket angivna tiden. Iakttages ej denna, förfaller rätten till förlängning av avtalet. Vad som har sagts nu gäller ej, om inom samma tid tvist hänskjutes till nämnden enligt 54 § *fjärde* stycket.
54 §[2]	
Bostadshyresgäst har rätt att till tidpunkt då han enligt *lag eller* avtal	Bostadshyresgäst har rätt att till tidpunkt då han enligt *3 § andra*

[1] Senaste lydelse 1973:187.
[2] Senaste lydelse 1973:187.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
kunnat bringa hyresförhållandet att upphöra i stället med iakttagande av den uppsägningstid som i sådant fall skulle ha gällt uppsäga hyresavtalet för ändring av hyresvillkoren, *om hyresförhållandet vid den tidpunkten varat längre än nio månader i följd och lägenheten ej utgör del av upplåtarens egen bostad.* Hyresgästen skall i uppsägningen uppgiva att han begär ändring av hyresvillkoren.	*stycket eller 4 § andra stycket första punkten eller enligt* avtal kunnat bringa hyresförhållandet att upphöra i stället med iakttagande av den uppsägningstid som i sådant fall skulle ha gällt uppsäga hyresavtalet för ändring av hyresvillkoren. Hyresgästen skall i uppsägningen uppgiva att han begär ändring av hyresvillkoren.
Har hyresförhållande vid tidpunkt som avses i första stycket ej varat längre än nio månader i följd, får uppsägningen ske till utgången av kalendermånad då hyresförhållandet varat längre än nio månader men längst ett år i följd.	*Första stycket äger ej tillämpning, om hyresavtalet avser möblerat rum eller lägenhet för fritidsändamål och hyresförhållandet vid den tidpunkt då det kunnat bringas att upphöra ej varat längre än nio månader i följd eller om lägenheten utgör del av upplåtarens egen bostad.* *Är hyresavtal som avser bostadslägenhet träffat för bestämd tid och är hyrestiden längre än ett år, får hyresgästen uppsäga avtalet för ändamål som avses i första stycket till den fardag som inträffar närmast efter sex månader från uppsägningen, om hyresförhållandet på fardagen varat längre än nio månader i följd.*
Har hyresgästen uppsagt hyresavtalet enligt första eller *andra* stycket, skall han inom tre veckor från uppsägningen hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Gör han det ej, är uppsägningen utan verkan. Vad som har sagts nu gäller ej, om inom samma tid tvist hänskjutes till nämnden enligt 49 § tredje stycket.	Har hyresgästen uppsagt hyresavtalet enligt första eller *tredje* stycket, skall han inom tre veckor från uppsägningen hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Gör han det ej, är uppsägningen utan verkan. Vad som har sagts nu gäller ej, om inom samma tid tvist hänskjutes till nämnden enligt 49 § tredje stycket.

62 §

Beror fråga om förlängning av hyresavtal på prövning av rätten, får denna, utan hinder av att tiden för lägenhetens avträdande ännu icke inträtt, i samband med nämnda frågas avgörande till prövning upptaga talan av hyresvärden om åläggande för hyresgästen att flytta.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Hyresnämnden skall självmant upptaga fråga om utdömande av vite som förelagts med stöd av 16 § andra stycket. Har ändamålet med vitet förfallit, får vitet ej utdömas.
	Vite som avses i andra stycket får ej förvandlas.
66 §[9]	
Avtal mellan hyresvärd och hyresgäst, att framtida tvist med anledning av hyresförhållandet skall hänskjutas till avgörande av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen, får ej göras gällande i fråga om hyresgästens rätt eller skyldighet att tillträda eller behålla lägenheten, *nedsättning av förstagångshyra*, fastställande av hyresvillkor i fall som avses i 51 eller 52 § eller bestämmande av ersättning enligt 57 §. I övrigt gäller skiljeavtalet ej såvitt därigenom skiljemän utsetts eller bestämmelse meddelats om skiljemännens antal, sättet för deras utseende eller förfarandet vid skiljenämnden. I berörda hänseenden skall lagen (1929:145) om skiljemän tillämpas. Vad som sagts nu utgör dock ej hinder för att i skiljeavtalet utse hyresnämnden till skiljenämnd eller bestämma kortare tid för skiljemannaåtgärdens avslutande än den tid om sex månader som anges i nämnda lag.	Avtal mellan hyresvärd och hyresgäst, att framtida tvist med anledning av hyresförhållandet skall hänskjutas till avgörande av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen, får ej göras gällande i fråga om hyresgästens rätt eller skyldighet att tillträda eller behålla lägenheten, fastställande av hyresvillkor i fall som avses i 51 eller 52 § eller bestämmande av ersättning enligt 57 §. I övrigt gäller skiljeavtalet ej såvitt därigenom skiljemän utsetts eller bestämmelse meddelats om skiljemännens antal, sättet för deras utseende eller förfarandet vid skiljenämnden. I berörda hänseenden skall lagen (1929:145) om skiljemän tillämpas. Vad som sagts nu utgör dock ej hinder för att i skiljeavtalet utse hyresnämnden till skiljenämnd eller bestämma kortare tid för skiljemannaåtgärdens avslutande än den tid om sex månader som anges i nämnda lag.
70 §[10]	
Om part ej godtager hyresnämnds beslut i fråga som avses i 34, 36, 49, 52 eller 55 §, får parten klandra beslutet genom att väcka talan mot den	Om part ej godtager hyresnämnds beslut i fråga som avses i *24 a*, 34, 36, 49, 52 eller 55 §, får parten klandra beslutet genom att väcka talan

[9] Senaste lydelse 1972:252.
[10] Senaste lydelse 1973:187.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
andra parten inom tre veckor från den dag beslutet meddelades. Klandras icke beslutet inom denna tid, är parts rätt till talan förlorad.	mot den andra parten inom tre veckor från den dag beslutet meddelades. Klandras icke beslutet inom denna tid, är parts rätt till talan förlorad.
	Talan mot hyresnämnds beslut i fråga som avses i 16 § andra stycket eller 62 § andra stycket föres genom besvär inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.
Hyresnämnds beslut i fråga som avses i 35, 40, 45, 56 eller 59 § får *ej klandras.*	*Mot* hyresnämnds beslut i fråga som avses i 35, 40, 45, 56 eller 59 § får *klander eller besvär ej anföras.*
71 §	
Hyrestvist som ej enligt 69 § ankommer på hyresnämnds prövning och ej heller rör kollektivavtal skall upptagas av den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen. Klandertalan som avses i 70 § upptages, om den rör kollektivavtal, av arbetsdomstolen och i annat fall av domstol som nyss nämnts.	Hyrestvist som ej enligt 69 § ankommer på hyresnämnds prövning och ej heller rör kollektivavtal skall upptagas av den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen. Klandertalan som avses i 70 § *första stycket* upptages, om den rör kollektivavtal, av arbetsdomstolen och i annat fall av domstol som nyss nämnts. *Besvärstalan som avses i 70 § andra stycket upptages, om den rör kollektivavtal, av arbetsdomstolen och i annat fall av Svea hovrätt.*
	Besvärshandlingen skall ingivas till den domstol som har att upptaga besväret. Finnes besvärstalan ej vara fullföljd på föreskrivet sätt eller inom rätt tid, skall den avvisas. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till hyresnämnden, skall besväret ändå upptagas till prövning.

Tvist som efter klander mot hyresnämnds beslut är anhängig vid domstol får återförvisas till nämnden.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
72 §[1]	
Talan får ej föras mot fastighetsdomstols dom i fråga om tillstånd som avses i 34 eller 36 § eller i fråga om fastställande av hyresvillkor i fall som avses i 51, 52 eller 55 § och ej heller mot hovrätts dom i fråga om förlängning av hyresavtal, uppskov med avflyttning i fall som avses i 52 § eller fastställande av hyresvillkor i fall som avses i 51 eller 52 §.	Talan får ej föras mot fastighetsdomstols dom i fråga om tillstånd som avses i 34 eller 36 § eller i fråga om fastställande av hyresvillkor i fall som avses i 51, 52 eller 55 § och ej heller mot hovrätts dom i fråga om förlängning av hyresavtal, uppskov med avflyttning i fall som avses i 52 § eller fastställande av hyresvillkor i fall som avses i 51 eller 52 § *eller i fråga om skadestånd i fall som avses i 24 a §. Talan får icke heller föras mot beslut av Svea hovrätt i fråga som avses i 16 § andra stycket eller 62 § andra stycket.*
73 §	
I hyrestvist som avses i 49 eller 55 § skall vardera parten svara för sin rättegångskostnad i fastighetsdomstolen, i den mån annat ej följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.	I hyrestvist som avses i 49 eller 55 § skall vardera parten svara för sin rättegångskostnad i fastighetsdomstolen, i den mån annat ej följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. *Motsvarande gäller i besvärsmål vars prövning ankommer på Svea hovrätt eller arbetsdomstolen.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

2. De nya bestämmelserna i 12 kap. 4 a, 16, 45, 46, 48 och 54 §§ gäller även i fråga om hyresavtal som slutits före utgången av år 1974. Har avtalet uppsagts eller har i fall som avses i 12 kap. 4 § första stycket hyrestiden löpt ut dessförinnan äger dock 12 kap. 4 a, 45, 46, 48 och 54 §§ i deras äldre lydelse fortfarande tillämpning. Vad som sagts om verkan av att avtalet uppsagts före den tidpunkt då de nya bestämmelserna träder i kraft gäller icke om avtalet på grund av lag har förlängts efter uppsägningen för tid efter ikraftträdandet.

3. De nya bestämmelserna i 24 a § gäller även i fråga om avtal som slutits före ikraftträdandet. Avser hyresavtalet enfamiljshus, gäller de dock först från och med den tidpunkt till vilken hyresvärden genom uppsägning som göres efter ikraftträdandet kan säga upp avtalet.

[1] Senaste lydelse 1973:187.

4. Bestämmelserna i 12 kap. 35 § i den nya lydelsen gäller även i fråga om avtal som slutits före ikraftträdandet, om 12 kap. 45 § i den nya lydelsen är tillämplig på avtalet enligt punkt 2.

5 Förslag till
Lag om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531)

Härigenom förordnas i fråga om bostadssaneringslagen (1973:531) *dels* att 1–3, 13, 19–21 och 23 §§ skall ha nedan angivna lydelse, *dels* att i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 a och 2 b §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna lag äger tillämpning på fastighet på vilken finns bostadslägenhet som fastighetens ägare regelmässigt uthyr för annat ändamål än fritidsändamål och som ej utgör del av hans egen bostad. Lagen gäller dock ej fastighet som tillhör staten eller kommun.	
När byggnad tillhör innehavare av inskriven tomträtt, äger bestämmelserna i denna lag motsvarande tillämpning på tomträtten. I fråga om byggnad som eljest tillhör annan än ägaren av marken gäller lagen i tillämpliga delar.	
	Med organisation av hyresgäster avses i denna lag riksorganisation eller förening, som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen.
2 §	
Har bostadslägenhet ej den lägsta standard som kan godtagas, får hyresnämnd på ansökan av kommunen och under förutsättning som anges i 5 eller 6 § ålägga fastighetens ägare att vidtaga åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå sådan standard (upprustningsåläggande) eller förbjuda att lägenheten används för bostadsändamål (användningsförbud).	Har bostadslägenhet ej den lägsta standard som kan godtagas, får hyresnämnd på ansökan av kommunen *eller organisation av hyresgäster* och under förutsättning som anges i 5 eller 6 § ålägga fastighetens ägare att vidtaga åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå sådan standard (upprustningsåläggande) eller förbjuda att lägenheten användes för bostadsändamål (användningsförbud).

Står fastigheten under förvaltning enligt lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet, skall hyresnämnden, i stället för att meddela upprustningsåläggande, föreskriva att i förvaltningen skall ingå att vidtaga de upprustningsåtgärder som nämnden föreskriver. Vad i lagen sägs om upprustningsåläggande skall äga motsvarande tillämpning på sådan föreskrift.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Konungen eller myndighet som konungen bestämmer meddelar bestämmelser om vad som skall förstås med lägsta godtagbara standard.	
	2 a §
	Hyresnämnd får förbjuda fastighetsägare att i fastigheten utföra förbättringsarbete eller liknande åtgärd, som ej kräver byggnadslov, om ej åtgärden behövs för att bostadslägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard. Förbud meddelas, om det är uppenbart att åtgärden ej är påkallad av boendehänsyn. Fråga om förbud eller hävande av förbud upptages på ansökan av organisation av hyresgäster eller av fastighetsägaren.
	Om organisation av hyresgäster motsätter sig att i fastighet vidtages annan åtgärd, som kräver byggnadslov, än som behövs för att bostadslägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard, får åtgärden vidtagas endast om hyresnämnden på ansökan av fastighetsägaren medger det. Sådant medgivande får lämnas endast om särskilda skäl föreligger därtill.
	2 b §
	Bostadslägenhet skall anses ha lägsta godtagbara standard om den är försedd med anordning inom lägenheten för
	1. kontinuerlig uppvärmning,
	2. kontinuerlig tillgång till varmt och kallt vatten för hushåll och hygien,
	3. avlopp för spillvatten,
	4. personlig hygien, omfattande toalett och tvättställ samt badkar eller dusch,
	5. försörjning med elektrisk ström för normal hushållsförbrukning,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6. matlagning, omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor.
	Vidare skall tillgång finnas till förrådsutrymme inom fastigheten och till anordning för hushållstvätt inom fastigheten eller inom rimligt avstånd från denna.
	Utöver första och andra styckena gäller i fråga om lägsta godtagbara standard att huset ej har sådana brister som avses i 48 a § andra stycket byggnadsstadgan (1959:612).
	Föreligger särskilda skäl, skall bostadslägenhet utan hinder av första stycket 4 anses ha lägsta godtagbara standard, om tillgång till toalett finns i nära anslutning till lägenheten och anordning för bad eller dusch finns i huset. Förekommer eljest avvikelser från vad som föreskrives i första eller andra stycket, skall lägenheten anses ha sådan standard, om särskilda skäl föreligger och avvikelsen ej är betydande.
3 §	
Ansökan *om upprustningsåläggande eller användningsförbud* kan riktas mot den för vilken lagfart senast är beviljad eller sökt, även om denne har överlåtit fastigheten innan ansökan göres.	Ansökan *i ärende enligt 2 eller 2 a § första stycket* kan riktas mot den för vilken lagfart senast är beviljad eller sökt, även om denne har överlåtit fastigheten innan ansökan göres.
Överlåtes fastigheten sedan ansökan gjorts eller är fall som avses i första stycket, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att det varom tvistas överlåtes och om tredje mans deltagande i rättegång äga motsvarande tillämpning.	Överlåtes fastigheten sedan ansökan *som avses i 2 § eller 2 a §* gjorts eller är fall som avses i första stycket, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att det varom tvistas överlåtes och om tredje mans deltagande i rättegång äga motsvarande tillämpning.
Om tvist angående äganderätten är antecknad i fastighetsboken, kan	Om tvist angående äganderätten är antecknad i fastighetsboken, kan

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
ansökan riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.	ansökan *enligt 2 § eller 2 a § första stycket* riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.
13 §	
Upprustningsåläggande *och* användningsförbud får förenas med vite.	Upprustningsåläggande, användningsförbud *och förbud enligt 2 a § första stycket* får förenas med vite.
I fall som avses i 8 § gäller utsatt vite ej mot den nye ägaren, men hyresnämnden får utsätta vite för denne.	*Utsatt vite gäller ej mot ny ägare. I fall som avses i 8 § får dock hyresnämnden utsätta vite för denne.*
19 §	
Kommunen får besiktiga fastighet i den mån det är nödvändigt för att förbereda eller utföra talan enligt denna lag.	Kommunen *och organisation av hyresgäster* får besiktiga fastighet i den mån det är nödvändigt för att förbereda eller utföra talan enligt denna lag.
Lämnas kommunen ej *tillfälle till* besiktning som avses i första stycket, får hyresnämnden förelägga *fastighetsägaren* att vid vite hålla fastigheten tillgänglig för besiktning.	*Lämnar fastighetsägaren* ej *tillträde för* besiktning som avses i första stycket, får hyresnämnden förelägga *honom* att vid vite hålla fastigheten tillgänglig för besiktning.
20 §	
Fråga om uttagande av vite som förelagts med stöd av denna lag prövas av hyresnämnden på yrkande av kommunen. Vite får ej förvandlas.	Fråga om uttagande av vite som förelagts med stöd av denna lag prövas av hyresnämnden på yrkande *av den på vars ansökan vitet har förelagts.* Vite får ej förvandlas.
21 §	
Mot beslut i fråga som enligt denna lag skall prövas av hyresnämnd föres talan genom besvär, om beslutet avser fråga om upprustningsåläggande eller användningsförbud eller åtgärd enligt 12 §, hos Svea hovrätt och eljest hos den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.	Mot beslut i fråga som enligt denna lag skall prövas av hyresnämnd föres talan genom besvär, om beslutet avser fråga om upprustningsåläggande eller användningsförbud eller åtgärd enligt 12 § *eller fråga enligt 2 a §*, hos Svea hovrätt och eljest hos den fastighetsdomstol inom vars område fastigheten är belägen.

Besvärshandlingen skall inges till hovrätten eller, om talan skall fullföljas hos fastighetsdomstolen, till denna inom tre veckor från den dag beslutet

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
meddelades. Finnes besvärstalan ej vara fullföljd på föreskrivet sätt eller inom rätt tid, skall den avvisas. Har besvärshandlingen före besvärstidens utgång kommit in till hyresnämnden, skall besvären ändå upptagas till prövning.	
	23 §
Bifalles fastighetsägarens talan i besvärsmål, kan kommunen åläggas att ersätta honom hans rättegångskostnad. I övrigt svarar vardera parten för sin rättegångskostnad, i den mån ej annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.	Bifalles fastighetsägarens talan i besvärsmål *i vilket kommunen är motpart*, kan kommunen åläggas att ersätta honom hans rättegångskostnad. *Om han vinner besvärsmål i vilket organisation av hyresgäster är motpart, kan sådan ersättning tillerkännas honom av statsverket.* I övrigt svarar vardera parten för sin rättegångskostnad i den mån ej annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

Har ansökan om byggnadslov gjorts före ikraftträdandet, äger bestämmelserna i 2 a § andra stycket ej tillämpning.

De nya bestämmelserna i 2 och 2 a §§ äger tills vidare tillämpning endast i nedan angivna kommuner

Stockholms län:
Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Tyresö, Täby, Upplands–Bro, Upplands–Väsby, Vallentuna, Vaxholm och Värmdö kommuner

Malmöhus län:
Bara, Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg och Vellinge kommuner

Hallands län:
Kungsbacka kommun

Göteborgs och Bohus län:
Göteborg, Härryda, Kungälv, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö kommuner

Älvsborgs län:
Ale och Lerum kommuner.

6 Förslag till
Lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom förordnas i fråga om anläggningslagen (1973:1149) *dels* att i 9 och 23 §§ ordet "Kungl. Maj:t" skall bytas ut mot "regeringen", *dels* att 7, 18, 19, 30 och 31 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 §
Gemensamhetsanläggning får ej inrättas, om ägarna av de fastigheter som skall deltaga i anläggningen mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas som har störst nytta av anläggningen.	Gemensamhetsanläggning får ej inrättas, om ägarna av de fastigheter som skall deltaga i anläggningen *och hyresgästerna i sådana fastigheter* mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas som har störst nytta av anläggningen. *Hyresgästerna företrädes av riksorganisation av hyresgäster eller förening, som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde fastigheterna är belägna (hyresgästorganisation).*

Första stycket gäller icke, om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget.

	18 §
Rätt att påkalla förrättning enligt denna lag tillkommer ägaren av fastighet, som avses skola deltaga i anläggningen, *samt* byggnadsnämnden.	Rätt att påkalla förrättning enligt denna lag tillkommer ägaren av fastighet, som avses skola deltaga i anläggningen, byggnadsnämnden *och hyresgästorganisation.*

Länsstyrelsen kan påkalla förrättning för inrättande av anläggning som styrelsen finner vara av större betydelse från allmän synpunkt.

Vid expropriation eller liknande tvångsförvärv får förvärvaren påkalla förrättning för inrättande av sådan anläggning varigenom olägenhet av förvärvet kan undanröjas, minskas eller förebyggas.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

19 §

I fråga om förrättning enligt denna lag äger 4 kap. 1–24, 27–40 och 42 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning.

Har hyresgästorganisation påkallat förrättningen eller kan den eljest beröra hyresgästers rätt, skall fastighetsbildningsmyndigheten underrätta organisationen om tid och plats för sammanträde eller, i fall som avses i 4 kap. 15 § fastighetsbildningslagen, om förrättningen innan denna avslutas.

30 §

I fråga om fullföljd av talan mot beslut eller åtgärd av fastighetsbildningsmyndigheten enligt denna lag äger 15 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning. Bestämmelserna om fastighetsbildningsbeslut skall därvid tillämpas på anläggningsbeslut.

Mot anläggningsbeslut eller beslut om inställande av förrättning som begärts av hyresgästorganisation får organisationen föra talan i likhet med vad som gäller för sakägare.

Mot fastighetsbildningsmyndighetens beslut enligt 4 § andra stycket denna lag föres talan särskilt på sätt och inom tid som anges i 15 kap. 2 § fastighetsbildningslagen.

Vid tillämpning av 15 kap. 6 § fastighetsbildningslagen i ärende om godkännande enligt 43 § denna lag räknas besvärstiden från dagen för fastighetsbildningsmyndighetens beslut. Mot beslut om sådant godkännande får byggnadsnämnden och länsstyrelsen föra talan såsom mot anläggningsbeslut.

31 §

Bestämmelserna i 16–18 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) om rättegången i fastighetsbildningsmål äger motsvarande tillämpning på mål som fullföljts enligt 30 §.

I rättegången likställes hyresgästorganisation med enskild sakägare, om organisationen fört talan mot fastighetsbildningsmyndighetens beslut eller saken eljest kan beröra hyresgästers rätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Har vid förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149) sammanträde med sakägarna hållits före ikraftträdandet, gäller äldre bestämmelser.

De nya bestämmelserna äger tills vidare tillämpning endast i nedan angivna kommuner

Stockholms län:
Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna, Vaxholm och Värmdö kommuner

Malmöhus län:
Bara, Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg och Vellinge kommuner

Hallands län:
Kungsbacka kommun

Göteborgs och Bohus län:
Göteborg, Härryda, Kungälv, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö kommuner

Älvsborgs län:
Ale och Lerum kommuner.

7 Förslag till
Lag om ändring i lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter

dels att i 1 § ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 4 och 6 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §
Ärende om ersättning enligt 2 § eller tillstånd enligt 3 § prövas av hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 § jordabalken.	
I fråga om förfarandet inför hyresnämnd äger 4 § andra stycket, *14*, 17–21 och 24–30 §§ lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder motsvarande tillämpning.	I fråga om förfarandet inför hyresnämnd äger 4 § andra stycket, 17–21 och 24–30 §§ lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder motsvarande tillämpning.
	6 §
Den som uppsåtligen bryter mot 2 eller 3 § dömes till böter eller fängelse i högst ett år.	Den som uppsåtligen bryter mot 2 eller 3 § dömes till böter eller fängelse i högst ett år. *Han är även i fall som avses i 2 § skyldig att återbära otillåten ersättning.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

8 Förslag till Lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

dels att i 3, 5, 6 och 19 §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 4, 17, 22, 23 och 32 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[1]	
Hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 § jordabalken har till uppgift att	
1. medla i hyres- eller bostadsrättstvist,	
2. pröva tvist om överlåtelse av hyresrätt enligt 12 kap. 34–36 §§, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 12 kap. 40 §, förlängning av hyresavtal eller villkor för sådan förlängning enligt 12 kap. 49 §, hyresvillkor enligt 12 kap. 55 § eller uppskov med avflyttning enligt 12 kap. 59 §, allt jordabalken,	2. pröva tvist om *reparationsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket, skadestånd enligt 12 kap. 24 a §*, överlåtelse av hyresrätt enligt 12 kap. 34–36 §§, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 12 kap. 40 §, förlängning av hyresavtal eller villkor för sådan förlängning enligt 12 kap. 49 §, hyresvillkor enligt 12 kap. 55 § eller uppskov med avflyttning enligt 12 kap. 59 §, allt jordabalken,

3. pröva tvist om hyresvillkor enligt 7 § sista stycket, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 30 § andra stycket eller medlemskap enligt 52 §, allt bostadsrättslagen (1971:479),

4. pröva fråga om godkännande av överenskommelse som avses i 12 kap. 45 eller 56 § jordabalken eller av beslut som avses i 60 § första stycket 1 bostadsrättslagen,

5. vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvist,

6. pröva frågor enligt lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet och enligt bostadssaneringslagen (1973:531).

Ärende upptages av den hyresnämnd inom vars område fastigheten är belägen.

17 §

Om anledning därtill förekommer, skall nämnd eller den nämnden förordnar besiktiga den fastighet som ärendet rör. Parterna skall beredas tillfälle

[1] Senaste lydelse 1973:542.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
att närvara vid sådan besiktning. Nämnd får också föranstalta om annan nödvändig utredning.	
I ärende som avses i 9 kap. 18 eller 21 § jordabalken skall arrendenämnden inhämta yttrande från *den lantbruksnämnd inom vars område fastigheten är belägen.*	I ärende som avses i 9 kap. 18 eller 21 § jordabalken skall arrendenämnden inhämta yttrande från *lantbruksnämnden. Hyresnämnd får i ärende som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) inhämta yttrande från byggnadsnämnden. Yttrande som sagts nu inhämtas från den lantbruksnämnd eller byggnadsnämnd inom vars område fastigheten är belägen.*
22 §	
Beslut av nämnd äger, sedan tid för klander eller besvär utgått när talan får föras mot beslutet, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 1 § första stycket 2 eller 4 § första stycket 2, 3 eller 6. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om tillstånd enligt 12 kap. 34–36 eller 40 § jordabalken eller 30 § andra stycket bostadsrättslagen (1971:479) eller ansökan om uppskov enligt 12 kap. 59 § jordabalken lämnats utan bifall.	Beslut av nämnd äger, sedan tid för klander eller besvär utgått när talan får föras mot beslutet, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 1 § första stycket 2 eller 4 § första stycket 2, 3 eller 6. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om *reparationsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller* tillstånd enligt 12 kap. 34–36 eller 40 § jordabalken eller 30 § andra stycket bostadsrättslagen (1971:479) eller ansökan om uppskov enligt 12 kap. 59 § jordabalken *eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) lämnats utan bifall.*
23 §[1]	
Om rätt för part att klandra beslut av nämnd i arrende-, hyres- eller bostadsrättstvist och om fullföljd av talan mot hyresnämnds beslut i fråga om godkännande av beslut på föreningsstämma eller i ärende angående tvångsförvaltning eller bostadssanering finns bestämmelser i 8 kap. 31 § och 12 kap. 70 § jordabalken,	Om rätt för part att klandra beslut av nämnd i arrende-, hyres- eller bostadsrättstvist och om fullföljd av talan mot hyresnämnds beslut i fråga om *reparationsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket, utdömande av vite enligt 12 kap. 62 § andra stycket jordabalken eller* godkännande av beslut på föreningsstämma eller i

[1] Senaste lydelse 1973:542.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 § lagen (1957:390) om fiskearrenden, 76 § bostadsrättslagen (1971:479), 17 § lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet samt 21 § bostadssaneringslagen (1973:531).	ärende angående tvångsförvaltning eller bostadssanering finns bestämmelser i 8 kap. 31 § och 12 kap. 70 § jordabalken, 16 § lagen (1957:390) om fiskearrenden, 76 § bostadsrättslagen (1971:479), 17 § lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet samt 21 § bostadssaneringslagen (1973:531).

Mot beslut av nämnd får talan i annat fall än som avses i sjätte stycket föras hos fastighetsdomstolen genom besvär, när nämnden

1. avvisat ansökan som avses i 8, 11 eller 14–16 §,
2. avskrivit ärende enligt 8–10 eller 16 §, dock ej när ärendet kan återupptagas,
3. förordnat angående ersättning för någons medverkan i ärendet,
4. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iakttaga föreläggande eller ådömt straff för förseelse i förfarandet.

Besvärshandlingen skall inges till den fastighetsdomstol som avses i 8 kap. 32 § och 12 kap. 71 § jordabalken, 17 § lagen (1957:390) om fiskearrenden, 77 § bostadsrättslagen (1971:479), 11 § lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet samt 21 § bostadssaneringslagen (1973:531) inom tre veckor från den dag beslutet meddelades. Finnes besvärstalan ej vara fullföljd på föreskrivet sätt eller inom rätt tid, skall den avvisas av fastighetsdomstolen. I övrigt äger 52 kap. 3 och 5–12 §§ rättegångsbalken motsvarande tillämpning. Bestämmelse som avser hovrätt gäller därvid i stället fastighetsdomstolen. Mot fastighetsdomstolens beslut med anledning av besvär enligt andra stycket 1–3 får talan ej föras.

Mot annat beslut av nämnd än som avses i första och andra styckena får talan föras endast i samband med sådan talan som avses i första stycket.

Undanröjes nämnds beslut om avskrivning eller avvisning, återupptages ärendet av nämnden.

Andra–femte styckena äger motsvarande tillämpning i ärende enligt bostadssaneringslagen angående upprustningsåläggande eller användningsförbud eller åtgärd som avses i 12 § samma lag, dock skall vad som sägs om fastighetsdomstol i stället gälla Svea hovrätt.	Andra–femte styckena äger motsvarande tillämpning i ärende *angående reparationsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller utdömande av vite enligt 12 kap. 62 § andra stycket jordabalken och i ärende* enligt bostadssaneringslagen angående upprustningsåläggande eller användningsförbud eller *förbud eller medgivande som avses i 2 a § samma*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	lag eller åtgärd som avses i 12 § samma lag, dock skall vad som sägs om fastighetsdomstol i stället gälla Svea hovrätt.
	32 §
Föres ej talan mot *arrendenämnds* beslut *om ersättning* enligt 9 kap. 14 § jordabalken, får beslutet verkställas såsom lagakraftägande dom.	Föres ej talan mot *nämnds* beslut enligt 9 kap. 14 § *eller 12 kap. 24 a §* jordabalken, får beslutet verkställas såsom lagakraftägande dom.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975.

9 Förslag till Lag om avveckling av hyresregleringen

Härigenom förordnas som följer.

1 § Har lagen (1942:429) om hyresreglering m. m. varit tillämplig på hyresavtal, som även omfattar tid efter det lagen upphört att gälla, skall avtalet för nämnda tid anses upptaga den hyra som utgick då hyresregleringen upphörde. Är annat hyresvillkor bestämt genom hyresnämnds beslut eller domstols dom, skall avtalet i denna del anses ha det innehåll, som framgår av beslutet eller domen.

Är hyresavtalet slutet för en tid av minst fem år, skall vad i första stycket föreskrives gälla endast för tiden intill den fardag som infaller näst efter ett år från det hyresregleringen upphörde.

2 § Bestämmelserna i 3 och 4 §§ äger tillämpning på hyresförhållande i vilket hyran den 30 september 1975 är reglerad enligt 3 och 4 §§ lagen (1942:429) om hyresreglering m. m. I fråga om särskilt erlagd ersättning för kostnad som avses i 12 kap. 19 a § jordabalken gäller dock icke 3 och 4 §§.

Riksorganisation av fastighetsägare och riksorganisation av hyresgäster kan träffa skriftlig överenskommelse om att 3 och 4 §§ icke skall gälla beträffande viss eller vissa kategorier av lägenheter eller lägenheterna i viss eller vissa orter. Överenskommelsen skall anmälas till myndighet som regeringen bestämmer. Vad nu sagts gäller ej i fråga om lägenhet i Stockholms, Göteborgs eller Malmö kommun.

Har hus eller del av hus undergått omfattande ombyggnad som avslutats efter utgången av år 1968, skall hyresnämnden på framställning av hyresvärd eller hyresgäst förordna att 3 och 4 §§ icke skall gälla för huset eller husdelen.

3 § Under tiden den 1 oktober 1975–den 30 september 1978 får hyresvärden ta emot högre hyra än som utgått tidigare endast efter sådan överenskommelse eller prövning som avses i 4 §.

Om den utgående hyran understiger hyran för lägenheter, som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga, får hyran under den i första stycket angivna tidsperioden icke höjas i vidare mån än som motsvarar skälig andel av skillnaden mellan utgående hyra och hyran för likvärdiga lägenheter. Andelens storlek skall bestämmas så att lägenhetens hyra den 1 oktober 1978 är anpassad till hyran för likvärdiga lägenheter. Den högsta hyra som sålunda får utgå vid varje tidpunkt under övergångstiden betecknas i denna lag som övergångshyra.

4 § Övergångshyra fastställes eller ändras genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärd eller organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan organisation av hyresgäster. Med organisation avses därvid riksorganisation eller förening, som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde lägenheten är belägen.

Har överenskommelse ej träffats, får hyresnämnden på framställning av hyresvärd pröva frågan om fastställelse eller ändring av övergångshyran. Hyresnämnden får upptaga frågan endast om förhandling har ägt rum med organisation av hyresgäster, som avses i första stycket, eller mot förhandlingen mött hinder, som ej berott av hyresvärden eller organisation av fastighetsägare, i vilken han är medlem, eller hyresvärden eljest icke skäligen kan anses ha varit skyldig att träda i sådan förhandling.

Bestämmelserna i 12 kap. 19 a § jordabalken utgör ej hinder för hyresvärd att uttaga övergångshyra med stöd av bestämmelse i hyresavtalet.

I den ordning som anges i första stycket får överenskommelse träffas om att första–tredje styckena icke skall gälla för visst hyresförhållande.

5 § I fråga om förfarandet inför hyresnämnd i ärende enligt denna lag äger 4 § andra stycket, 8, 10 och 12 §§, 17–21 och 24–30 §§ lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder motsvarande tillämpning. Bestämmelse om tvist som avses i 4 § första stycket 2 sistnämnda lag gäller därvid ärende enligt denna lag.

Nämnden skall kalla parterna att inställa sig inför nämnden, om förhandling ej är onödig. Skall part inställa sig personligen, får nämnden förelägga vite.

6 § Hyresnämndens beslut om övergångshyra gäller för tiden från och med den dag, då beslutet meddelades, eller den senare dag som nämnden bestämmer. Nämnden får dock bestämma att beslutet skall avse förfluten tid, om det av särskild anledning finnes skäligt. I sådant fall får nämnden förordna om skäligt anstånd med betalning av vad hyresgästen kan bli skyldig att ytterligare utgiva för tid före nämndens beslut.

7 § Talan mot nämndens beslut enligt denna lag föres hos bostadsdomstolen genom besvär inom tre veckor från den dag beslutet meddelades. Besvärshandlingen skall inges till domstolen. I övrigt äger 23 § andra stycket och 23 b § första stycket lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder motsvarande tillämpning.

Nämndens beslut skall, om bostadsdomstolen ej annorlunda förordnar, lända till efterrättelse utan hinder av anförda besvär. I vad beslutet avser förfluten tid skall vad nu sagts dock gälla endast såvitt fråga är om besvär av den som vid beslutet upphört eller sedermera upphör att vara hyresvärd eller hyresgäst beträffande lägenheten.

Vardera parten skall svara för sin rättegångskostnad i bostadsdomstolen i den mån annat ej följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

8 § Bestämmelserna i 3 och 4 §§ äger motsvarande tillämpning på nytt hyresavtal mellan hyresvärden och hyresgästen beträffande samma eller i huvudsak samma lägenhet. Detsamma gäller beträffande hyresförhållande där ny hyresgäst inträtt med stöd av 12 kap. 33, 34, 47 eller 47 a § jordabalken.

9 § Den som bryter mot vad som sägs i 3 § första stycket dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Gärningen får icke åtalas av åklagare, om ej åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt.

I fall som avses i första stycket första punkten är hyresvärden skyldig att återbära otillåten hyra.

10 § Ärende enligt lagen (1942:429) om hyresreglering m. m., som kommit in till hyresnämnden innan lagen upphört att gälla, skall handläggas och avgöras av nämnden i den ordning som förut gällt.

11 § Föreskrift eller beslut, som meddelats med stöd av lagen (1942:429) om hyresreglering m. m., äger ej tillämpning efter det lagen upphört att gälla i vidare mån än som följer av 1 §.

12 § Bestämmelserna i 23 § lagen (1942:429) om hyresreglering m. m. om straff och i 24 § samma lag om återbetalningsskyldighet skall, i fråga om överträdelse som begåtts under giltighetstiden, tillämpas även därefter.

13 § Förbehåll som strider mot bestämmelse i denna lag är utan verkan mot hyresgästen eller ny hyresgäst som inträtt i hyresförhållandet med stöd av 12 kap. 33, 34, 47 eller 47 a § jordabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1975, då lagen (1956:567) med vissa bestämmelser, som skola iakttagas sedan hyresregleringen upphört (1956 års lag) skall upphöra att gälla. I den mån lagen (1942:429) om hyresreglering m. m. upphört att gälla före utgången av juni månad 1975, skall dock 1956 års lag fortfarande tillämpas. 1956 års lag skall även äga tillämpning i den del den avser lagen (1942:430) om kontroll av upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt m. m.

10 Förslag till Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom förordnas att 24 § 2 mom. kommunalskattelagen (1928:370)[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
24 §	
2 mom. Är annan fastighet inrättad till bostad åt en familj jämte personliga tjänare (enfamiljsfastighet) eller två familjer jämte personliga tjänare (tvåfamiljsfastighet) och föreligger ej fall, som avses nedan i sista stycket, upptages såsom intäkt av fastigheten ett belopp motsvarande för helt år räknat två procent av den del av fastighetens taxeringsvärde året näst före taxeringsåret som icke överstiger 150 000 kronor, fyra procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 150 000 kronor men icke 225 000 kronor *och* åtta procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 225 000 kronor. Finnes ej taxeringsvärde åsatt för året näst före taxeringsåret, beräknas intäkten på grundval av fastighetens värde, uppskattat enligt de grunder, som gällt för åsättande av taxeringsvärde för året näst före taxeringsåret.	2 mom. Är annan fastighet inrättad till bostad åt en familj jämte personliga tjänare (enfamiljsfastighet) eller två familjer jämte personliga tjänare (tvåfamiljsfastighet) och föreligger ej fall, som avses nedan i sista stycket, upptages såsom intäkt av fastigheten ett belopp motsvarande för helt år räknat två procent av den del av fastighetens taxeringsvärde året näst före taxeringsåret som icke överstiger 150 000 kronor, fyra procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 150 000 kronor men icke 225 000 kronor, åtta procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 225 000 kronor *men icke 300 000 kronor och tio procent av den del av taxeringsvärdet som överstiger 300 000 kronor.* Finnes ej taxeringsvärde åsatt för året näst före taxeringsåret, beräknas intäkten på grundval av fastighetens värde, uppskattat enligt de grunder, som gällt för åsättande av taxeringsvärde för året näst före taxeringsåret.

Vad i nästföregående stycke sagts skall gälla jämväl fastighet, som delvis använts i ägarens egen rörelse, därest fastigheten i övrigt är inrättad för ändamål som i nämnda stycke avses. I sådant fall skall till grund för beräkningen av intäkten av fastigheten läggas i nästföregående stycke avsedda värde å fastigheten minskat med den del av samma värde, som kan anses

[1] Senaste lydelse 1973:93.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

belöpa på den i rörelsen använda fastighetsdelen.

Har fastighet, som i första eller andra stycket sägs och som är avsedd för användning under hela året, på grund av eldsvåda eller därmed jämförlig händelse eller till följd av ägarens avflyttning från orten eller annan sådan särskild omständighet icke kunnat utnyttjas under viss tid eller har i sådan fastighet för uthyrning avsedd lägenhet icke kunnat uthyras, må den enligt första eller andra stycket beräknade intäkten nedsättas med hänsyn till den omfattning, vari fastigheten icke kunnat användas eller uthyras. Har så varit fallet under endast kortare tid av beskattningsåret, skall någon nedsättning dock icke ske.

Vad i detta moment stadgas skall icke äga tillämpning beträffande fastigheter eller, i fall som i andra stycket avses, fastighetsdel, vilken i icke allenast ringa omfattning brukar i förvärvssyfte utnyttjas på annat sätt än för uthyrning till stadigvarande bostad eller såsom bostad för ägaren. Ej heller skola bestämmelserna i detta moment tillämpas beträffande publikt boställe.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1975 och tillämpas första gången vid 1976 års taxering.

11 Förslag till Kungörelse om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

Härigenom förordnas i fråga om byggnadsstadgan (1959:612)[1]

dels att i 20, 22 och 29 §§, 56 § 3 mom., 66 §, 71 § 2 mom. samt 76 § 1 mom. ordet "Konungen" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "regeringen" i motsvarande form,

dels att 56 § 1 mom. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
56 §	
1 mom.[2]	
Vid prövning av ansökan om byggnadslov skall byggnadsnämnden tillse, att det tillämnade företaget ej strider mot byggnadslagen (1947:385), väglagen (1971:948), lagen (1939:608) om enskilda vägar, naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), arbetarskyddslagen (1949:1), denna stadga eller med stöd av nämnda författningar meddelade föreskrifter. Är tomtens ägare enligt byggnadslagen skyldig att gälda bidrag till kostnad för gata eller att anordna utfartsväg eller avlopp från tomten, må byggnadslov för nybyggnad ej beviljas innan skyldigheten fullgjorts eller nöjaktig säkerhet ställts.	Vid prövning av ansökan om byggnadslov skall byggnadsnämnden tillse, att det tillämnade företaget ej strider mot byggnadslagen (1947:385), väglagen (1971:948), lagen (1939:608) om enskilda vägar, naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), arbetarskyddslagen (1949:1), *bostadssaneringslagen (1973:531)*, denna stadga eller med stöd av nämnda författningar meddelade föreskrifter. Är tomtens ägare enligt byggnadslagen skyldig att gälda bidrag till kostnad för gata eller att anordna utfartsväg eller avlopp från tomten, må byggnadslov ej beviljas innan skyldigheten fullgjorts eller nöjaktig säkerhet ställts.

Byggnadslov för byggnadsföretag som avses i 55 § 4 mom. får beviljas endast om utlåtande föreligger från yrkesinspektionen och av detta framgår att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna fått tillfälle att yttra sig över byggnadsföretaget. Vad nu sagts gäller dock icke om det ej är känt för vilket slag av verksamhet arbetslokalen är avsedd.

---

[1] Omtryckt 1972:776.
[2] Senaste lydelse 1973:840.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Har i utlåtande från yrkesinspektionen angivits att erforderlig prövning ej kunnat ske i arbetarskyddshänseende, skall i beslut om byggnadslov erinras om skyldigheten att göra anmälan enligt 8 a § andra stycket arbetarskyddslagen.

Inom område, som icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan, må lov ej givas till nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse, i vidare mån än för tillgodoseende av jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 januari 1975.

Innehållsförteckning

Propositionen ... 1
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 1
Utdrag ur statsrådsprotokollet över bostadsärenden den 4 oktober 1974 ... 6
1. *Inledning* ... 6
2. *Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna* ... 12
2.1 Huvudbetänkandet ... 12
2.1.1 Inledning ... 12
2.1.2 Nuvarande boendeförhållanden ... 12
2.1.3 Mål för bostadspolitiken ... 18
2.1.4 Det framtida bostadsbeståndet ... 19
2.1.5 Bostadens pris m. m. ... 24
2.1.6 Bostadsfinansiering ... 44
2.1.7 Bostadsmiljö ... 71
2.1.8 Boendedemokrati ... 74
2.1.9 Prövning av köpeskilling för småhus i vissa fall ... 83
2.1.10 Reservationer m. m. ... 87
2.2 Betänkandet Följdfrågor ... 91
2.2.1 Lån för ombyggnad ... 91
2.2.2 Utjämningslån för miljöförbättrande åtgärder ... 92
2.2.3 Finansieringsunderlag ... 93
2.2.4 Övertagande och uppsägning av lån ... 93
2.2.5 Utjämningslån för redan byggda hus ... 95
2.2.6 Kompletterande låneformer ... 96
2.2.7 Övriga förslag ... 97
2.2.8 Reservationer ... 97
3. *Remissyttrandena* ... 100
3.1 Huvudbetänkandet ... 100
3.1.1 Allmänna synpunkter ... 100
3.1.2 Nuvarande bostadsförhållanden ... 103
3.1.3 Mål för en framtida bostadspolitik ... 109
3.1.4 Det framtida bostadsbeståndet ... 114
3.1.5 Bostadens pris m. m. ... 120
3.1.6 Bostadsfinansiering ... 136
3.1.7 Bostadsmiljö ... 167
3.1.8 Boendedemokrati ... 174
3.1.9 Köpeskillingsprövning ... 180
3.2 Betänkandet Följdfrågor ... 182
3.2.1 Lån för ombyggnad ... 182
3.2.2 Utjämningslån för miljöförbättrande åtgärder ... 185
3.2.3 Finansieringsunderlag ... 189
3.2.4 Övertagande och uppsägning av lån ... 190

3.2.5 Utjämningslån för redan byggda hus ... 191
3.2.6 Kompletterande låneformer ... 194
4. *Bostadsskattekommittén* ... 196
4.1 Gällande beskattningsregler ... 196
4.1.1 Inledning ... 196
4.1.2 Beräkning av inkomst av annan fastighet ... 197
4.1.2.1 Den konventionella metoden ... 197
4.1.2.2 Schablonmetoden ... 198
4.1.2.3 Övriga skattefrågor ... 200
4.2 Bostadsskattekommitténs förslag ... 201
4.2.1 Allmänt ... 201
4.2.2 Neutralitet i beskattningen ... 203
4.2.3 Kommitténs förslag till lösningar ... 205
4.2.4 Finansiella konsekvenser för stat och kommun ... 209
4.2.5 Reservationer m. m. ... 209
5. *Remissyttrandena* ... 211
5.1 Inledning ... 211
5.2 Neutralitetsfrågor m. m. ... 211
5.3 Kommitténs förslag ... 216
5.3.1 Inledning ... 216
5.3.2 Intäktsprocentens höjd ... 218
5.3.3 Lyxvillabeskattningen ... 219
5.3.4 Garantibeskattningen ... 220
5.3.5 Paritetslåneräntor m. m. ... 222
5.3.6 Allmänt avdrag för hyra m. m. ... 223
6. *Byggkonkurrensutredningen* ... 225
6.1 Utgångspunkter för utredningsarbetet ... 225
6.2 Marken ... 228
6.3 Markfördelning ... 242
6.4 Konkurrensfrämjande upphandling ... 245
6.5 Lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsobjekt ... 252
6.6 De allmännyttiga bostadsföretagen ... 256
7. *Remissyttrandena* ... 261
7.1 Allmänna synpunkter ... 261
7.2 Markvillkoret ... 265
7.3 Statligt kreditstöd till kommunala markförvärv ... 272
7.4 Formerna för markförvärvslångivningen och markförvärvsprogram ... 274
7.5 Markfördelning ... 278
7.6 Upphandling i anbudskonkurrens ... 281
7.7 Upphandlingsförfarandet ... 287
7.8 Lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsprojekt ... 292
7.9 De allmännyttiga bostadsföretagen ... 298

8. *Ändringar i hyreslagstiftningen m. m.* ... 301
8.1 Hyresgästernas inflytande vid sanering av bostadshus m. m. 301
8.1.1 Gällande rätt ... 301
8.1.2 Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna ... 305
8.1.3 Boinflytandeutredningen ... 305
8.2 Uppsägningstid ... 307
8.2.1 Gällande rätt ... 307
8.2.2 Boinflytandeutredningen ... 308
8.3 Besittningsskydd ... 308
8.3.1 Gällande rätt ... 308
8.3.2 Boinflytandeutredningen ... 309
8.4 Hyressättningen ... 310
8.4.1 Gällande rätt ... 310
8.4.2 Boinflytandeutredningen ... 315
9. *Bostadstilläggsfrågor* ... 317
9.1 Bostadstilläggsgruppen ... 317
9.1.1 Gällande regler m. m. ... 317
9.1.2 Bakgrundsmaterial ... 319
9.1.3 Överväganden och förslag ... 322
9.1.3.1 Inkomstprövningen ... 322
9.1.3.2 Administrationen av bostadstilläggen ... 324
9.1.3.3 Särskilda frågor rörande inkomstprövningen 325
9.1.4 Reservation ... 328
9.2 Remissyttrandena ... 329
10. *Departementschefen* ... 333
10.1 Bostadspolitikens mål och medel ... 333
10.1.1 Återblick ... 333
10.1.2 Utvecklingen av boendeförhållandena sedan år 1960 338
10.1.3 Aktuella problem ... 341
10.1.4 Allmänna riktlinjer ... 343
10.2 Bostadsbyggandets inriktning och omfattning ... 354
10.3 Förbättrad boendemiljö ... 364
10.3.1 Kvaliteter och brister i befintliga bostadsområden . 364
10.3.2 Åtgärder i syfte att förbättra boendemiljön ... 368
10.4 Markpolitik och planfrågor ... 371
10.4.1 Reformbehov och reformmöjligheter ... 371
10.4.2 Kommunal upplåtelse av mark som villkor för statligt bostadslån m. m. ... 377
10.4.2.1 Allmänna synpunkter ... 377
10.4.2.2 Den närmare utformningen av markvillkoret 380
10.4.2.3 Finansiering av kommunala markförvärv 382
10.4.2.4 Kommunernas planering av markförvärven m. m. ... 385

10.4.3 Arbetet på en ny markanvändnings- och byggnadslagstiftning ... 387
10.5 Bostadsfinansiering och bostadsbeskattning ... 392
10.5.1 Inledning ... 392
10.5.2 Utredningsförslagen och remissyttrandena ... 394
10.5.3 Bostadspolitiska åtgärder inom bostadsfinansiering och bostadsbeskattning – översiktliga ställningstaganden 397
10.5.4 Bostadsbeskattning ... 402
10.5.5 Bostadsfinansiering ... 404
10.5.6 Ikraftträdande och genomförande ... 417
10.5.7 Statsfinansiella konsekvenser ... 419
10.5.8 Kreditförsörjningen till bostadsbyggandet ... 420
10.6 Åtgärder för att främja konkurrensen på byggmarknaden . 424
10.6.1 Allmänna synpunkter ... 424
10.6.2 Kommunernas markfördelning – egenregibygge ... 426
10.6.3 Upphandlingsförfarandet ... 431
10.6.4 Lånemyndigheternas prövning av nybyggnadsobjekt 435
10.6.5 De allmännyttiga bostadsföretagen ... 438
10.7 Ändringar i hyreslagstiftningen m. m. ... 442
10.7.1 Hyresgästernas inflytande vid sanering av bostadshus m. m. ... 442
10.7.1.1 Allmänna synpunkter ... 442
10.7.1.2 Hyresgästernas inflytande vid ombyggnad av bostadshus m. m. ... 446
10.7.1.3 Rätt för hyresgäst att återflytta efter ombyggnad ... 453
10.7.1.4 Lägenhetens underhåll, hyresgästens rätt att utföra arbeten i lägenheten ... 454
10.7.2 Uppsägningstid ... 459
10.7.3 Besittningsskydd ... 460
10.7.4 Hyresregleringens avveckling ... 461
10.7.4.1 Allmänna synpunkter ... 461
10.7.4.2 Hyresspärr vid avveckling av hyresregleringen ... 465
10.7.5 Bruksvärdereglerna ... 470
10.8 Bostadstillläggen ... 474
10.9 Upprättade lagförslag ... 482
10.10 Specialmotivering ... 483
10.10.1 Förslagen till lag om ändring i kommunallagen m. m. 483
10.10.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken ... 483
10.10.3 Förslaget till lag om ändring i bostadssaneringslagen 507
10.10.4 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen .. 514
10.10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter ... 516

10.10.6 Förslaget till lag om ändring i lagen om arrendenämnder och hyresnämnder 517
10.10.7 Förslaget till lag om avveckling av hyresregleringen 521
10.10.8 Förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen 527
10.10.9 Förslaget till kungörelse om ändring i byggnadsstadgan 527
10.11 Hemställan 529
Bilaga 1 Byggkonkurrensutredningens förslag 530
Bilaga 2 Propositionens författningsförslag 532