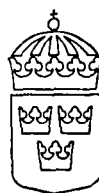


Regeringens proposition

1986/87:48

om bostadspolitiken



Prop.
1986/87:48

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 31 oktober 1986 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Hans Gustafsson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I slutet av år 1982 tillkallades bostadskommittén som fick uppgiften att överväga bostadspolitiken inför resten av 1980-talet. Kommittén skulle också göra en samlad bedömning av förutsättningarna för bostadsförsörjningen på 1990-talet och överväga medlen för kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. Kommittén har redovisat ett omfattande material som underlag för det fortsatta bostadspolitiska reformarbetet. Kommittén har lämnat förslag om bl.a. utformningen av bostadsfinansieringen och bostadsbeskattningen. Kommittén har vidare lagt förslag om olika åtgärder för att minska segregationen inom boendet, bl.a. genom reformer inom bostadsbidragssystemet, stöd till förvärv av äldre egna hem, vidgade uppgifter för de allmännyttiga bostadsföretagen och en stärkt bostadsförmedling. Kommittén har slutligen behandlat frågor om hyresgästernas inflytande och om kooperativ hyresrätt.

I propositionen behandlas främst de förslag av bostadskommittén som rör bostadsfinansieringen och bostadsbidragen. Vidare behandlas också förslagen om stöd till förvärv av äldre egna hem och om allmännyttiga bostadsföretag. I propositionen redovisas vidare den utvärdering av bostadsförbättringsprogrammet som enligt riksdagens beslut har gjorts under programmets tredje år. Slutligen behandlas också fastighetsskatten, åtgärder för att öka nyproduktionen av bostäder på vissa orter samt den centrala bostadspolitiska administrationen. Förslag om försöksverksamhet med kooperativ hyresrätt har lagts fram i prop. 1986/87:37. Frågor om bostadsförmedling m. m. kommer att behandlas i annat sammanhang.

De förslag som behandlas här innebär i huvudsak följande.

Bostadskommitténs förslag om räntelån redovisas. Mot bakgrund av de ändrade samhällsekonomiska förutsättningarna lämnas inget förslag om ändring av det nuvarande systemet med räntebidrag.

Bostadsbidragen föreslås i enlighet med vad bostadskommittén har föreslagit få en mer markerad bostadspolitisk inriktning. Omläggningen, som påbörjas år 1988, innebär bl.a. att bidrag kommer att lämnas till högre bostadskostnader än för närvarande.

För barnfamiljer föreslås ett nytt behovsprövat stöd för köp av äldre egna hem.

I fråga om bostadsförbättringsprogrammet föreslås en skärpt tillämpning av förutsättningarna för ombyggnadslån. Kravet att husets kvaliteter skall tas tillvara betonas. Hyresgästernas inflytande över ombyggnaderna förstärks så att deras bedömning av om ombyggnaden sker tillräckligt varsam samt blir avgörande för länsbostadsnämndernas prövning av låneärendet. Ett särskilt icke inkomstprövat bidrag, kvarboendegaranti, kommer att lämnas under en treårsperiod, för att hjälpa hyresgästerna och bostadsrättshavarna att överbrygga de kostnadsökningar som ombyggnaderna medför.

Hissinstallation föreslås bli ett villkor för ombyggnadslån om inte kommunen har bedömt att tillgängligheten i området är tillräckligt god även om hiss inte installeras. Amorteringstiden för ombyggnadslån förkortas generellt utom för kulturhistoriskt värdefulla byggnader, om huset efter ombyggnaden saknar hiss. Tillämpningsområdet för hissbidrag vidgas till att gälla även vissa fyrvåningshus.

Ombyggnadslån lämnas i princip inte till hus som är 30 år eller yngre om inte regeringen medger det i enskilda fall. Regeringen kommer framdeles att medge undantag från 30-årsregeln för att åtgärder mot olika brister skall kunna genomföras i fråga om bostäder som byggdes under miljonprogrammet. I den mån sådana ombyggnader inte går att förränta föreslås att även ränte- och amorteringsfria tillägglån skall kunna lämnas.

I fråga om energisparstödet föreslås vissa omfördelningar. För egna hem införs ombyggnadslån och räntebidrag för energisparåtgärder i likhet med vad som redan gäller för hyres- och bostadsrättshus. Inga riktade energibidrag till hyres- och bostadsrättshus kommer att lämnas under budgetåren 1987/88 och 1988/89.

Hyresrabatter föreslås kunna lämnas under åren 1987 och 1988 för att främja nyproduktion av bostäder på vissa orter.

För ekonomiska föreningar vars huvudsakliga ändamål är att upplåta bostäder med kooperativ hyresrätt föreslås samma låneandel som för allmännyttiga bostadsföretag.

För konstnärlig utsmyckning i samband med ny- och ombyggnad av bostäder föreslås bidrag som skall fördelas av en delegation tillsatt av regeringen.

Statens planverk och bostadsstyrelsen skall enligt förslaget läggas samman till en plan- och bostadsmyndighet.

Lag om ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 §¹

Fastighetsskatten utgör för varje beskattningsår

a) 2 procent av taxeringsvärdet om intäkt av fastigheten beräknas enligt 24 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928:370) och fastigheten utgör hyreshusenhet,

a) 2,5 procent av taxeringsvärdet om intäkt av fastigheten beräknas enligt 24 § 1 mom. kommunalskattelagen (1928:370) och fastigheten utgör hyreshusenhet,

b) 2 procent av en tredjedel av taxeringsvärdet om intäkt av fastigheten beräknas enligt 24 § 1 mom. kommunalskattelagen och fastigheten utgör småhusenhet,

c) 1,4 procent av en tredjedel av taxeringsvärdet om intäkt av fastigheten beräknas enligt 24 § 2 mom. kommunalskattelagen,

d) 1,4 procent av taxeringsvärdet om intäkt av fastigheten beräknas enligt 2 § 7 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt och fastigheten utgör hyreshusenhet,

e) 1,4 procent av en tredjedel av taxeringsvärdet om intäkt av fastigheten beräknas enligt 2 § 7 mom. lagen om statlig inkomstskatt och fastigheten utgör småhusenhet,

f) 2 procent av bostadsbyggnadsvärde och tomtmarksvärde avseende hyreshus på lantbruksenhet,

f) 2,5 procent av bostadsbyggnadsvärde och tomtmarksvärde avseende hyreshus på lantbruksenhet,

g) 2 procent av en tredjedel av bostadsbyggnadsvärde och tomtmarksvärde avseende småhus på lantbruksenhet,

h) 2 procent av taxeringsvärdet om hyreshusenhet enligt 4 kap. 11 § andra stycket fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall ha beskattningsnaturen jordbruksfastighet,

h) 2,5 procent av taxeringsvärdet om hyreshusenhet enligt 4 kap. 11 § andra stycket fastighetstaxeringslagen (1979:1152) skall ha beskattningsnaturen jordbruksfastighet,

i) 2 procent av en tredjedel av taxeringsvärdet om småhusenhet enligt 4 kap. 11 § andra stycket fastighetstaxeringslagen skall ha beskattningsnaturen jordbruksfastighet,

j) 2 procent av taxeringsvärdet om intäkt av fastigheten utgör intäkt av rörelse enligt kommunalskattelagen och fastigheten utgör hyreshusenhet,

j) 2,5 procent av taxeringsvärdet om intäkt av fastigheten utgör intäkt av rörelse enligt kommunalskattelagen och fastigheten utgör hyreshusenhet,

k) 2 procent av en tredjedel av taxeringsvärdet om intäkt av fastigheten utgör intäkt av rörelse enligt kommunalskattelagen och fastigheten utgör småhusenhet.

Till den del taxeringsvärdet av en fastighet, som ägs av sådan inländsk

¹ Senaste lydelse 1984:1078.

eller utländsk livförsäkringsanstalt som avses i 2 § 6 mom. lagen om statlig inkomstskatt, belöper på verksamhet avseende sådana pensionsförsäkringar eller avgångsbidragsförsäkringar som nämns i 2 § 6 mom. tredje stycket samma lag, skall dock procenttalet, i stället för vad som därom föreskrivs i första stycket j eller k, utgöra 1,4.

Om fastighetsskatt skall beräknas enligt olika grunder för skilda delar av fastigheten skall underlaget för beräkningen av fastighetsskatten för dessa delar utgöras av den del av värdet som belöper på respektive fastighetsdel.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987 och tillämpas första gången vid 1988 års taxering. Äldre bestämmelser gäller i fråga om fastighetsskatt för beskattningsår som har påbörjats före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 oktober 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Gustafsson

Proposition om bostadspolitiken

1 Inledning

Grunddragen i det finansieringssystem som gäller vid ny- och ombyggnad av bostäder beslutades av riksdagen år 1974. Flera av de förutsättningar på vilka 1974 års beslut grundades, inte minst de statsfinansiella, förändrades sedermera. Mot den bakgrunden tillkallade jag i slutet av år 1982 en kommitté med uppgift att överväga bostadspolitiken inför 1980-talets senare del (dir. 1982:94). Kommittén, som antog namnet bostadskommittén, skulle också göra en samlad bedömning av förutsättningarna för bostadsförsörjningen på 1990-talet och överväga medlen för kommunernas bostadsförsörjningsåtgärder. Kommittén har redovisat ett delbetänkande (SOU 1984:34–36) sammanfattning, del 1 och del 2 samt ett slutbetänkande (SOU 1986:4–6) sammanfattning, del 1 och del 2.

Betänkandena har remissbehandlats.

År 1983 fastställde riksdagen ett tioårigt bostadsförbättringsprogram (prop. 1983/84:40 bil. 9, BoU 11, rskr 63). I enlighet med vad jag nämnde i mitt anförande till propositionen har erfarenheterna av programmet under de två första åren nu utvärderats inom bostadsdepartementet. Bostadsstyrelsen har redovisat underlag för utvärderingen i en skrivelse till bostadsdepartementet den 23 maj 1986, delvis enligt särskilt uppdrag av regeringen. Över bostadsstyrelsens skrivelse har HSB, Riksbyggen och SABO yttrat sig i skrivelser till bostadsdepartementet. Därutöver har en lång rad organisationer och enskilda till bostadsdepartementet gett underlag för utvärderingen i form av faktaredovisningar och skriftliga synpunkter.

I det följande kommer jag att lämna förslag om bostadspolitikens inriktning inför resten av 1980-talet med anledning av utvärderingen av bostadsförbättringsprogrammet och av bostadskommitténs förslag. Bostadsstyrelsens skrivelse tar jag upp i min behandling av bostadsförbättringsprogrammet. Bostadskommitténs slutbetänkande har sammanfattats av kommittén och redovisats i SOU 1986:4. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom bostadsdepartementet och finns tillgänglig i ärendet (Dnr B 306/86).

Utöver utvärderingen av bostadsförbättringsprogrammet och vad som har tagits upp av kommittén kommer jag att beröra avvägningen av uttaget av fastighetsskatt mot bakgrund av de extra upptrappningar av garanterade räntor som har genomförts under år 1986. Jag behandlar vidare den centrala bostadspolitiska administrationen, åtgärder för att främja produktionen av nya bostäder på vissa orter samt vissa övriga frågor.

I bilaga 1 redovisas utvecklingen av bostadspolitik och bostadsbyggande fram till 1980-talet. Vidare redovisas uppgifter om dagens bostadsförhållanden.

2 Bostadspolitiska reformbehov

2.1 Den sociala bostadspolitiken

Den sociala bostadspolitiken är en central del i den moderna välfärdspolitiken. En god bostad i en bra miljö är en social rättighet i likhet med rätten till skolgång, sjukvård och en trygg ålderdom.

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

I arbetarrörelsens efterkrigsprogram framlades ett handlingsprogram för att förverkliga den sociala bostadspolitiken. Samhället skulle ha ansvaret för bostadsförsörjningen. Produktion skulle ske under spekulationsfria former. Nöd, brist och otrygghet inom boendet skulle avskaffas.

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

Detta bostadspolitiska mål har i väsentliga delar uppnåtts under 1960- och 1970-talen genom kraftiga satsningar på nyproduktion av bostäder, bl.a. förverkligandet av miljonprogrammet, i kombination med fördelaktiga statliga lån samt bostadsbidrag.

Denna måluppfyllelse var en förutsättning för att ytterligare steg inom den sociala bostadspolitiken kunde tas under 1970-talet. År 1974 genomfördes en rad bostadspolitiska reformer. Utgångspunkten för dessa var rättvisa mellan boende- och besittningsformer, frihet för alla att välja bostad efter behov, rättvis fördelning av bostäderna samt att skapa förutsättningar för omsorg och gemenskap i bostadsområdena.

2.2 Bostadspolitiken i svårigheter

Med sjunkande reallöner och en samhällsekonomi i obalans minskade tillväxten i efterfrågan på bostäder i början av 1980-talet. Statens finanser utsattes för stora påfrestningar genom att subventioneringen av bostadssektorn ökade på grund av stigande räntor och kraftig kostnadsinflation.

Systemet från år 1974 med garanterade räntor kunde inte fånga upp de

allt större kostnadsskillnaderna mellan olika årgångar av bostäder. Trots extra justeringar i räntenivån för tidigare byggda hus uppstod omotiverade kostnadsskillnader mellan nyproduktionen och det äldre beståndet. Samtidigt blev det allt svårare att upprätthålla det selektiva bostadsstödet till barnfamiljer.

Den snabba inflationen ledde också till att neutraliteten i beskattnings- och subventionshänseende mellan olika upplåtelseformer rubbades.

Den politiska målsättningen att dels slå vakt om ekonomisk rättvisa, dels tillhandahålla goda bostäder åt alla till en rimlig kostnad var i allvarlig fara.

2.3 En ny ekonomisk situation

Regeringen inledde under hösten 1982 sitt arbete med att genomföra de förslag som hade utarbetats under oppositionstiden. På det bostadspolitiska området innebar detta bl. a. satsningar på nyproduktion och förbättringsverksamhet. För att kunna lägga fast bostadspolitiken inför 1990-talet tillkallades en utredning, bostadskommittén. Kommittén avslutade sitt arbete våren 1986.

En grundläggande utgångspunkt för bostadskommitténs arbete var en fortsatt hög inflation i kombination med ett högt ränteläge. Den ekonomiska situationen är i dag emellertid en annan än när bostadskommittén fick sitt uppdrag. Utsikterna för framtiden är också betydligt mer positiva än vad man kunde förvänta sig för några år sedan. Framför allt har den lägre inflationstakten och det sjunkande ränteläget skapat nya förutsättningar för bostadspolitiken.

Den förbättrade statsfinansiella situationen är ett resultat av den restriktiva budgetpolitik som har förts sedan år 1982. Även de sjunkande oljepriserna och de förändrade dollarkurserna har haft betydelse. Angelägna reformbehov har fått skjutas på framtiden och besparingar har krävts inom olika områden. Detta har gällt också inom bostadspolitiken. En statlig fastighetsskatt har införts. Samtidigt har statens utgifter begränsats. Detta har dock varit möjligt utan stora kostnadsökningar för de boende. Tvärtom har hyrorna under de senaste fyra åren sjunkit räknat i fast penningvärde. I takt med att räntorna nu sjunker minskar både statens kostnader för räntestöd och egnehemsägarnas skattesubventioner.

2.4 Nya förutsättningar för bostadspolitiken

Mot bakgrund av den utveckling som jag har beskrivit kan man konstatera att situationen inför resten av 1980-talet är väsentligt förändrad. Det gäller inte bara i jämförelse med år 1974, då huvuddragen i dagens bostadspolitik utformades, utan också i förhållande till vad som gällde vid regeringsskiftet år 1982. Detta skapar nya förutsättningar för den fortsatta utvecklingen av den sociala bostadspolitiken.

För det första gäller det nu att undvika att den nedgång av bostadsbyggandet som inträffade under första hälften av 1980-talet leder till en ny

bostadsbrist. De stora ungdomskullarna från åren kring 1960 behöver nu egna bostäder. När reallönerna åter ökar stiger också efterfrågan på bostäder. På flera orter hotar därför bostadsbrist om inte byggandet omedelbart ökas. För att ytterligare kommuner inte skall komma i en besvärande bristsituation, måste planeringen för framtida bostadsbyggande aktiveras.

I vissa delar av landet kan den ökade aktiviteten i ekonomin tillsammans med den omfattande förbättringen av bostäderna leda till en överefterfrågan på byggsektorns produktionsresurser. Detta ställer ökade krav på planering och ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Begränsningar av annat byggande kan på vissa orter visa sig nödvändiga för att motverka en utveckling som innebär att kostnaderna för bostadsproduktionen stiger snabbare än den allmänna prisutvecklingen. I avvaktan på att sådana åtgärder slår igenom, kan särskilda insatser behövas för att säkra en nyproduktion av bostäder som svarar mot behoven de närmaste åren.

För det andra gäller att den utveckling av bostadspolitiken med en ökad inriktning på ombyggnad och underhåll som har skett under senare år måste fortsätta. Det tioåriga bostadsförbättringsprogrammet är en direkt vidareutveckling av den sociala bostadspolitiken. Programmet har också lett till att resurserna inom byggsektorn har utnyttjats effektivt under en period då annat byggande minskade. Bostadsförbättringsprogrammet har dock aldrig i första hand varit avsett som en arbetsmarknadspolitisk satsning. Programmets genomförande är avgörande för om vi också efter sekelskiftet skall ha goda bostäder och goda bostadsmiljöer. Det kapital som är nedlagt i våra bostäder har ett betydande värde. Det är både bostadspolitiskt och samhällsekonomiskt av största vikt att bostäderna underhålls och förbättras.

Bostadsförbättringsprogrammet syftar till att förbättra äldre bostäder och bostadsområden så att de fungerar väl för alla. Även äldre människor och människor med handikapp av olika slag har rätt att med bevarad integritet få bo i en god bostad i ett vanligt bostadsområde. Detta kräver bostadsområden med god service och god tillgänglighet. Att uppnå detta är den kanske största bostadspolitiska utmaningen sedan den allmänna bostadsbristen byggdes bort. Det kräver samordnade insatser från staten, kommunerna och olika fastighetsförvaltare.

Utvärderingen av bostadsförbättringsprogrammet visar att utvecklingen är på rätt väg. Med vissa anpassningar i det rådande regelsystemet bör bostadsförbättringsprogrammet inte bara kunna drivas vidare, utan också ges högsta prioritet inom kommunernas arbete med bostadsförsörjningsplaneringen. Den nya plan- och bygglagen kommer att ge kommunerna nya och effektiva instrument för detta arbete.

För det tredje visar utvecklingen att det inte nu finns anledning att ersätta dagens bostadsfinansieringssystem med ett räntelånesystem enligt bostadskommitténs förslag. Ett sådant system hade varit mer motiverat att överväga i en situation med fortsatt hög inflation och högt ränteläge. Den ekonomiska politiken är emellertid nu inriktad på att med olika medel undvika en sådan utveckling.

På något längre sikt är det enligt min bedömning nödvändigt med en förnyad analys av hur den ekonomiska utvecklingen påverkar främst

rättvisan mellan olika upplåtelseformer och ägarkategorier. Neutralitet i detta avseende är ett viktigt bostadspolitiskt mål, inte bara för nya hus utan också mellan nya och äldre hus.

Jag kommer att ta initiativ till ytterligare överväganden om hur en sådan ekonomisk rättvisa långsiktigt skall kunna upprätthållas. En allt större del av beståndet av kooperativt och allmännyttigt ägda flerbostadshus förlorar vid en lägre räntenivå sina räntebidrag. Samtidigt kan egnahemsägarnas möjligheter att tillgodogöra sig skattesubventioner bestå under lång tid.

För det fjärde skapar den nya situationen ökade möjligheter att återigen förstärka det selektiva bostadsstödet för att även familjer med i förhållande till försörjningsbördan begränsade ekonomiska resurser skall kunna efterfråga en god bostad.

Bostadsbidragen har under den senaste tioårsperioden urholkats. Genom den snabba inflationen har många hushåll förlorat sitt bostadsbidrag. De övre hyresgränserna inom bostadsbidragssystemet kom på grund av hyresutvecklingen på en nivå som svarar mot genomsnittshyran för respektive lägenhetsstorlekar. Bidraget förlorade därmed mycket av sin bostadspolitiska betydelse som skydd för familjer med höga bostadskostnader. Genom de höjningar som beslutades för åren 1986 och 1987 har denna utveckling brutits. Det är angeläget att nu stegvis återföra de övre hyresgränserna inom systemet till en nivå som motsvarar hyrorna i nyproduktionen.

Samtidigt bör de marginaeffekter som är förknippade med behovsprövade bidragsformer som bostadsbidragen så långt möjligt begränsas. Detta bör ske genom överväganden där hänsyn samtidigt tas till marginaeffekterna av skatter och daghemsavgifter och till de familjepolitiska åtgärderna i övrigt.

Det är också viktigt med särskilt inriktade åtgärder för att ge barnfamiljer med begränsade inkomster möjligheter att förvärva sådana äldre egnahem som svarar mot deras behov.

För det femte är det nu nödvändigt att ägna större uppmärksamhet än tidigare åt hur våra bostäder och bostadsområden förvaltas. Skillnaderna i boinflytande har av tradition varit stora. Den som äger sin bostad har ett mycket stort inflytande över sitt boende och sina bostadskostnader. I bostadsrättsföreningens form har bostadsrättshavarna ett motsvarande gemensamt inflytande genom medlemskapet i bostadsrättsföreningen medan hyresgästerna tidigare har saknat ekonomiskt inflytande över sitt boende.

De senare årens utveckling främst inom allmännyttan visar att även de som bor med hyresrätt kan ges möjlighet att besluta om den egna lägenhetens underhåll. De kan också kollektivt ta ett större ansvar för huset och bostadsområdet som sådant. Genom försök med alternativa upplåtelseformer, t.ex. kooperativ hyresrätt, liksom en fortsatt utveckling av alternativa inflytandeformer inom den vanliga hyresrättens ram, kan ytterligare framsteg göras på detta område.

Att utveckla boinflytandet är inte endast en rättvisefråga. När ansvar och inflytande delegeras till dem som är mest berörda av besluten, i det här fallet hyresgästerna, ökar också förutsättningarna för att verksamheten så väl som möjligt skall komma att svara mot deras behov och önskemål.

Därför måste hyresgästerna i framtiden få ett större ansvar och större inflytande än i dag. Att finna formerna för detta och att avgöra takten i utvecklingen måste i första hand vara en fråga för parterna på hyresmarknaden. Genom lagstiftningen om hyresgäststyrt underhåll av den egna lägenheten samt den i prop. 1986/87:37 föreslagna möjligheten att pröva kooperativ hyresrätt bör förutsättningarna för en fortsatt utveckling av demokratin i boendet vara goda.

För det sjätte är det angeläget att nu se över den bostadspolitiska administrationen. Under åren 1982–1985 genomfördes eller förbereddes flera bostads- och planpolitiska reformer av stor betydelse för framtiden.

Genom bostadsförbättringsprogrammet styrdes utvecklingen över från en ensidig inriktning på nyproduktion till kompletteringsbebyggelse, förbättring och underhåll.

Enligt förslaget till den nya plan- och bygglagen (PBL) får kommunerna ett större ansvar för den fortsatta utvecklingen inom ramen för ett planeringssystem som skapar bättre förutsättningar för den nödvändiga bostadsförnyelsen. Därigenom dras också konsekvenserna av den genomförda kommunindelningsreformen som lett till att vi nu har kommuner med nödvändig kompetens och tillräckliga resurser för att ta ett större självständigt ansvar för bostadsförsörjning och samhällsplanering.

Genom förslaget till naturresurslag summeras erfarenheterna av 20 års arbete med fysisk riksplanering i och med att riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen har fastställts i lag.

Med PBL kommer således en i många stycken ny och till dagens förhållanden anpassad situation att uppstå. Det är naturligt att mot denna bakgrund också ompröva den administrativa organisation som har byggts upp under andra förutsättningar.

Vad som framför allt utmärker dagens situation är ett behov av närmare samband mellan samhällsplaneringen i övrigt och bostadsförsörjningen. Med PBL kommer en sådan samordning naturligt till stånd i kommunerna. Den bör också åstadkommas på verksnivå. Byggbestämmelser och lånebestämmelser behöver samordnas administrativt för att dubbelarbete skall undvikas och för att enkla och klara regler skall kunna skapas för dem som är verksamma på fältet.

Jag kommer inom kort att återkomma till regeringen med förslag om att en särskild organisationskommitté skall tillkallas. Dess uppgift bör bli att utarbeta ett detaljerat förslag till hur en samordnad bostads- och planadministration skall utformas.

2.5 Sammanfattning

De värderingar som har styrt utformningen av den sociala bostadspolitiken under efterkrigstiden ligger fast. Trots de stora framgångar som har kunnat uppnås med denna politik finns det angelägna uppgifter inför 1990-talet. En politik för framtiden inom bostadssektorn måste utformas med hänsyn tagen både till gångna tiders framsteg och erfarenheter och till nya tiders utmaningar.

En ny bostadspolitik måste växa fram successivt. De förändringar som motiveras av samhällsutvecklingen i allmänhet och av utvecklingen inom bostadssektorn i synnerhet, måste genomföras stegvis i den takt omständigheterna motiverar och samhällsekonomin tillåter. Det är väsentligt att äldre regler, även om de en gång varit av stor betydelse, kritiskt prövas och att de utmönstras i den utsträckning de inte längre behövs. Samtidigt måste nya instrument införas som är anpassade till dagens situation och de krav som denna ställer. Det är nödvändigt för att vi skall uppnå och bevara både målet om goda bostäder åt alla till en rimlig kostnad och de grundläggande målen om rättvisa och solidaritet också inom bostadspolitikerna. I det följande kommer jag att föreslå de förändringar av de bostadspolitiska medlen som bör genomföras i dag, mot bakgrund av bl. a. bostadskommitténs förslag och erfarenheterna av bostadsförbättringsprogrammet.

Bostadskommittén har också föreslagit ändringar i de bestämmelser som gäller kommunernas möjligheter att bedriva en effektiv och aktiv bostadsförmedling. Jag avser att bereda dessa frågor ytterligare och senare återkomma till regeringen med de förslag som en sådan beredning kan komma att föranleda.

3 Bostadsförbättringsprogrammet

3.1 Inledning

År 1983 fastställde riksdagen ett tioårigt bostadsförbättringsprogram (prop. 1983/84:40 bil. 9, BoU 11, rskr 63), med de förändringar av reglerna för planering och finansiering som programmet föranledde. Bl. a. infördes ett nytt system för räntestöd till underhåll m. m., samtidigt som reglerna för bostadslån till ombyggnad ändrades för att främja varsammare ombyggnader. Kostnadsskillnaderna mellan separat underhåll och underhåll i samband med ombyggnad minskade. Vidare bestämdes att bostadslån i regel inte skulle lämnas till ombyggnad av hus som är yngre än 30 år eller som har genomgått en genomgripande ombyggnad under de senaste 30 åren. I det följande kommer jag att lämna en utförlig redogörelse för vad som har hänt under bostadsförbättringsprogrammets första tre år.

Programmet anger mål för bostadsbeståndets förnyelse och är ett handlingsprogram för en bostadssocialt och samhällsekonomiskt motiverad förnyelseverksamhet under en tioårsperiod.

Bostadsförbättringsprogrammet grundas på följande bostadssociala mål för bostadsbeståndets förbättring:

1. Alla människor har rätt till en bostad med modern utrustning.
2. Alla boende har rätt till en bostad som är väl underhållen.
3. Oberoende av ålder eller handikapp har alla rätt till en bostad som fyller kraven på god tillgänglighet.
4. Förbättringar i bostadsbeståndet bör inriktas så att de främjar ett jämlikt och integrerat boende och ett varsam omhändertagande av kvaliteterna i den befintliga boendemiljön.

Till dessa mål skall läggas de energipolitiska och sysselsättningspolitiska målen för bostadsförbättringsprogrammet, nämligen:

5. Energihushållningsåtgärderna skall intensifieras och samordnas med andra förbättringsåtgärder.
6. Kapaciteten inom byggsektorn skall utnyttjas bättre.

Dessa mål har sedermera kompletterats med mål enligt regeringens förslag om förbättrade bostadsförhållanden för gamla, handikappade och långvarigt sjuka (prop. 1984/85:142, BoU 24, rskr 347). Dessa mål gäller rätten till frihet och integritet i boendet, rätten till stöd, hjälp och vård i bostadsmiljön och rätten till en god boendestandard.

Bostadsförnyelse skall enligt bostadsförbättringsprogrammet genomföras med varsamhet. De kulturhistoriska och upplevelsemässiga värdena i byggnader och stadsmiljöer skall tillmätas stor betydelse.

Den önskvärda omfattningen av ombyggnader av flerbostadshus anges till 275 000 lägenheter under tioårsperioden 1984–1993. Då det gäller ombyggnad av småhus anges ingen bedömning av omfattningen. Underhållsvolymen bör fortlöpande öka i såväl flerbostadshus som småhus.

De medel som beslutades för att genomföra bostadsförbättringsprogrammet avsåg kommunernas planering av bostadsförsörjningen, finansiering av underhåll i flerbostadshus, stöd till åtgärder som förbättrar tillgängligheten till bostäderna, stöd till reparationer av bygghel och byggsador, regler för bostadslån till ombyggnad, energisparstöd samt utbildning och information.

Programmet förutsätter att de medel som används för att genomföra programmet fortlöpande omprövas med hänsyn till vunna erfarenheter och ändrade förhållanden. Verksamheten skall fortlöpande följas upp. Jag anmälde i propositionen att en första utvärdering skulle göras under år 1986.

Bostadsförbättringsprogrammet markerar att statsmakterna tar ett aktivt ansvar för att förnyelseverksamheten ges sådana förutsättningar att den kan genomföras i den omfattning och med den inriktning som programmet anger.

Kommunerna har huvudansvaret för att planera, förbereda och initiera genomförandet inom ramen för arbetet med bostadsförsörjningen. Kommunerna har också att lämna information som möjliggör en uppföljning och fortlöpande översyn av programmet.

3.2 Förbättringarnas omfattning

3.2.1 Ombyggnad av flerbostadshus

Från mitten av 1970-talet till 1980-talets början låg ombyggnad av flerbostadshus på en relativt jämn nivå, 10 000–12 000 lägenheter per år, uttryckt i antal lägenheter *före* ombyggnad i färdigställda projekt. Omfattningen ökade år 1982 till omkring 20 000 lägenheter. Denna nivå bibehölls i stort sett de följande två åren för att år 1985 stiga till drygt 26 000 lägenheter.

Under åren 1982–1984 stimulerades ombyggnadsverksamheten av de ombyggnadsbidrag som infördes år 1981 och av hyresrabatterna som beslutades på hösten 1982 och i huvudsak avsåg ombyggnader påbörjade åren 1983 och 1984. Hyresrabatterna har haft betydelse för färdigställandet även under år 1985, som är det första år då färdigställandet i högre grad kan ha påverkats av bostadsförbättringsprogrammet.

Ombyggnaderna har fortsatt att öka under innevarande år. Antalet lägenheter i *påbörjade* projekt under första halvåret 1986 var således ca 30% större än under föregående år, medan antalet lägenheter i färdigställda projekt var i stort sett oförändrat.

Bostadsförbättringsprogrammet anger att ombyggnaderna år 1986 borde nå upp till 24000 lägenheter. Uttryckt i antal lägenheter före ombyggnad överskreds denna nivå år 1985. Det kan nu förutses att programnivån kommer att överskridas även år 1986.

Under hela perioden från år 1975 har nästan alla lägenheter, 99%, modern utrustning efter ombyggnaden. Som framgår av följande tablå har verksamheten dock förskjutits starkt mot lägenheter som var moderna redan före ombyggnaden. År 1985 utgjorde dessa två tredjedelar av samtliga ombyggda lägenheter. Såväl nettoavgången av lägenheter, på grund av i första hand sammanslagning av smålägenheter, som avgången av ej moderna lägenheter avtar.

Period, år	Antal lägen- heter före ombyggnad	därav moderna i %	Nettoavgång Antal	%	Avgång av ej moderna lägenheter
1975-1981	11 274	23	2 976	26	8 590
1982-1983	20 124	46	4 073	20	10 806
1984	19 731	52	2 418	12	9 474
1985	26 184	67	3 026	11	8 597

Källa: Bostadsstyrelsen och SCB

Att relativt sett allt färre omoderna eller halvmoderna lägenheter byggs om, sammanhänger givetvis med att detta bestånd numera är litet. Det uppgick år 1980 till omkring 135000 lägenheter och har därefter, inräknat avgång genom rivning och andra åtgärder, reducerats med mer än 10000 lägenheter per år.

Den relativa minskningen av sammanslagning av lägenheter kan ha flera orsaker. En faktor av betydelse är att ombyggnaderna har förskjutits mot något större lägenheter. Andelen lägenheter om högst ett rum och kök var således före ombyggnaden 58% år 1980 och 46% år 1985. Efter ombyggnad var andelen smålägenheter relativt lika, 16 resp. 20%. Förnyelsen har dock inte medfört någon genomgripande förändring av lägenheternas storleksfördelning i hela beståndet.

Trots att ombyggnaderna har förskjutits mot lägenheter av högre kvalitet har åtgärderna även under senare år varit omfattande. Byten av ledningar för vatten och avlopp, byte av köksinredning samt byte eller nyinstallation av hygienutrustning har förekommit i nästan alla lägenheter. Omfattningen av sådana åtgärder har inte förändrats i högre grad under 1980-talet, fränsett en förskjutning från nyinstallation till byten.

Åtgärder som har ökat i omfattning är främst renoveringar av fasader och tak. Sådana arbeten berörde omkring 70% av de ombyggda lägenheterna år 1985.

Installation av hissar har förekommit i relativt liten omfattning men ökade påtagligt år 1985. Omkring en femtedel av de ombyggda lägenheterna i trevåningshus låg då i hus med hiss. Motsvarande andel i fyrvåningshus var tre fjärdedelar. Hissinstallationer behandlas närmare i det följande i samband med tillgänglighetsfrågan (3.4.3).

Ombyggnaderna har i huvudsak gällt hyreslägenheter, flertalet i enskilt ägda hus. År 1985 tillhörde 62% av lägenheterna den enskilda sektorn, 24% allmännyttiga företag och kommuner och 14% bostadsrättsföreningar. Övergången från hyresrätt till bostadsrätt i samband med ombyggnader har omfattat ca 800 lägenheter, eller knappt 4% av de ombyggda hyreslägenheterna.

Nästan alla ombyggnader, 99% av lägenheterna, genomfördes med stöd av statliga bostadslån år 1985. För 38% av lägenheterna kombinerades bostadslånet med energisparbidrag.

Bostadslån till ombyggnad kan lämnas även för vissa åtgärder som inte betecknas som ombyggnad i SCB:s här refererade moderniseringsstatistik. Antalet lägenheter i projekt som har fått preliminärt beslut om bostadslån är av bl. a. detta skäl större än antalet lägenheter i SCB:s statistik. Utvecklingen under senare år är dock, som framgår av följande tablå, densamma som enligt moderniseringsstatistiken.

Budgetår	Antal lägenheter	Bostadslån Milj. kr.	per lägenhet 1 000-tal kr.
1982/83	20 997	1 111	53
1983/84	22 976	1 390	60
1984/85	35 469	2 548	72
1985/86	34 214	2 805	82

Källa: Bostadsstyrelsen

Lånebeloppet per lägenhet ökade med 55% mellan budgetåren 1982/83 och 1985/86, varav inflationen svarade för en stor del, ca 25 procentenheter. Ökningen i övrigt kan ha många orsaker, såsom förskjutning mellan låntagarkategorier, ändrad lägenhetsstorlek, flera hissinstallationer m.m. Det går därför ännu inte att bedöma hur kostnaderna reallt har utvecklats med hänsyn till åtgärdernas omfattning.

Antalet lägenheter i småhus som har fått bostadslån till ombyggnad har minskat från ca 7 300 budgetåret 1982/83 till 5 300 budgetåret 1985/86. Förbättringar i småhus genomförs dock även utan statliga lån och till stor del med egna arbetsinsatser av egnahemsägarna.

I bostadsförbättringsprogrammet framhölls att det inte gick att bedöma vilken omfattning förbättringen av småhus borde ha för att uppställda mål skall nås. Det är inte heller möjligt att på grundval av nu tillgängliga uppgifter bedöma om småhusbeståndet förbättras i tillfredsställande takt. En bättre belysning bör dock bli möjlig då resultat från bl. a. 1985 års folk- och bostadsräkning föreligger.

3.3 Kommunernas planering av bostadsförsörjningen

3.3.1 Planeringsskyldigheten

Genom en ändring år 1983 av 3 § lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande markerades klarare än tidigare att kommunens planeringsskyldighet avser bostadsförsörjningen i dess helhet. År 1985 beslutade riksdagen (prop. 1984/85:142, BoU 24, rskr 347) om ytterligare en ändring av samma paragraf i samband med beslut om åtgärder för att förbättra boendeförhållandena för gamla, handikappade och långvarigt sjuka. Därigenom föreskrevs att kommunens bostadsförsörjningsplanering skall bedrivas i syfte att alla i kommunen får en bostad av god kvalitet samt att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Lagändringen år 1983 innebar vidare att kommunerna ålades att redovisa sin planering enligt bestämmelser som regeringen föreskriver. Redovisningen sker enligt regeringens föreskrifter i enkel form genom att kommunen överlämnar det program som kommunfullmäktige årligen beslutar om till länsbostadsnämnderna. Det finns inga föreskrifter om hur kommunerna skall bedriva sin planering eller om vilka uppgifter som skall redovisas i programmen. Regeringen kan dock förordna om särskild redovisning som vid olika tillfällen kan behövas för att få en överblick av kommunernas verksamhet.

3.3.2 Särskild redovisning av bostadsförsörjningsplaneringen

För att få underlag för utvärderingen av bostadsförbättringsprogrammet beslutade regeringen år 1985 att kommunerna skulle lämna en särskild redovisning till länsbostadsnämnderna av sin bostadsförsörjningsplanering. Vidare uppdrogs åt bostadsstyrelsen att, med beaktande av vissa angivna riktlinjer, utfärda närmare föreskrifter om redovisningen samt sammanställa denna.

Kommunernas redovisning visar att de håller på att utveckla planeringsmetoder och arbetssätt för att klara den nya uppgiften. Metoder och

Större kommuner strävar oftast efter att organisera sin planering områdesvis. Storstadskommunerna har kommit längst när det gäller områdesvis förnyelse av bostäder från 1930-, 1940- och 1950-talen. Nästan 30% av kommunerna, bl. a. Stockholm, Göteborg och Malmö, uppger att de håller på att bygga upp en områdesplanering som är samordnad med övrig kommunal planering.

Drygt 60% av kommunerna uppger att de har provat eller håller på att bygga upp en kartläggning som avser gamla, långvarigt sjuka och handikappade. I ett mindre antal kommuner har även andra grupper med speciella bostadsbehov studerats. De som oftast nämns är psykiskt handikappade, ungdomar och studerande, flyktingar och andra invandrare samt missbrukare.

Tillgänglighetsplanering har prövats eller håller på att byggas upp i drygt 60% av kommunerna, däribland nästan alla kommuner med mer än 50000 invånare. I flera av kommunerna har dock planer hittills utarbetats för endast något eller ett fåtal områden.

I nära två tredjedelar av kommunerna behandlas bostadsförbättringen i de program för bostadsförsörjningen som antas av kommunfullmäktige. Att sådana frågor behandlas i programmen är vanligare i större kommuner än i mindre. Kommuner som uppgett att bostadsförbättring behandlas i programmen svarar således för mer än 80% av bostadsbeståndet i flerbostadshus.

I många kommuner har förbättringsfrågorna litet utrymme i programmen. Flera kommuner är osäkra om hur förbättringsverksamheten skall planeras och genomföras.

Endast en mindre del av kommunerna har beslutat om riktlinjer för förbättringsverksamheten då det gäller lägenhetssammansättning, lägenhetsstandard, utemiljö och bostadskomplement. Samtliga tre storstadskommuner har dock sådana riktlinjer. I fråga om tillgängligheten är det vanligare att kommunerna har satt upp mål för hela eller delar av beståndet. Nära hälften av kommunerna, främst de större, uppger att sådana mål finns. I de flesta fall avser de dock endast delar av beståndet.

Särskilt i större kommuner råder det betydande osäkerhet om behovet av förbättringar i förhållande till uppställda mål. Endast var fjärde kommun har en bedömning av den lämpliga takten i förbättringsverksamheten. Volymuppgifter som belyser omfattningen av ombyggnad, underhåll, reparationer och energibesparande åtgärder har kunnat redovisas i mycket begränsad omfattning. Redovisningen pekar på att planeringsunderlag håller på att arbetas fram, men att det inte finns tillräckligt underlag för bedömningar. Sådana uppgifter från kommunerna ger således inte underlag för bedömningar på riksnivå av bostadsförbättringsprogrammets konsekvenser i olika avseenden.

Redovisningen av kommunernas bostadsförsörjningsplanering ger sammanfattningsvis ett intryck av en hög planeringsaktivitet i skiftande former, särskilt i större kommuner. Det pågår en utveckling där nya former prövas. Det förekommer naturligen då också en betydande osäkerhet om

lämpliga metoder och arbetsformer. Klara mål och riktlinjer för förbättringsverksamheten saknas fortfarande i de flesta kommuner.

I hög grad synes planeringen fortfarande ha en traditionell inriktning på fysiska åtgärder. Samverkan och ansvarsfördelning mellan olika parter, sociala aspekter o.d. betonas i mindre grad. Studier som har gjorts vid sidan av den särskilda redovisningen av bostadsförsörjningsplaneringen visar dock att det även i dessa avseenden pågår en utveckling.

Kommunernas särskilda redovisning av bostadsförsörjningsplaneringen belyser också erfarenheterna av vissa regler för finansieringssystemet och olika stödformer m.m. Dessa behandlas i huvudsak i det följande i anslutning till bostadsstyrelsens bedömning av olika medel i bostadsförbättringsprogrammet.

I detta sammanhang bör dock nämnas att allt fler kommuner enligt bostadsstyrelsen anser att de genom sitt arbetssätt och med hjälp av lånebestämmelser och lagstiftning har tillräckliga möjligheter att påverka förbättringarnas omfattning och inriktning. Flera kommuner börjar ställa krav i fråga om köpeskilling, lägenhetssammansättning och tillgänglighet som villkor för att medge dispens från markvillkoret vid ombyggnad. Skillnaderna mellan kommunerna är dock stora. Alltjämt utnyttjas dessa medel enligt bostadsstyrelsens erfarenheter inte i den omfattning som skulle vara möjlig.

Det är dock fortfarande bara hälften av samtliga kommuner och en något mindre andel av de större kommunerna som bedömer att de har tillräckliga möjligheter att påverka förbättringarnas omfattning och inriktning.

3.4 Bostadsstyrelsens bedömning av olika medel i bostadsförbättringsprogrammet

3.4.1 Räntestöd till underhåll m.m.

Det räntestöd som riksdagen beslutade i samband med bostadsförbättringsprogrammet har flera syften. Ett syfte är att möjliggöra ett tillfredsställande underhåll av hyres- och bostadsrättshus. Stödet skall också underlätta finansiering av energibesparande åtgärder samt omfattande reparationer på grund av byggsador. Ett viktigt syfte är att utjämna de kostnadsskillnader mellan olika upplåtelseformer och ägarkategorier som uppkommer på grund av skatteeffekter då åtgärderna finansieras med lån.

Stödet lämnas i form av ett schablonmässigt beräknat räntebidrag. Det lämnas, beroende av åtgärdernas karaktär, under 10 eller 20 år till en del av räntekostnaden för ett fastställt bidragsunderlag. Räntebidrag kan lämnas oavsett hur finansieringen ordnas. Medel kan således anskaffas genom upplåning på den oprioriterade kreditmarknaden, i vissa fall med kommunal borgen, eller tillskjutas av ägaren.

I fråga om underhåll lämnas räntebidrag endast för åtgärder som avser gemensamma delar av byggnader och gemensamma utrymmen, således ej till lägenhetsunderhåll. Bostadsstyrelsen föreskriver vilka åtgärder som är bidragsgrundande med 10-årig resp. 20-årig varaktighet.

Beslut om räntebidrag fattas av länsbostadsnämnderna. I vissa kom-

muner som deltar i försök med kommunal beslutanderätt provas dock frågor om räntebidrag av kommunen.

Prop. 1986/87:48

Räntestödet infördes den 1 januari 1984. Under det första halvåret, då vissa övergångsbestämmelser gällde, fick dock stödet liten omfattning. Från andra halvåret 1984 ökade ansökningarna om bidrag starkt och det godkända bidragsunderlaget uppgick under budgetåret 1985/86 till ca 3600 milj. kr. Därav svarade underhållet för ca 1300 milj. kr.

	Bidragstid, år	Räntebidragsunderlag, milj. kr.		
		Underhålls- åtgärder	Energispar- åtgärder	Reparations- åtgärder
1984/85	10	662	900	9
	20	482	691	517
		1144	1591	526
1985/86	10	694	781	12
	20	604	939	577
		1298	1720	590

Källa: Bostadsstyrelsen

För hela år 1986 kan bidragsunderlaget för underhållsåtgärder beräknas till 1300–1500 milj. kr. vid oförändrad ansökningsfrekvens under andra halvåret. Beloppet är alltså mindre än den volym för gemensamt underhåll, 1700 milj. kr., som har angetts för år 1986 i bostadsförbättringsprogrammet. Allt sådant underhåll finansieras dock inte med stöd av räntebidrag.

För privata fastighetsägare kan det vara lönsammare att finansiera underhåll på annat sätt och att i stället behålla rätten till omedelbara avdrag för underhållskostnaden. De privata fastighetsägarna har således utnyttjat räntestöd i mindre omfattning än övriga. Denna ägargrupp innehar 25% av alla lägenheter i flerbostadshus. Av de lägenheter som räntestödet berörde under budgetåret 1984/85 var emellertid endast 7% privata hyreslägenheter. Med hänsyn till att underhåll i det privata beståndet till stor del torde genomföras utan räntestöd kan man anta att den totala underhållsvolymen inte i väsentlig grad avviker från den i bostadsförbättringsprogrammet angivna nivån.

Merparten av underhållet har utförts i hus byggda mellan åren 1960 och 1975. Underhållsåtgärderna har framför allt avsett fönster, yttertak, ytterväggar och gemensamma utrymmen, såsom entréer, trapphus och tvättstugor. Enligt bostadsstyrelsens bedömning har fastighetsägarna, särskilt när det gäller hus byggda före 1960-talet, valt att göra mera bestående insatser på tak och fasader i stället för att endast komplettera och laga befintliga ytskikt.

För att stimulera till underhållsplanering lämnas räntestöd även till besiktningar och upprättande av förvaltningsplaner. Denna möjlighet har utnyttjats i mindre omfattning och svarade för 1% av den totala godkända kostnaden under perioden den 1 juli 1984–den 31 december 1985.

Räntestödet till reparationer avser reparation av tak, balkonger, fönster, fukt- och mögelskador, byggnadstekniska brister samt åtgärder på grund

av radon. Under åren 1984 och 1985 svarade fukt- och mögelskador för ca 40% av den totala kostnaden, som under denna period uppgick till 830 milj. kr. I beloppet ingår även kostnader för vissa andra åtgärder. Det är främst skador i allmännyttiga företags bestånd från åren 1961–1975 som har reparerats. Bostadsstyrelsen bedömer att behovet av stöd till detta bestånd kommer att öka ytterligare under de närmaste åren.

Nära hälften av räntestödet har avsett energibesparande åtgärder. Bostadsförbättringsprogrammet syftar till en samordning av sådana åtgärder och andra förbättringar. Omkring en fjärdedel av alla ansökningar om räntestöd omfattar både energi- och underhållsåtgärder. Det tyder på att en samordning också kommer till stånd, vilket även bestyrks av att ca 90% av kommunerna anser att samordningen fungerar tillfredsställande.

Av den godkända kostnaden för energibesparande åtgärder svarar byggnadstekniska åtgärder, såsom isolering av väggar och förbättring av fönsters energiegenskaper, för ungefär hälften. Anslutning till fjärrvärme, installation av elpanna samt installation av värmepump svarar för en fjärdedel av kostnaden, medan återstoden främst avser befintligt värme- och ventilationssystem, vardera 10%.

Räntestödet har enligt bostadsstyrelsen i huvudsak fungerat väl och enligt de riktlinjer som anges i bostadsförbättringsprogrammet. Viss kritik har dock riktats mot stödet. Kritiken har bl.a. gällt det ansökningsförfarande som bostadsstyrelsen har tillämpat och som har inneburit att ansökningar om stöd skulle göras separat för varje fastighet. Det har ansetts krångligt och administrativt betungande för såväl de större bostadsföretagen som förmedlingsorgan och länsbostadsnämnder. Bostadsstyrelsen har nyligen beslutat om ett enklare ansökningsförfarande.

Bostadsstyrelsen föreslår i sin skrivelse vissa förändringar av räntestödet. Dessa är i huvudsak föranledda av de förslag till ändring av reglerna för bostadslån till ombyggnad som jag nu övergår till att behandla.

3.4.2 Bostadslån till ombyggnad

Ändrade låneregler

Riksdagens beslut i anslutning till bostadsförbättringsprogrammet medförde att tillämpningsområdet för bostadslån till ombyggnad vidgades i vissa avseenden. Skälet var att belåningen skulle anpassas till behovet av begränsade ombyggnader av tekniskt sett moderna hus. Detta markerades genom att det tidigare lånevillkoret, att ombyggnader skulle leda till en väsentlig ökning av bostadsvärdet, ändrades till att ombyggnader skall avse "åtgärder i eller i anslutning till huset som medför en väsentlig förbättring av husets tekniska eller funktionella kvalitet eller av boendemiljön".

Vidare infördes den s.k. 30-årsregeln, som innebär att bostadslån inte beviljas till hus som har byggts eller byggts om under de senaste 30 åren. Vissa undantag från denna regel gäller, t.ex. om åtgärderna behövs för att avhjälpa betydande uthyrningsproblem eller på grund av sociala förhållanden i bostadsområdet.

Den s. k. ingångsvärdebelåningen vid ombyggnad begränsades från 40 % av ombyggnadskostnaden till 25 %. Riksdagen har nyligen beslutat (prop. 1985/86:100 bil. 13, BoU 13, rskr 171) om att ingångsvärdebelåningen inte får överstiga den köpeskilling som har erlagts för huset, om köpet har skett under de senaste fem åren.

Med beaktande av riksdagens uttalande (BoU 1983/84:11 s. 19, rskr 63) om belåning av underhåll i samband med ombyggnad har bostadsstyrelsen ändrat sina föreskrifter, då det gäller sådant underhåll som inte är direkt föranlett av ombyggnadsåtgärderna. Innebörden av föreskrifterna är numera att kostnaden för ombyggnadsåtgärder och för sådant underhåll som är direkt föranlett av ombyggnaden, tillsammans skall vara en dominerande del av kostnaden för samtliga åtgärder, om även övrigt underhåll skall kunna ombyggnadsbelånas.

För såväl nybyggnad som ombyggnad gäller numera villkoret att lån skall avse "fullvärdiga bostäder".

Styr regelsystemet mot genomgripande ombyggnad?

Ombyggandet av flerbostadshus har, som jag har redovisat i det föregående, nått en nivå som något överskrider bostadsförbättringsprogrammet. I fråga om småhus är det ännu inte möjligt att bedöma om ombyggnad och förbättring har en tillfredsställande omfattning. Sådan ombyggnad med stöd av bostadslån är dock relativt begränsad och tendensen är avtagande. På grund av osäkerheten har dock någon volym för ombyggnad av småhus inte angetts i bostadsförbättringsprogrammet.

I fråga om ombyggnadernas inriktning har konstaterats en stark förskjutning mot moderna lägenheter. En sådan utveckling har förutsatts i programmet och är en självklar följd av att det omoderna beståndet snabbt reduceras. Även ombyggnaderna av moderna lägenheter har i stor omfattning varit genomgripande. Förskjutning mot ett yngre och bättre bestånd synes inte ha medfört att mindre kostnader har lagts ner. De omfattande åtgärderna har dock inte medfört någon genomgripande förändring av lägenheternas storleksfördelning, utan främst bestått i omfattande förbättringar av ledningssystem, byten av köks- och badrumsinredningar m. m. Tillgängligheten har dock inte förbättrats påtagligt.

En vanlig kritik är att olika regler styr mot omfattande ombyggnader. Denna kritik gäller såväl låneregler som byggbestämmelser. Likaså har framförts att hyressättningen styr mot omfattande ombyggnader på grund av att hyresskillnaderna är stora mellan äldre hus av god standard och nya eller ombyggda hus med nybyggnadsstandard.

I den särskilda redovisningen av kommunernas bostadsförsörjningsplanering behandlades även frågan om lånereglernas styrningseffekt. Uppfattningarna bland kommunerna var mycket delade. En viktig indikation är dock att ett 40-tal av de större kommunerna (minst 50 000 invånare) ansåg att sådan styrning förekommer medan endast ett 10-tal större kommuner hade motsatt åsikt.

I bostadsstyrelsens skrivelse anges att uppfattningen om finansie-

ringssystemets styrning mot omfattande ombyggnad finns på många håll. I vissa fall anses detta vara något positivt som leder till att ombyggda fastigheter får god standard. Andra anser att effekterna är negativa och försvårar kvarboende, leder till höga kostnader och hyror och till ovarsamma ombyggnader.

Den kritik som nu riktas mot lånereglernas styrningseffekter är i stort densamma som var vanlig före bostadsförbättringsprogrammet. Likaså anförs motargument av samma slag som tidigare. Att ombyggnader blir omfattande anses således ha tekniska/ekonomiska orsaker. Då en ombyggnad skall genomföras är det rationellt att göra stora insatser i ett sammanhang på grund av bl.a. etableringskostnader, möjlighet till förmånligare materialupphandling, relativt sett lägre planerings- och byggherrekostnader etc. Det ekonomiska resultatet på lång sikt bedöms därför bli gynnsammare vid större än vid begränsade ombyggnader.

Det har framkommit relativt få konkreta uppgifter om *vilka* regler som faktiskt styr mot genomgripande ombyggnader. En vanlig uppfattning synes dock vara att finansieringen av underhåll blir förmånligare, om den sker i samband med ombyggnad än om underhållet finansieras i annan form.

Beräkningar som har gjorts inom bostadsstyrelsen visar att underhållsfinansiering med bostadslån i samband med ombyggnad på kort sikt är förmånlig i en situation med höga räntor och räntebidrag. Detta kan bidra till att underhållsbehov ackumuleras och tillgodoses först i samband med ombyggnad. De förändringar av låne- och bidragsreglerna, t.ex. införandet av räntestöd till underhåll m.m., som gjordes i samband med bostadsförbättringsprogrammet har inte i tillräcklig utsträckning motverkat en sådan utveckling.

Bostadsstyrelsen anser att ombyggnaderna inte i alla avseenden motsvarar de uppställda målen och framhåller bl.a. finansieringssystemets effekter. Enligt styrelsen premierar systemet samordnade underhålls-, reparations- och energiatgärder. Sådana underhålls- och reparationsåtgärder som utförs separat anses få en sämre finansiering. Vidare framhålls att villkoren för bostadslån till underhåll i samband med ombyggnad är otillräckligt preciserade.

Andra orsaker till de omfattande ombyggnaderna som framhålls, är att kommunerna fortfarande inte har tillräckliga kunskaper om styrmedlen och att viljan att styra lån- och bidragsgivningen varierar. Omställningen från nybyggnad till underhåll och ombyggnad går dessutom långsamt. De berörda parterna har ännu inte lärt sig tillräckligt om förnyelseprocessens karaktär. Även hyressättningens betydelse framhålls.

Styrelsens förslag i fråga om lånesystemet innebär att lånemöjligheterna i fråga om sådana underhållsåtgärder som inte är direkt föranledda av ombyggnadsåtgärder och som vidtas i det äldre men moderna beståndet bör begränsas. Styrelsen anser också att möjligheterna att belåna lägenhetsunderhållet bör tas bort generellt.

Behovet av förbättringsåtgärder kan enligt bostadsstyrelsen särskilt ifrågasättas då det gäller bostäder från perioden 1946–1960, som till största delen är av god kvalitet, i vissa stycken bättre än dagens produktion.

Standarden är relativt enhetlig men bostadsfunktionella brister finns i delar av beståndet, framför allt i de äldre årgångarna under perioden. Här kan otidsenliga kök och trånga badrum förekomma. I den senare delen har den moderna köksstandard introducerats. Det är alltså inte generellt sett motiverat att bygga om lägenheter som uppförts efter kriget, även om de är äldre än 30 år. Styrelsen framhåller att de förbättringar som kan behöva göras bör utföras som ett led i det planerade underhållet. Endast tillgänglighetsåtgärder bör föranleda statligt stöd. Det övriga bör ses som normalt lägenhetsunderhåll. I de fall ändringar av lägenhetssammansättningen behövs, skall bostadslån kunna lämnas.

I det närmast äldre beståndet, hus byggda åren 1930–1945, är förhållandena likartade. På grund av trånga ytor är dock möjligheterna att åstadkomma förbättringar inom lägenheterna mer begränsade. Det är i huvudsak i samband med förändring av lägenhetsstorleken som en väsentlig standardhöjning kan åstadkommas.

För äldre lägenheter föreslås ingen förändring av lånereglerna. Styrelsen anser dock att det kan vara svårt att avgöra när befintlig standard är så otidsenlig att det finns skäl att subventionera en förbättring. För att underlätta en sådan bedömning anser styrelsen att det bör utarbetas en referensnivå som ligger mellan lägsta godtagbara standard och nybyggnadsstandard och som på väsentliga punkter är väl definierad.

De ändringar av lånereglerna som genomfördes i anslutning till bostadsförbättringsprogrammet innebär bl.a. att stam- och ledningsbyten betecknas som förbättringsåtgärder. De kan därigenom belånas som separata åtgärder. I utvärderingen har ingen kritik framförts mot denna förändring. Däremot har stam- och ledningsbyten betecknats som den i och för sig nödvändiga åtgärd som utlöser en serie mindre angelägna men bruksvärdehöjande följdåtgärder. Bostadsstyrelsen föreslår att stambyten och följdåtgärder betraktas som underhåll. De bör då införas som en ny kategori av räntestödsberättigade åtgärder med en varaktighet på 30 år. En sådan förändring skulle medföra att kapitalkostnaderna för åtgärden, jämfört med bostadslån, fördubblas det första året, varefter det sker en utjämning. Efter 15 år blir kapitalkostnaderna med de i bostadsstyrelsens kalkyler tillämpade förutsättningarna lika och därefter lägre än vid bostadslån.

3.4.3 Tillgänglighetsskapande åtgärder

I syfte att stimulera åtgärder som förbättrar tillgängligheten till lägenheter i flerbostadshus infördes den 1 januari 1984 ett tillfälligt bidrag till installation av hissar m.m. Statsbidraget är ett bidrag till kommunerna, och en förutsättning för bidraget är att även kommunen lämnar ett bidrag.

Hissbidraget är ett tillfälligt bidrag under åren 1984–1986. För vart och ett av åren har fastställts en ram för beslut om bidrag på 100 milj. kr. Ej utnyttjade medel har överförts till påföljande år under bidragsperioden.

Bidrag lämnas i första hand till installationer av hissar och andra lyftanordningar och i andra hand för andra tillgänglighetsskapande åtgärder i eller i omedelbar anslutning till bostadshus.

För installationer i hus med fler än tre våningar lämnas bidrag endast om det finns särskilda skäl. Staten lämnar bidrag till högst 30% av den kostnad som kommunen godkänner. En förutsättning är att kommunen bidrar till minst 20% av kostnaden.

Antalet lägenheter i hus med hiss efter ombyggnaden var ca 1800 i trevåningshus och 2700 i fyrvåningshus år 1985, eller 21% resp. 75% av de ombyggda lägenheterna, se följande tablå.

	Lägenheter i hus med hiss		
	1983	1984	1985
Trevåningshus	407	689	1 805
I % av ombyggda lägenheter	7	12	21
Fyrvåningshus	1 106	1 761	2 745
I % av ombyggda lägenheter	47	69	75

Källa: Bostadsstyrelsen

Antalet nyinstallerade hissar var år 1985 omkring 100 i vardera av trevånings- och fyrvåningshus.

Hissbidraget torde ha medverkat till det ökade antalet hissinstallationer, men en del av de färdigställda ombyggnaderna såväl år 1984 som år 1985 kan ha varit planerade före bidragets införande. Full effekt av bidraget uppkommer därför tidigast under år 1986.

Hissbidraget har dock utnyttjats i liten omfattning. Vid utgången av augusti 1986 hade således, som framgår av följande uppgifter, bidrag beviljats till endast 491 hissar med totalt 67,2 milj. kr.

	1984	1985	1986 jan. - aug.
Antal hissar	65	187	239
Antal berörda lägenheter	626	1 893	21 278
Statsbidrag, 1 000 kr.	8 067	28 607	30 518

Källa: Bostadsstyrelsen

Verksamheten har ökat fortlöpande och en orsak till det begränsade utnyttjandet inledningsvis kan bl.a. vara att åtgärderna kräver lång planeringstid samt anvisning av medel i kommunerna. Den viktigaste orsaken torde dock vara att byggnadsnämnderna, med hänsyn till att kostnader och ingrepp i byggnaderna bedöms som oskäligt stora, lämnar dispens från tillgänglighetskravet. Den genomsnittliga byggnadskostnaden för en hiss i trevåningshus var år 1985 ca 460 000 kr. eller omkring 800 kr./m² betjänad bostadsyta. Kostnadsskillnaderna mellan olika hus kan dock vara betydande.

Hyresgästernas Riksförbund och SABO har tagit upp frågan om hyresättning vid hissinstallation i en arbetsgrupp inom den för parterna gemensamma hyresmarknadskommittén.

När bostadsförbättringsprogrammet antogs, gav regeringen byggforskningsrådet i uppdrag att aktivt medverka till att experimenthissar installeras i demonstrationsprojekt på olika platser i landet och anslag 2,5 milj. kr. till rådet för detta ändamål. Flera demonstrationsprojekt i bl.a. Uppsala, Sandviken, Köping och Örebro kom igång under år 1984. Provserieupphandlingar och samupphandling för att ytterligare sänka kostnaderna förbereddes. Även andra projekt startades. Ett av dessa syftade till att utveckla projekteringsteknik för hissinstallation med mallar för kravspecifikationer, ett annat att utarbeta kalkylhjälpmedel.

Våren 1985 beviljade riksdagen ytterligare 6 milj. kr. till teknikutveckling och serieupphandling som syftar till att pressa kostnaderna för hissinstallationer.

Den arbetsgrupp som rådet tillsatte, började med att kartlägga kostnaderna för installation av hiss. Man fann att få hissar installerats i äldre trevåningshus och att tekniska lösningar och krav inte var anpassade till äldre 3–4-våningshus. Hissinstallationerna utfördes hantverksmässigt, tog lång tid och var dyra. Drift- och underhållskostnaderna var höga.

Hissgruppens arbete hittills har gett till resultat att en kostnadsreducing med ca 30% har blivit möjlig genom minskade byggarbeten, snabbare genomförande, ytsnålare hissar samt förbättrade upphandlingsrutiner. Alternativa säkerhetslösningar har tagits fram och hissarna har blivit mera lättmonterade. Det finns nu goda erfarenheter av hissinstallation i äldre 3–4-våningshus som enda åtgärd. Byggtiden och därmed evakueringstiden har förkortats kraftigt.

Även om hissinstallationer hittills har förekommit i liten omfattning och bidragsmöjligheterna har utnyttjats i ringa grad, kan utvecklingen betecknas som positiv. Den tekniska utvecklingen har gått snabbt, inte minst på grund av hissgruppens insatser, och kan inom något år väntas avsätta mer påtagliga resultat i byggandet. Det återstår dock åtskilliga problem då det gäller bl.a. anskaffnings- och driftkostnader, utbudet av hissar och tillgång på utbildad arbetskraft.

Den särskilda redovisningen av kommunernas bostadsförsörjningsplanering visar att drygt 100 kommuner har gjort inventeringar i något avseende som avser tillgänglighet. Ett 60-tal kommuner har en tillgänglighetsplanering och ett 100-tal uppger att de håller på att bygga upp en sådan. Även i planeringsavseende kan således läget väntas bli allt gynnsammare under de närmaste åren.

Bostadsstyrelsen föreslår att hissbidraget behålls. Reglerna för hissinstallation bör dock differentieras med hänsyn till den yta som hissen skall betjäna. Bidrag bör enligt styrelsen lämnas endast om ytan understiger 700 m² per hiss. Vidare anser styrelsen att hissinstallation bör vara ett villkor för ombyggnadslån, om ytan överstiger 700 m² i trapphuset.

3.4.4 30-årsregeln och förnyelse av miljonprogrammets områden

När bostadsförbättringsprogrammet fastställdes infördes regeln att bostadslån till ombyggnad normalt inte lämnas till hus som nybyggs eller

byggts om under de senaste 30 åren. Syftet var att klart avgränsa det bestånd för vilket bostadslån kunde komma i fråga.

Från bl. a. länsbostadsnämnder och hyresgästföreningar har påtalats att 30-årsregeln medför vissa olägenheter. Främst anföras att vissa fastighetsägare inte underhåller sina hus i avvaktan på att husen skall bli 30 år gamla så att underhållet kan finansieras med bostadslån. I den särskilda redovisningen av planeringen har också ett 20-tal, ca 70%, av de större kommunerna redovisat att det finns sådana brister i yngre hus att de borde byggas om.

Undantag från 30-årsregeln kan göras bl. a. om det gäller områden med stora uthyrningssvårigheter eller sociala problem. Bostadsstyrelsen har granskat ett antal av länsbostadsnämnderna avgjorda ärenden som gäller sådana hus. Granskningen visar att de vidtagna åtgärderna främst avser underhåll och byggnadstekniska brister samt vissa andra åtgärder, såsom burspråk, inglasning av balkonger, veck i fasader o. d.

Bostadsstyrelsen framhåller att det finns ett stort behov av åtgärder särskilt i miljonprogrammets bostadsområden. Bostäderna där har god standard i fråga om bostadsfunktioner med undantag för tillgänglighet främst i trevåningshus. Där finns dock ett stort behov av extraordinärt underhåll samt åtgärder som i olika avseenden gör områdena mer attraktiva och motverkar stor omflyttning och sociala problem. Sådana synpunkter har anförts också av bostadskommittén, som därvid främst utgår från angelägenheten av att motverka segregation i bostadsområdena. Åtgärdsbehoven gäller, utöver underhållet, bl. a. hissinstallationer, lägenhetssammanslagningar, förbättringar av den gemensamma miljön och vissa tekniska förbättringar. Bostadsstyrelsen föreslår att bostadslån skall kunna lämnas till de angivna åtgärderna om det finns vissa särskilda skäl samt åtgärderna ingår i ett åtgärdsprogram som har utarbetats i samråd med de boende.

3.5 Bygghandeln

3.5.1 Byggnadsindustrin

Kapacitetsutnyttjandet och sysselsättningen inom byggnadsverksamheten har ökat sedan år 1983 trots att nyproduktion av bostäder och offentligt byggande har minskat. De motverkande faktorerna har varit en ökning av ombyggnad och underhåll av bostäder samt ökat byggande inom det enskilda näringslivet.

Efter flera år med minskning av antalet sysselsatta och ökning av arbetslösheten vände utvecklingen under år 1984. Det totala antalet yrkesverksamma inom byggsektorn har stabiliserats från år 1985 och arbetslösheten bland byggfackens medlemmar har minskat med drygt tre procentenheter från år 1983 till år 1985. Uttryckt i årsgenomsnitt motsvarar det en minskning från nära 9% till knappt 6% av arbetslöshetskassornas medlemmar. Under år 1986 var arbetslösheten under de första månaderna lägre än under samma månader föregående år och har senare legat på ungefär samma nivå som år 1985.

Den ökade ombyggnads- och underhållsverksamheten har särskilt påverkat sysselsättningen inom de s.k. bygghantverksgrupperna elektriker, målare, rörarbetare och plåtslagare. Samtliga dessa hade en förhållandevis hög arbetslöshet under år 1983. Arbetslösheten har därefter minskat till omkring 1–2% för hela riket. Under år 1986 har länsarbetsnämnderna i storstadslänen konstaterat att det råder brist på sådana bygghantverkare.

3.5.2 Byggnadsmaterialindustrin

I en utredning av statens industriverk om byggnadsmaterialindustrin och byggandet (SIND 1986:3) jämförs byggnadsmaterialindustrins branschområden med avseende på några utvecklingstendenser mellan åren 1980 och 1984, som båda kan karaktäriseras som högkonjunkturår. Jämförelserna gäller kapacitetsutnyttjande, undersysselsättning samt graden av anpassning mellan produktion och produktionskapacitet. Resultaten sammanfattas i följande tablå.

Jämförelse mellan byggnadsmaterialindustrins branschområden. Kapacitetsutnyttjande och anpassning.

Branschområden	År 1984 jämfört med 1980 Kapacitetsutnyttjande	Perioden 1980-1984 Kapacitetsanpassning	1984 Kapacitetsutnyttjande	1984 Undersysselsättning
Stommaterial	högre	god	82 %	6 %
Stomkompletteringsmaterial	lägre	mindre god	83 %	7 %
Inredningsmaterial	lägre	mindre god	84 %	8 %
Installationsmaterial	lägre	mindre god	77 %	8 %
Förbrukningsmaterial	högre	god	82 %	7 %

Källa: SIND

Av tablå framgår att endast stom- och förbrukningsmaterialindustrierna har förbättrat sitt kapacitetsutnyttjande mellan åren 1980 och 1984 samt att dessa industrier har haft en bättre anpassning mellan produktion och produktionskapacitet än de övriga branschområdena. Stomkompletterings- och installationsmaterialindustrierna har försämrat sitt kapacitetsutnyttjande mellan åren 1980 och 1984 trots en relativt god produktionsutveckling, vilket enligt verket kan tyda på överinvesteringar inom dessa branschområden. Vidare framgår att installationsmaterialindustrin har ett klart lägre kapacitetsutnyttjande än övriga branschområden. Inredningsmaterialindustrin hade år 1984 det högsta kapacitetsutnyttjandet och samtidigt en hög undersysselsättning. De båda sistnämnda branschområdena har enligt verket en relativt god flexibilitet på kortare sikt att möta en efterfrågeökning. I ett längre perspektiv har installationsmaterialindustrin den bästa förmågan att möta en efterfrågeexpansion utan nyinvesteringar i maskiner och byggnader.

Den faktiska omfattningen av ombyggnader och underhåll av flerbostadshus har uppnått eller i någon mån överskridit den nivå som avgavs i bostadsförbättringsprogrammet. Sysselsättningseffekten har varit god och arbetslösheten bland byggnadsarbetare har kunnat begränsas trots en låg nyproduktion. För bygghantverksgrupperna kan konstateras en tendens till ökning av antalet sysselsatta och en mycket låg arbetslöshet. I storstadslänen råder nu en brist på bygghantverkare.

Då det gäller kommunernas planering av bostadsförsörjningen kan man inte dra några långtgående slutsatser efter endast något års erfarenheter. Planeringsaktiviteten är dock hög särskilt i större kommuner. Det som nu pågår är ett utvecklingsarbete som till stor del är inriktat på att ge bättre överblick över förnyelseproblemen och underlag för åtgärder. Oftast saknas dock fortfarande kommunala riktlinjer i fråga om förnyelsens inriktning. Planeringen är främst inriktad på olika fysiska åtgärder. En starkare betoning av sociala aspekter har efterlysts.

Räntestödet till underhåll m.m. har enligt bostadsstyrelsen i huvudsak fungerat väl.

I nu berörda avseenden är således enligt styrelsen erfarenheterna av bostadsförbättringsprogrammet hittills i huvudsak goda och tyder på en utveckling enligt programmets intentioner. Då det gäller ombyggnadsverksamhetens inriktning har noterats både positiva och negativa drag i förhållande till bostadsförbättringsprogrammet. Antalet lägenheter som saknar modern utrustning minskar snabbt och målet, att alla skall kunna erbjudas moderna bostäder, bör alltså kunna uppnås inom en inte alltför lång tid.

Å andra sidan har ombyggnaderna i stor omfattning varit genomgripande även då utgångsstandarden enligt gängse definition varit modern. Det har medfört stora kostnader och hyreshöjningar samt påfrestningar för de boende på grund av flyttning, lång evakueringsstid och begränsade möjligheter till återflyttning. Kritik har anförts mot att möjligheterna till varsam ombyggnad, som är ett mål i bostadsförbättringsprogrammet, inte har tagits till vara i tillräcklig utsträckning och mot att hyresgästerna inte i tillräcklig utsträckning kan påverka de åtgärder som vidtas i deras bostäder.

Trots att ombyggnaderna har varit genomgripande har tillgängligheten inte förbättrats påtagligt. Hissinstallationer har visserligen ökat i tre- och fyrvåningshus, särskilt under år 1985, men hissinstallationer gjordes fortfarande inte för mer än ca 20% av de ombyggda lägenheterna i trevåningshus.

En stor del av de ombyggnader som färdigställts under åren 1984 och 1985 har planerats innan bostadsförbättringsprogrammet antogs. Det går därför ännu inte att säkert bedöma i vilken grad programmets riktlinjer har beaktats i byggandet. Som en orsak till alltför omfattande ombyggnader har dock framhållits att reglerna för bostadslån styr mot omfattande åtgärder.

3.7.1 Allmänna överväganden*Allmänt om utvärderingen*

Enligt riksdagens beslut om bostadsförbättringsprogrammet år 1983 skulle programmet utvärderas under år 1986. Beslutet att utvärdera de nya regler som föreslogs i propositionen syftade inte till en allmän omprövning av det tioåriga programmet. Motivet var främst att, mot bakgrund av erfarenheterna från miljonprogrammet, inom rimlig tid pröva om de åtgärder som kopplades till programmet var lämpligt avvägda.

Det finns ingen anledning att vid en sådan utvärdering ompröva programmet i sig eller dess grundläggande mål. Det kan naturligtvis finnas anledning att göra även en sådan omprövning vid något tillfälle under en tioårsperiod. Men det är alldeles för tidigt att göra detta efter knappt tre år. De politiska målen ligger fast. Vad det nu gäller är att mot ljuset av de erfarenheter som har vunnits ta ställning till om reglerna visat sig vara ändamålsenliga eller om de i något eller några avseenden behöver justeras.

För en sådan utgångspunkt för utvärderingen talar också bostadssektorns krav på att kunna planera långsiktigt. Genom den stora uppmärksamhet som har skapats kring programmet, målen och möjligheterna, har en bred aktivitet kommit igång bland fastighetsägare runt om i landet. Planering och projektering tar sin tid. Den långsiktiga förnyelseprocessen skulle rubbas, om förutsättningarna för detta arbete ständigt omprövades.

På samma sätt gäller naturligtvis att kommunerna behöver tid för att ändra organisation och inriktning på sitt planeringsarbete. För kommunerna gäller dessutom att en ny plan- och bygglag (PBL) inte trädde i kraft vid den tidpunkt som antogs när bostadsförbättringsprogrammet fastställdes. Därför är det rimligt att nu ge kommunerna ytterligare tid att finna formerna för hur de skall ta sitt ansvar för planering och genomförande.

Kritiken mot bostadsförbättringsprogrammet

Av min tidigare redovisning har framgått att programmet har överskridits när det gäller bostadsförbättringens omfattning. Dess inriktning har däremot kritiserats. Kritiken går ut på att många ombyggnader har varit alltför omfattande och lett till alltför höga kostnader efter ombyggnad och att hyresgästernas inflytande över ombyggnaderna har varit alltför begränsat. Samtidigt har kritik framförts mot att vissa angelägna åtgärder i de bostäder som byggdes under miljonprogrammet inte kan belånas och att hissar har installerats i otillräcklig omfattning. Jag återkommer i det följande till denna kritik men vill ändå inledningsvis notera att 1983 års beslut innebar förbättringar i förhållande till tidigare bestämmelser på samtliga punkter som den refererade kritiken omfattar. 1983 års beslut skulle alltså i detta perspektiv inte ha varit tillräckligt långtgående.

För att sätta in den redovisade kritiken i rätt perspektiv vill jag redovisa vilka övergripande förutsättningar som styr ombyggandets inriktning och

deras inbördes samverkan. Jag avser då byggnadslagstiftningen, det statliga stödet vid ombyggnad och underhåll samt hyressättningssystemets tillämpning.

Samordningen mellan byggbestämmelser och lånebestämmelser

De krav som enligt den nu gällande byggnadslagstiftningen – 48 a och 49 §§ byggnadsstadgan – skall uppfyllas vid ombyggnader och andra ändringar utgår från de krav som ställs när byggnader uppförs. Avgörande för vad som kan krävas är om åtgärderna hänförs till nybyggnad enligt byggnadsstadgans definition av detta begrepp och hur stor del av byggnaden som bedöms vara berörd av ombyggnaden.

Den praxis som har etablerats har medfört att nybyggnadskrav har kommit att ställas på betydande delar av den byggnad som byggs om. Trots detta har kraven på tillgänglighet ofta eftergetts av fastighetsekonomiska skäl.

I det förslag som låg till grund för bostadsförbättringsprogrammet kritiserade den dåvarande arbetsgruppen för stadsförnyelsefrågor det sätt på vilket byggnadsbestämmelserna styrde ombyggandets inriktning. Ambitionen att ha nybyggnadsstandard som riktmärke även vid ombyggnader och andra ändringar kom enligt gruppen ofta i konflikt med andra önskemål, t. ex. att de som bor i lägenheterna skall ha möjlighet att bo kvar även efter en ombyggnad. Reglerna borde ge utrymme för en mer nyanserad syn på vilka tekniska och funktionella krav som skall ställas när byggnader ändras.

Flertalet remissinstanser ställde sig bakom syftet med arbetsgruppens förslag i dessa delar. Som jag redovisade redan i mitt anförande till prop. 1983/84:40 (bil. 9 s. 27) fann även jag förslagen i allt väsentligt ändamålsenliga. Det saknades emellertid tekniska förutsättningar att omedelbart genomföra sådana ändringar inom ramen för byggnadsstadgan. Den syn på villkoren för ändringar av byggnader som bostadsförbättringsprogrammet utgår från har i stället kommit till uttryck i förslaget till PBL (prop. 1985/86:1).

Målet för förbättringen av den befintliga bebyggelsen är att de byggnader som skall tas till vara och få en långsiktig användning också skall ges sådana egenskaper som det från samhälleliga utgångspunkter är angeläget att värna om och som gör att byggnaderna kan fungera på ett tillfredsställande sätt för brukarna. Detta mål kan främjas med olika styrmedel, från plan- och byggbestämmelser och finansieringsvillkor till allmänna råd och stöd till utvecklingsarbete.

Vilka egenskaper och kvaliteter som från samhällets utgångspunkter bör eftersträvas vid en ombyggnad betingas emellertid också av förhållandena inom det område där byggnaden är belägen. Förnyelsen av den byggda miljön måste genomföras på ett sätt som svarar mot behoven hos dem som bor och arbetar inom området. Hänsyn måste kunna tas till de sociala, ekonomiska, kulturhistoriska och miljömässiga förutsättningar som föreligger där. Förslaget till PBL ger därför kommunerna möjlighet att i detalj-

plan eller genom områdesbestämmelser ställa lägre krav för ombyggnader inom ett område än vad som följer av de generella ombyggnadsbestämmelserna. Villkoret är att bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Det finns ett nödvändigt samband mellan byggbestämmelser och lånebestämmelser. Det som krävs vid ombyggnad av bostadshus måste också normalt kunna belånas genom ombyggnadslån. För att den möjlighet som PBL ger kommunen att själv bestämma kravnivån inte skall bli innehållslös måste en anpassning göras också åt andra hållet. Huvudregeln måste därför vara att de låneföresättningar som gäller standard eller utförande skall anses vara uppfyllda om åtgärderna svarar mot de krav som kommunen har formulerat.

Kommunens planbestämmelser är avsedda att ge uttryck för den ambitionsnivå som man anser sig kunna upprätthålla inom planområdet såvitt gäller bebyggelsen som helhet under planens genomförandetid. I detta ligger att sådana åtgärder i enskilda byggnader som genomförs med stöd av planen, i vissa fall kan förväntas fylla sin uppgift under en mer begränsad tid än som svarar mot den normala amorteringstiden för ombyggnadslån. Lånetiden bör i sådana fall kortas av i förhållande till vad som är normalt. Jag tänker bl. a. på sådana ombyggnader av bostadshus med tre eller fler våningsplan som genomförs utan att hiss installeras.

Som villkor för ombyggnadslån gäller att husets kvaliteter skall tas till vara i skälig omfattning. Ett motsvarande krav på varsamhet har tagits in i PBL-förslaget. Därmed ges förutsättningar att förverkliga intentionerna i bostadsförbättringsprogrammet fullt ut i denna del.

Det allmänna varsamhetskravet i PBL kan ses som ett krav på ett förhållningssätt vid ändring av byggnader. Kravet riktar sig i första hand till fastighetsägaren. Även byggnadsnämnden skall iaktta detta förhållningssätt när den formulerar sina krav på åtgärder i den enskilda byggnaden. Kravet får emellertid inte tas till intäkt för att generellt hålla en låg standard när byggnader ändras. Jag har tidigare, i anslutning till bostadsförbättringsprogrammet, i stället uttryckt mig så att en varsam förnyelse är en förnyelse som utgår från behoven av funktionella förbättringar, inte minst sådana som är viktiga för utsatta grupper i samhället, och där förbättringarna utförs på ett sådant sätt att onödiga ingrepp undviks.

De ändringar som jag har föreslagit i fråga om byggnadslagstiftningens ombyggnadsbestämmelser är ägnade att förbättra samspelet mellan de krav som ställs med stöd av byggnadslagstiftning och lånebestämmelser. Någon fullständig harmoni mellan dessa bestämmelser går emellertid inte att uppnå. Jag vill till en början påminna om att ombyggnad i låneförfattningens mening kan avse både sådana åtgärder som kräver och sådana åtgärder som inte kräver bygglov. Jag vill också påminna om att bygglovspliktens omfattning i viss utsträckning kommer att kunna bestämmas av kommunerna. Att exempelvis tillbyggnader i vissa områden generellt blir bygglovsfria får naturligtvis inte leda till att lån inte lämnas. Och omvänt kan det aldrig komma i fråga att allt som en sökande kan få bygglov till också skall berättiga till bostadslån. Samhället måste ha rätten att ställa villkor som innebär att de subventioner som bostadslånen är förenade

med, förbehålls sådana ombyggnadsprojekt som är angelägna från bostadspolitiska utgångspunkter. Detta avspeglas i dag i att det är en grundläggande förutsättning för ombyggnadslån att ombyggnaden medför en väsentlig teknisk eller funktionell förbättring av byggnaden. Det finns för den skull ingen anledning att vägra en fastighetsägare bygglov för åtgärder av annat slag, som inte uppfyller detta lånevillkor.

Statens planverk har regeringens uppdrag att utarbeta förslag till föreskrifter för tillämpningen av PBL:s bestämmelser om bl.a. ändring av byggnader. Avsikten är att förslagen skall underställas regeringen i sådan tid att föreskrifterna skall kunna tillämpas när PBL avses träda i kraft, dvs. den 1 juli 1987. I det sammanhanget kommer jag även att närmare överväga sådana frågor som rör den fortsatta tekniskt-administrativa hanteringen av låncärenden som rör ombyggnad. En sådan fråga är den byggnads- och bostadstekniska granskningen i ärenden som i låneförfattningens mening avser ombyggnad men som inte kräver bygglov.

Finansiellt stöd vid bostadsförbättring

Nuvarande byggbestämmelser är alltså inte tillräckliga när det gäller att hävda krav på varsam ombyggnad, i motsats till vad som avses gälla enligt PBL. I stället kan bestämmelserna utlösa relativt högt ställda minimikrav på egenskaper och kvaliteter efter ombyggnaden. Bestämmelserna om ombyggnadslån innebär däremot att lån inte får lämnas till onödiga ombyggnader. En grundläggande förutsättning för ombyggnadslån är att ombyggnaden skall medföra en väsentlig teknisk eller funktionell förbättring av byggnaden. Lån till underhåll får lämnas endast om underhållet är direkt föranlett av ombyggnaden. Som förutsättning för bostadslån för ombyggnad gäller vidare bl.a. att husets kvaliteter skall tas till vara i skälighetsomfattning.

Ombyggnadslånets effekter på ombyggandets inriktning beror inte bara på den administrativa avgränsningen av belåningsbara åtgärder utan också på de materiella villkoren för åtgärderna. Lägenhetsunderhåll förutsätts finansieras med hyresintäkter eller årsavgifter, om det genomförs utan samband med ombyggnad. För gemensamt underhåll som genomförs utan samband med ombyggnad lämnas ett skattekompenserande räntebidrag. Detta motsvarar för allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar hälften av marknadsräntan på en teoretiskt beräknad låneskuld som minskas över tiden med hänsyn till åtgärdernas varaktighet. Vid ombyggnad kan gemensamt underhåll som är direkt föranlett av ombyggnaden räknas in i låne- och bidragsunderlaget. Med nuvarande räntenivåer blir nettoräntan det första året ca 6% i det första fallet men 2,6% i det senare fallet. Jag vill i sammanhanget påminna om att räntestöd över huvud taget inte lämnades till separat underhåll före år 1984. Tröskeeffekterna minskade alltså väsentligt i samband med att räntestödet infördes.

Självfallet uppmärksammades även den kvarstående skillnaden i räntekostnader mellan underhåll som belånas vid en ombyggnad och underhåll som genomförs separat vid min beredning av de förslag som riksdagen

antog år 1983. Bl.a. med hänsyn till bostadsförbättringsprogrammets stimulanssyfte föreslog jag då att de två stödformerna inte skulle kunna förenas. Riksdagen uttalade emellertid (BoU 1983/84:11 s. 19, rskr 63) att det med bibehållande av tidigare ordning för belåning av underhåll borde vara möjligt att kombinera de båda finansieringsformerna. Lånemyndigheternas tidigare praxis vid belåning av underhåll innebar i princip att allt underhåll belånades vid en omfattande ombyggnad, medan prövningen var mer restriktiv vid begränsade ombyggnader.

De erfarenheter som nu har vunnits av tillämpningen av stödet till ombyggnad och till underhåll m.m. tyder enligt min mening på att kravet på att ombyggnaden skall medföra en väsentlig förbättring av byggnadens tekniska eller funktionella kvalitet inte har ställts tillräckligt konsekvent. Inte heller varsamhetskravet förefaller ha tillämpats strikt. Praxis i fråga om belåning av underhåll vid ombyggnad kan variera. Enligt min mening måste innebörden i nämnda bestämmelser nu preciseras, så att lånemyndigheternas tillämpning av stödformerna bli mer enhetlig. Det förhållandet att huset är äldre än 30 år är inte i sig en tillräcklig förutsättning för att ombyggnadslån skall lämnas. Varsamhetskravet medför att lån inte bör lämnas till onödiga utbyten av äldre köksinredning, sanitetsutrustning m.m. Kravet på att belåningsbart underhåll vid ombyggnad skall vara direkt föranlett av ombyggnaden kan inte bedömas uteslutande från tekniska utgångspunkter. Också frågan om underhållet har varit medvetet eftersatt måste vägas in i bedömningen.

I det följande kommer jag bl.a. att föreslå ett vidgat hyresgästinflytande vid ombyggnad. Hyresgästernas uppfattning i varsamhetsfrågan bör enligt min mening normalt inte kunna frångås vid låneprövningen. En sådan ordning skapar också garantier för att åtgärderna inte kommer att bli onödigt omfattande vid begränsade ombyggnader.

Hyressättningssystemet

Från olika håll har hävdats att tillämpningen av hyressättningssystemet leder till alltför omfattande ombyggnader, därför att underhåll och vissa tekniska förbättringar inte anses höja bruksvärdet om de genomförs utan samband med ombyggnad. Jag tvivlar inte på att sådana bedömningar kan ha gjorts i enskilda fall men vill som en bakgrund för diskussionen beröra några principiella aspekter på hyressättningen. Efter år 1968, när den nuvarande hyreslagstiftningen infördes, har ett kollektivt förhandlingssystem etablerats på praktiskt taget hela hyresmarknaden. Det ankommer på hyresmarknadens parter att avgöra normerna för hyressättningen. Om parterna inte blir överens kan hyresnämnden göra en bruksvärdebedömning, i normala fall med utgångspunkt i hyror som grundas på förhandlingsöverenskommelser. Parterna på hyresmarknaden avgör alltså själva efter vilka normer hyrorna skall bestämmas. Varje avsteg från denna ordning skulle enligt min mening leda till en offentlig hyreskontroll. Alla erfarenheter visar att en offentlig hyreskontroll redan på relativt kort sikt leder till en godtycklig och schablonartad hyresstruktur.

Eftersom förhandlingssystemet dessutom under de senaste åren har utvecklats så att det utgör basen för hyresgästernas inflytande över bostadsförvaltningen, individuellt och kollektivt, skulle varje steg bort från den obundna hyresförhandlingen hota en fortsatt utveckling av hyresgästinflytandet. Omvänt kan inte samhället anpassa sina stödsystem till ett förväntat utfall i hyresförhandlingarna. Stödet får avvägas så att de direkta effekterna är skäligen. Därigenom anges också handlingsutrymmet för parterna på hyresmarknaden. De kan visserligen genom sin hyressättningspraxis påverka förbättringsåtgärdernas inriktning men de kan då inte samtidigt överlåta ansvaret för dessa beslut på samhället.

Sammanfattning

När det gäller de övergripande förutsättningarna för bostadsförnyelsen menar jag sammanfattningsvis att tillämpningen av nuvarande byggnadsstadga och villkoren för lån och räntebidrag vid ombyggnad samt räntestöd vid underhåll, i kombination med praxis vid hyressättningen, kan ha medverkat till att delar av ombyggnadsverksamheten inte har genomförts tillräckligt varsamt. Såvitt gäller byggnadslagstiftningen bör problemen komma att undanröjas genom PBL. En strikt tillämpning av förutsättningarna för ombyggnadslån bör också motverka onödiga ombyggnader. Parterna på hyresmarknaden bör ha ett eget intresse av att hyressättningen medger att kvaliteterna i den befintliga bebyggelsen tillvaratas.

3.7.2 Hyresgästinflytande vid ombyggnad

Mitt förslag: Ombyggnadslån för hyreshus lämnas endast om lånesökanden företer yttrande om ombyggnaden från hyresgästorganisation. Organisationens bedömning av frågan om husets kvaliteter tas till vara i skälig omfattning får frångås endast om det finns särskilda skäl.

Skälen för mitt förslag: Enligt 2a § första stycket bostadssaneringslagen (1973:531), BSL, får hyresnämnden förbjuda en fastighetsägare att utföra förbättringsarbete eller liknande åtgärd, som inte kräver byggnadslov, om inte åtgärden behövs för att lägsta godtagbara standard (LGS) skall uppnås. Ett sådant förbud får meddelas på ansökan av hyresgästorganisation, om det är uppenbart att åtgärden inte är påkallad av boendehänsyn. Bestämmelsen utgör närmast ett medel att hindra förändringar av utpräglad lyxkaraktär som kan inverka på hyran.

Åtgärder som kräver byggnadslov och som inte behövs för att LGS skall uppnås, får vidtas endast om hyresgästorganisationen godkänner dem (utfärdar s.k. hyresgästintyg) eller om hyresnämnden på ansökan av fastighetsägaren medger att åtgärderna får vidtas. Ett sådant medgivande får ges endast om särskilda skäl föreligger (2a § andra stycket BSL). Bygg-

nadsnämnden får meddela byggnadslov endast om det finns godkännande av hyresgästorganisationen eller hyresnämnden (56 § byggnadsstadgan).

Enligt 5 § hyresförhandlingslagen (1978: 304) har en hyresgästorganisation, som har förhandlingsordning med hyresvärden, rätt att påkalla förhandling om lägenheternas och husets skick. Det föreligger däremot inte enligt hyresförhandlingslagen någon skyldighet för hyresvärden att förhandla med hyresgästorganisation innan förbättrings- eller underhållsarbeten företas.

Inom ramen för gällande förhandlingsordningar har det träffats boinflytandeavtal som gäller för ca 90 procent av alla lägenheter inom de allmännyttiga bostadsföretagen. Boinflytandeavtalen innebär bl.a. att bostadsföretaget har skyldighet att samråda med hyresgästorganisationens kontaktkommitté i frågor som påverkar bostadsmiljön eller hyresgästernas boendeförhållanden i övrigt. Det kan t.ex. gälla riktlinjer för fastighets-skötseln, planering och utförande av underhåll eller standardförbättringar. Innan samråd ägt rum får åtgärden inte vidtas och kontaktkommitténs uppfattning skall i princip gälla.

Det har från olika håll, bl.a. från Hyresgästernas Riksförbund, framförts kritik mot den nuvarande ordningen. Det görs bl.a. gällande att BSL ger hyresgästerna ett otillräckligt inflytande över åtgärder som inte kräver byggnadslov, men som ofta höjer lägenheternas bruksvärde. Hyresgästernas Riksförbund har bl.a. föreslagit att hyresgästintyg skall vara villkor för ombyggnadslån.

BSL m. fl. lagar som reglerar fastighetsförvaltnings- och inflytande frågor övervägs för närvarande inom bostadsdepartementet i ett samlat perspektiv, med syftet att skapa mer enhetliga och överblickbara regler än vad som gäller för närvarande. Att direkt överföra nu gällande bestämmelser och ordning för hyresgästinflytande enligt BSL till bostadslånesystemet är därför olämpligt.

Kommunens prövning av ett låneärendet utgår primärt från bedömningen av om de föreslagna åtgärderna uppfyller låneförfattningens förutsättningar för lån, dvs. i första hand om de medför en väsentlig förbättring av bostadshusets tekniska och funktionella kvalitet eller av boendemiljön. Som förutsättning för lån gäller vidare bl. a. att husets kvaliteter tas till vara i skälig omfattning och att lägenheternas standard efter ombyggnad inte överstiger normal standard i nyproducerade lägenheter. Om hyresgästerna skall tillförsäkras ett reellt inflytande över ombyggnaden genom lånevillkor kan inte kommunernas bedömning t.ex. av varsamhetskravet överordnas hyresgästernas.

Å andra sidan bör inte hyresgästerna ha ett sådant inflytande i ombyggnadsärendet att det kan komma i konflikt med byggnadslagstiftningen och låneförordningens krav. Fastighetsägarens beslutsrätt kan inte heller inskränkas kraftigt utan motsvarande begränsning av hans ekonomiska ansvar. Däremot kan hyresgästernas bedömning av hur varsamhetskravet uppfylls i ombyggnadsärendet ges en avgörande betydelse för länsbostadsnämndens prövning av låneärendet i denna del, utan en långtgående ändring av den ansvarsfördelning som gäller i dag. Därigenom blir också hyresgästerna informerade om åtgärderna i så god tid att de kan tillvarata

sin rätt enligt t.ex. BSL. Ett hyresgästinflytande i ombyggnadsärendet med en sådan utformning innebär att kommunernas inflytande enligt vad som har anförts i prop. 1985/86: 100 bil. 13 (s. 41) får underordnas hyresgästernas.

Enligt min mening bör lån för ombyggnad av hyreshus lämnas endast om lånesökanden har gett hyresgästorganisationen möjligheter att yttra sig angående ombyggnadsåtgärdernas art och omfattning. Organisationens bedömning av frågan om husets kvaliteter tas till vara i skälighetsomfattning bör få frångås av länsbostadsnämnden endast om det finns särskilda skäl, t.ex. om organisationens invändningar i dessa avseenden redan har prövats i ärende om bygglov eller om ombyggnaden skulle bli fastighetsekonomiskt oförsvarbar.

Med organisation av hyresgäster bör avses organisation som har avtal om förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) för det hus som berörs av ombyggnaden eller, om förhandlingsordning inte gäller, hyresgästförening som är ansluten till en riksorganisation och inom vars verksamhetsområde huset är beläget.

Det nya villkoret bör träda i kraft den 1 juli 1987 och tillämpas på ansökningar som ges in till kommunen efter ikraftträdandet.

3.7.3 Kvarboendegaranti

Mitt förslag: Under en försöksperiod på 3 år lämnas ett särskilt bidrag (kvarboendegaranti) till hyresgäster och bostadsrättsinnehavare som bor kvar efter en ombyggnad som genomförs med stöd av ombyggnadslån. Garantin bör det första året motsvara 60% av den höjning av bostadskostnaden som föranleds av ombyggnaden, till den del höjningen överstiger 25 kr./m². Därefter minskas garantin årligen under två år med en tredjedel av det ursprungliga beloppet.

Skälen för mitt förslag: Även om ombyggnadsverksamheten i högre utsträckning än tidigare kommer att inriktas mot de mål som sedan år 1983 gäller för bostadsförbättringsprogrammet, kommer ändå ombyggnader att behöva genomföras som leder till kostnadsökningar för de boende. Bostadsbidragen täcker för närvarande endast i begränsad utsträckning de kostnadsökningar som i praktiken blir aktuella. Även med de förbättringar i fråga om bostadsbidragen som jag behandlar i det följande kommer en ombyggnad att kunna medföra genomgripande konsekvenser för berörda hushåll. Deras levnadsmönster kan förändras helt, om de tvingas att flytta eller att avstå från annan konsumtion som tidigare har varit möjlig.

Enligt min mening talar erfarenheterna från den första perioden av bostadsförbättringsprogrammet för att samhället måste hjälpa till att överbrygga sådana svårigheter. Det är nödvändigt för att en långsiktigt motiverad förnyelseverksamhet skall kunna genomföras utan avsevärda välfärdsförluster. Särskilda kvarboendegarantier i form av ett tidsbestämt, icke inkomstprövat bidrag till en del av ökningen av bostadskostnaden

efter en ombyggnad bör kunna lämnas till dem som bor kvar efter en ombyggnad. Kvarboendegarantins syfte bör vara att ge hushållen reella förutsättningar att anpassa sin ekonomi till den nya situationen. Garantin bör avtrappas under viss tid.

I fråga om hyresgäster bör kvarboendegarantin lämnas för dem som har besittningsskydd i förhållande till fastighetsägaren eller som har återflyttningssrätt, om besittningsskyddet har brutits till följd av ombyggnaden.

Bidragssunderlaget bör bestämmas på grundval av den faktiska ökningen av bostadskostnaden efter ombyggnaden uttryckt i kr. per m² multiplicerad med ytan på hushållets lägenhet före ombyggnaden.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om de ytterligare föreskrifter som behövs om bidragsgivningen. För sammanhangets skull vill jag dock beröra huvuddragen i det tänkta förfarandet i fråga om bidragsärendena.

Av administrativa skäl bör bidraget utbetalas årligen i efterskott till fastighetsägaren under förutsättning att han månadsvis har minskat hyran eller avgiften för bidragsberättigande hushåll med en tolfedel av bidragsbeloppet. Det bör vara en förutsättning för ombyggnadslån att fastighetsägaren söker bidraget.

Ansökan om bidrag görs i samband med ansökan om bostadslån för ombyggnad. I ansökningen anges vilka hyresgäster som har återflyttningssrätt eller vilka bostadsrättshavare som själva bor i sina lägenheter och ytorna på deras lägenheter före ombyggnaden. Den inlämnas till förmedlingsorganet som vidimerar uppgifterna. Länsbostadsnämnden fattar sedan principbeslut om bidrag.

Tolv månader efter det att ombyggnaden har färdigställts ansöker fastighetsägaren om utbetalning av bidrag. I ansökningen anges ökningen av bostadskostnaden efter ombyggnaden, vilka bidragsberättigade hushåll som bor kvar och vilka som har flyttat under perioden. Ansökningen inlämnas till förmedlingsorganet. Ytterligare ansökningar om utbetalning av bidrag görs därefter var tolfte månad under bidragstiden.

Bestämmelserna om kvarboendegaranti bör träda i kraft den 1 januari 1987 och tillämpas på ansökningar som ges in till kommunen efter ikraftträdandet.

3.7.4 Miljonprogrammets bostäder

Ombyggnadslån

Min bedömning: Regeringen bör kunna medge undantag från 30-årsregeln för ombyggnad av bostadsområden som uppfördes under miljonprogrammet.

Skälen för min bedömning: I sin skrivelse om bostadsförbättringsprogrammet har bostadsstyrelsen bl. a. uppmärksammat behovet av åtgärder i de bostadsområden som byggdes under perioden för miljonprogrammet åren 1965–1974. Även i detta avseende innebar 1983 års beslut avsevärda förbättringar, så till vida att ombyggnadslån gjordes generellt tillgängliga

för åtgärder i områden med sociala problem eller med många outhyrda lägenheter. Även i andra områden än dessa kan det krävas förnyelseåtgärder, inte minst på grund av olika brister som har samband med det industriella byggandet. Jag avser då annat än sådant som kan klassificeras som byggfel eller byggsador. Förbättringsbehoven har sin grund i bl.a. brister i områdenas utformning eller att det användes dittills oprövad teknik som visade sig inte hålla måttet på sikt och därför har medfört förtida ombyggnadsbehov. Enligt min mening stimulerade statsmakterna det industrialiserade byggandet i sådan utsträckning att det är skäligt att samhället nu tar ett finansiellt ansvar för att förbättra områden med uppenbara brister innan några oåterkalleliga kapitalförluster har uppkommit. Ett hinder för att lämna ombyggnadslån till sådana områden som i och för sig uppfyller de allmänna förutsättningarna för lån, är regeln att ombyggnadslån inte lämnas till hus som är 30 år eller yngre, om inte uttryckligt undantag har gjorts eller regeringen har medgett undantag i enskilda fall.

Enligt min mening bör regeringen framdeles utnyttja sin rätt att medge undantag från 30-årsregeln på ett sådant sätt att lån kan lämnas för angelägna ombyggnader av bostäder som har uppförts under miljonprogrammet. Åtgärderna måste självfallet vara av den karaktären att de i övrigt uppfyller förutsättningarna för lån.

Tilläggs lån

Mitt förslag: Tillämpningsområdet för tilläggs lån bör vidgas till att avse även ombyggnadsåtgärder i hyres- och bostadsrättshus som är 30 år eller yngre. Tilläggs lånet kompletterar ombyggnadslånet.

Skälen för mitt förslag: I anslutning till bostadsförbättringsprogrammet beslutade riksdagen år 1983 om ränte- och amorteringsfria tilläggs lån för åtgärder mot byggfel och byggsador. Långivningen begränsas av ramar. Jag har anfört att regeringen framdeles bör utnyttja sin möjlighet att medge att ombyggnadslån får lämnas till hus som är 30 år eller yngre för att möjliggöra angelägna ombyggnader av bostäder som har uppförts under miljonprogrammet. Vissa av dessa förbättringsåtgärder kommer på kort sikt inte att kunna förräntas i sin helhet. Jag förordar därför att ombyggnadslån i dessa fall skall kunna kompletteras med tilläggs lån. En ram för tilläggs lån för detta ändamål bör fastställas till 50 milj. kr under det första halvåret 1987 och 100 milj. kr. under budgetåret 1987/88.

De nya bestämmelserna om tilläggs lån bör träda i kraft den 1 januari 1987 och tillämpas på ansökningar som ges in till kommunen efter ikraftträdandet.

Jag vill i sammanhanget något beröra tillämpningsområdet för tilläggs lånen. Sådana lån lämnas för åtgärder i syfte att avhjälpa bl.a. mer omfattande fuktsador. Motsvarande tillämpningsområde gäller också för räntestöd till reparationsåtgärder enligt förordningen (1983:974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus.

Under perioden 1977–1983 användes sådant flytspackel som bl.a. kan avge besvärande lukter. Undersökningar har gett vid handen att fukt är en utlösande faktor för uppkomsten av olägenheterna. Därför kan enligt min mening räntestöd och tilläggs lån komma i fråga också för åtgärder mot olägenheter som förorsakats av flytspackel, om övriga villkor för stöd är uppfyllda.

3.7.5 Tillgänglighetsfrågor

Hissinstallation som villkor för ombyggnadslån

Mitt förslag: Som villkor för ombyggnadslån skall gälla att hiss installeras i alla trapphus med minst tre våningsplan, om inte kommunen genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser har funnit att bebyggelsen ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper. Villkoret skall inte heller gälla, om byggnadsnämnden i annat fall med stöd av PBL har lämnat dispens från hisskravet.

Skälen för mitt förslag: Förslaget till PBL torde, om förslaget godtas, träda i kraft den 1 juli 1987. Om riksdagen beslutar i enlighet med förslaget, kommer det i princip att ställas samma krav på tillgänglighet för bostadshus som skall byggas om, som vid nybyggnad. Dock skall undantag från krav på tillgänglighet kunna medges i ett enskilt bygglovsärende om kommunen genom bestämmelser i detaljplan eller genom områdesbestämmelser har funnit att bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper. Byggnadsnämnden kan vidare lämna dispens från hisskravet i enskilda fall om det är nödvändigt med hänsyn till tekniska, kulturhistoriska eller ekonomiska förutsättningar.

Jag anser att reglerna för ombyggnadslån bör knyta an till dessa bestämmelser. Som villkor för ombyggnadslån bör därför gälla att flerbostadshus med minst tre våningsplan förses med hiss eller annan lyftanordning, om inte kravet kan efterges på grund av nämnda beslut av kommunen eller byggnadsnämnden.

Det nya lånevillkoret bör träda i kraft den 1 januari 1988 och tillämpas på ansökningar som ges in till kommunen efter ikraftträdandet.

Amorteringstid vid ombyggnad utan hissinstallation

Min bedömning: Amorteringstiden för ombyggnadslån till hus med minst tre våningsplan bestäms till högst 20 år, om huset efter ombyggnaden saknar hiss och ombyggnaden inte avser en kulturhistoriskt värdefull byggnad.

Skälen för min bedömning: Ombyggnadslån skall bl.a. med hänsyn till den tid ombyggnadsåtgärderna kan nyttiggöras amorteras på högst 30 år. Förslaget till PBL ger nya förutsättningar för att förbättra tillgängligheten i

bostadsbeståndet. I detta perspektiv blir det naturligt att ifrågasätta om ombyggnadsåtgärder i hus med resp. utan hiss efter ombyggnaden får samma varaktighet. Detta förhållande skall beaktas redan inom ramen för gällande bestämmelser om amorteringstid. För att investeringsförutsättningarna inte skall behöva bli föremål för avvägningar i varje enskilt fall förordar jag dock att amorteringstiden generellt bestäms till högst 20 år, om huset efter ombyggnaden saknar hiss. Amorteringstiden skall dock fortfarande kunna vara 30 år om avsteget från kravet på hiss vid bygglovsprövningen har grundats på kulturhistoriska skäl.

Den nya bestämmelsen bör träda i kraft den 1 januari 1988 och tillämpas på ansökningar som ges in till kommunen efter ikraftträdandet.

Statsbidrag för hissinstallationer i bostadshus m.m.

Mitt förslag: Statsbidragen för hissinstallationer i bostadshus m.m. behålls även efter utgången av år 1986. Reglerna för bidrag bör vara oförändrade med det undantaget att bidrag skall kunna lämnas till hissinstallation även i fyravåningshus, om den lägenhetsyta som hissen skall betjäna är liten. Ansökningsförfarandet ändras så att berörda husägare får rätt att överklaga länemyndigheternas beslut. Bostadsstyrelsen skall kunna delegera befogenheten att pröva bidragsärenden till länsbostadsnämnden.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen beslutade i anslutning till bostadsförbättringsprogrammet om statsbidrag till tillgänglighetsskapande åtgärder. Bidraget är begränsat till åren 1984–1986. Bidrag lämnas i första hand till installationer av hissar och andra lyftanordningar och i andra hand till andra tillgänglighetsskapande åtgärder i eller i omedelbar anslutning till trevåningshus. Till bostadshus med fler än tre våningar lämnas stöd endast om det finns särskilda skäl. En förutsättning för bidraget är att kommunen bidrar till minst 20 procent av den kostnad för åtgärderna som kommunen godkänner. Statsbidrag lämnas till högst 30 procent av samma kostnad. Bidrag lämnas till kommunen efter beslut av bostadsstyrelsen, i princip inom en ram av 100 milj. kr. per år. Outnyttjade delar av ramen har årligen överförts till följande år. Bostadsstyrelsen beräknar att sammanlagt ca 200 milj. kr. kommer att vara outnyttjade vid utgången av år 1986.

Bostadsstyrelsen betonar i sin skrivelse om bostadsförbättringsprogrammet vikten av att ett statligt stöd även fortsättningsvis lämnas till tillgänglighetsskapande åtgärder. Styrelsen menar dock att systemet behöver nyanseras och föreslår därför bl.a. att bidraget görs beroende av den yta hissen kommer att betjäna i stället för av våningsantalet.

För egen del vill jag anföra följande. Det finns fortfarande stora brister i fråga om tillgängligheten i bostadsbeståndet. Outnyttjade delar av beslutade ramar bör därför överföras till en fortsatt bidragsgivning även efter år 1986.

Från flera håll har ifrågasatts om inte även fyravåningshusen borde

komma i fråga för bidrag. Redan enligt nuvarande bestämmelser kan bidrag lämnas till hissinstallation i hus som är högre än tre våningar om det finns särskilda skäl. Enligt min mening bör dock tillämpningsområdet preciseras så att bidrag regelmässigt lämnas om den yta hissen betjänar är liten. Som riktmärke kan anges att bidrag bör lämnas om ytan inte uppgår till ca 800 m² primär bruksarea, inkl. bottenvåningen och trapphuset.

Bostadsstyrelsen har föreslagit att besluten om bidrag skall delegeras till länsbostadsnämnderna. En förutsättning för förslaget är att bidragsgivningen enligt styrelsens förslag förlängs t. o. m. år 1993. Med hänsyn till att jag har föreslagit att bidragsgivningen skall fortsätta så länge det finns outnyttjade medel, är jag inte beredd att förorda en generell delegering av beslutsrätten. För att möjliggöra delegering i speciella fall föreslår jag dock att frågor om hissbidrag fr. o. m. den 1 januari 1987 skall prövas av bostadsstyrelsen eller, efter styrelsens delegation, av länsbostadsnämnd.

För närvarande har endast kommunen rätt att överklaga bostadsstyrelsens beslut om bidrag, eftersom endast kommunen kan vara sökande i bidragsärendet. Det är enligt min mening inte tillfredsställande. Husägaren, vars ekonomiska intressen i hög grad berörs av bidragsbeslutet, bör också ha en sådan rätt. Ansökan om bidrag bör därför göras gemensamt av kommunen och husägaren. Härigenom ges också husägaren rätt att överklaga ett beslut som har gått honom emot.

De nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 1987 och tillämpas på ansökningar som ges in till kommunen efter ikraftträdandet.

3.7.6 Stöd till energisparåtgärder

Ombyggnadslån för energisparåtgärder i egnahem

Min bedömning: Energisparåtgärder bör inräknas i låneunderlaget vid ombyggnad av egnahem.

Skälen för min bedömning: I samband med att bostadsförbättringsprogrammet fastställdes år 1983 överfördes energilångivningen från staten till den oprioriterade kreditmarknaden. Som en konsekvens av detta har regeringen beslutat att ombyggnadslån inte lämnas till energisparåtgärder vid ombyggnad av egnahem. Bostadsstyrelsen har framhållit både i sin anslagsframställning för budgetåret 1986/87 och i sin skrivelse om bostadsförbättringsprogrammet att bestämmelserna återigen bör ändras. Effekterna av nuvarande ordning har ibland varit svårförståeliga för den enskilde lånesökanden, t. ex. när isoleringskostnaden har exkluderats från låneunderlaget vid en omfattande ombyggnad. Vidare har gränsdragningsproblemen varit betydande för länemyndigheterna. Jag delar bostadsstyrelsens uppfattning att energisparåtgärder återigen bör få inräknas i låneunderlaget vid ombyggnad av egnahem. Därmed bör också räntebidrag lämnas. Åtgärderna bör dock inte kunna belånas utan samband med en sedvanlig ombyggnad. De allmänna förutsättningarna för ombyggnadslån skall alltså vara uppfyllda, och vid prövningen av den frågan skall energisparåtgärderna inte beaktas.

Den nya bestämmelsen bör träda i kraft den 1 januari 1987 och tillämpas på ansökningar som ges in till kommunen efter ikraftträdandet.

Prop. 1986/87:48

Riktade energibidrag

Min bedömning: Riktade energibidrag bör inte lämnas under budgetåren 1987/88 och 1988/89.

Skälen för min bedömning: Investeringarna för energisparåtgärder har ökat något i flerbostadshusen inom ramen för bostadsförbättringsprogrammet. Energianvändningen i bostäder har samtidigt minskat.

Enligt min mening kommer bostadsförbättringsprogrammet även framtiden att utgöra ett viktigt instrument för att främja en god energihushållning i det äldre bostadsbeståndet. En fortsatt minskning av energianvändningen i bebyggelsen är också nödvändig om den strategi för kärnkraftens avveckling som riksdagen beslutat (prop. 1984/85:120, NU 30, rskr 362) skall kunna fullföljas. Det stöd till energihushållning som lämnas inom ramen för bostadsförbättringsprogrammet med den ändring jag nyss har förordat, bedömer jag dock för närvarande vara tillräckligt för att energihushållningsåtgärder i samband med bostadsbeståndets förnyelse skall komma till stånd i önskad omfattning.

Energirådet har efter kärnkraftsolyckan i Tjernobyli fått i uppdrag att göra en grundläggande utvärdering av olyckans konsekvenser för säkerheten i Sverige, m. m. Med detta som grund avser regeringen att i samråd med övriga riksdagspartier ta ställning till om det behövs förändringar i den strategi för kärnkraftens avveckling som riksdagen beslutat om. Behovet av ytterligare åtgärder för att främja en god energihushållning bl. a. i bostadsbeståndet kommer att övervägas i detta sammanhang.

Energisparbidrag skall normalt lämnas endast för åtgärder i hyres- och bostadsrättsbostäder. Regeringen har bemyndigande (prop. 1983/84:40 bil. 9, BoU 11, rskr 63) att besluta om för vilka åtgärder och med vilka belopp som bidrag lämnas.

I innevarande års budgetproposition redovisade jag att jag, mot bakgrund av det goda sysselsättningsläget inom byggsektorn samt tendensen till överhettning inom bl.a. VVS- och elområdena, hade för avsikt att föreslå regeringen att bidrag till energisparåtgärder inom dessa områden inte skulle lämnas under budgetåret 1986/87. I enlighet med detta beslutade regeringen under våren 1986 att det riktade bidraget under budgetåret 1986/87 skall lämnas enbart till isoleringsåtgärder med i genomsnitt 10% av den godkända kostnaden.

Den goda sysselsättningssituationen inom byggsektorn kan bedömas bestå. Tillgången på krediter för energisparåtgärder är tillfredsställande. Enligt min mening behöver därför inte riktade energibidrag lämnas under de två närmaste budgetåren.

Min ståndpunkt i fråga om riktade energibidrag för budgetåren 1987/88 och 1988/89 medför inga förändringar av kravet på samordning av energiin-

vesteringar och andra bostadsförbättringsåtgärder. Jag vill i sammanhanget understryka den viktiga roll som kommunerna har när det gäller tillämpningen av detta samordningskrav.

3.7.7 Kommunernas arbete med bostadsförbättring

Min bedömning: Kommunerna kommer att ha tillräckliga medel för att styra bostadsförbättringen om PBL träder i kraft.

Skälen för min bedömning: Kommunerna har ansvar för att alla som bor och vistas i kommunen har en ändamålsenlig bostad. Enligt bostadsförsörjningslagen skall en kommun fortlöpande bedriva bostadsförsörjningsplanering i syfte att främja att alla i kommunen får en egen bostad av god kvalitet samt att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs för bostadsförsörjningen inom kommunen. Kommunerna skall i sin planering utgå ifrån det totala behovet av bostäder för olika grupper av hushåll – familjer och ensamboende, flyktingar, studerande och andra ungdomar, pensionärer samt handikappade och personer som kan flytta ut från institutioner. Detta innebär att kommunerna på den lokala nivån har ett helhetsansvar för bostadsförsörjningen.

Kommunerna har under senare år i allt högre grad inriktat sina insatser för bostadsförsörjningen på bostadsförbättring. Av den särskilda redovisningen av bostadsförsörjningsplaneringen framgår att bostadsförbättringsverksamheten i stor utsträckning nu finns med i bostadsförsörjningsprogrammen. Eftersom bostadsbeståndet och behovet av bostäder varierar starkt mellan olika kommuner, är det självklart att bostadsförbättringen får olika stort utrymme i de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. Av svaren på bostadsstyrelsens enkät om kommunernas bostadsförsörjningsplanering framgår dock att en områdesplanering finns eller håller på att byggas upp för större delen av flerbostadshusbeståndet. En sådan planering har visat sig vara en grundläggande förutsättning för ett framgångsrikt genomförande av förnyelseåtgärder, inte minst för att förbättra tillgängligheten.

Förnyelseverksamheten i bostadsområdena har hittills i huvudsak varit inriktad på fysiska och tekniska åtgärder, t.ex. lägenhetsombyggnader, energisparåtgärder och åtgärder för att förbättra tillgängligheten och utemiljön. Förbättringsinsatserna har främst genomförts i hyreshusbeståndet, medan bostadsrättshus och småhus ännu inte berörts i nämnvärd omfattning. De sociala aspekterna har kommit i andra hand.

Stora förnyelsebehov kvarstår. I många kommuner finns behov av särskilda insatser i vissa av de områden som byggdes under 1960- och i början av 1970-talen. Det finns också eftersatta underhållsbehov i bostadsrättshus och i vissa småhusområden.

Enligt min mening måste förnyelsen av bostadsområdena i framtiden få en mer social inriktning. Förbättringsinsatserna bör i större utsträckning styras utifrån de behov som finns och av de bostadspolitiska mål som

kommunen har ställt upp. Särskilda åtgärder kan behövas för att stimulera till förbättringar i bostadsrättsföreningar och småhusområden. Samtidigt är det viktigt att understryka att kommunerna måste få möjligheter att utveckla det planeringsarbete som har påbörjats utan att förutsättningarna ändras påtagligt. Ofta återkommande ändringar försvårar planeringen för kommuner och fastighetsägare och medför risk för att man i avvaktan på nya förändringar inte genomför önskvärda åtgärder.

Förnyelsen av bostadsbeståndet kan inte begränsas till åtgärder i själva bostaden och den allra närmaste omgivningen utan måste omfatta hela området. En god boendemiljö innebär också tillgång till en god boendeservice. Den innefattar både samhällsservice och kommersiell service. I detta sammanhang är inte minst tillgång till väl utbyggda allmänna kommunikationer viktig. Det är också av stor betydelse att ge föreningslivet goda förutsättningar och stimulera till kulturella insatser av olika slag.

Kunskapen om olika gruppers behov och de sociala förhållandena i bostadsområdena finns lokalt hos de boende och i kommunen. Likaså har kommunerna överlag en god överblick över bostadsbeståndets tekniska standard. Det är därför naturligt att kommunerna i sin bostadsförsörjningsplanering tar ställning till i vilken omfattning och takt som bostäderna behöver förbättras. Kommunerna kan också tillsammans med de regionala myndigheterna göra de nödvändiga avvägningarna så att inte obalans uppstår inom byggarbetsmarknaden. I kommunerna samordnas bostadsförsörjningsplaneringen med annan planering och andra kommunala verksamheter. En samverkan med den sociala sektorn och med landstingen är nu särskilt angelägen, med syftet att underlätta för äldre att bo kvar i den egna lägenheten och möjliggöra en successiv utflyttning från olika institutioner.

Inte minst med tanke på att många äldre bor i de områden som behöver förbättras är det nödvändigt att planering och genomförande tar stor hänsyn till dem som nu bor i områdena. Kvarboende eller kort evakueringsstid bör vara en viktig utgångspunkt för förbättringen. I vissa fall finns det, åtminstone på kort sikt, skäl att inte slå ihop smålägenheter. Akuta behov av sådana lägenheter finns för t.ex. ungdomar och ensamstående flyktingar. Om lägenhetssammanslagningar i stället genomförs successivt och under en längre tidsperiod kan såväl de långsiktiga som de kortsiktiga bostadsbehoven tillgodoses.

Genom det s.k. markvillkoret för bostadslån har kommunerna ett väsentligt styrmedel för bostadsförbättringsverksamheten. Markvillkoret är i princip utformat som en kommunal vetorätt när det gäller bostadslån till bostadsprojekt på mark som inte har tillhandahållits av kommunen. För att lån skall kunna lämnas i sådana fall krävs kommunens medgivande.

Avsikten med villkoret är att kommunen skall få ett reellt inflytande över genomförandeprocessen och därigenom kunna styra bostadsförsörjningen så att sociala, miljömässiga och andra mål som kommunen ställer upp kan nås. Genom det sätt på vilket villkoret är utformat kan kommunen ställa krav på projektet.

Markvillkoret har i praktisk tillämpning medfört olika typer av beredningsförfaranden i fråga om låneärenden som kräver kommunalt medgivande. Ett exempel är s.k. saneringssammanträden med parterna, där man

går igenom ärendena från främst teknisk synpunkt. Ett annat är att man har en särskild ombyggnadsgrupp som diskuterar låneärendena med sökandena. Markvillkorets styrmöjligheter utnyttjas dock allmänt sett i mycket begränsad omfattning.

Enligt min mening tyder gjorda erfarenheter på att kommunerna är på god väg att utveckla de planeringsinstrument som behövs för att bostadsförbättringsprogrammens intentioner skall kunna genomföras. De styrmöjligheter som bl.a. markvillkoret ger, är tills vidare fullt tillräckliga för att påverka genomförandet i enskilda fall. Den kontinuitet som behövs i en långsiktig planeringsprocess främjas bäst om kommunerna själva utvecklar de styrmedel som redan finns.

I detta sammanhang vill jag nämna att kommunstyrelsen i Stockholms stad i en skrivelse till regeringen den 10 september 1986 har hemställt om en ändring av gällande bestämmelser så att staden själv får möjlighet att avgöra om avvikelser kan göras från lånekraven på fullvärdig bostad. Innebörden av framställningen är att kommunens medgivande om avvikelse skall medföra att lån kan lämnas även för åtgärder i lägenheter som efter ombyggnaden inte uppfyller kravet på att vara fullvärdiga bostäder. Motivet för framställningen anges vara att det finns ett behov av centralt belägna smålägenheter, bl.a. för ungdomar som håller på att etablera sig på bostadsmarknaden.

Gällande bestämmelserna medger att mindre avsteg får göras från kravet på fullvärdig bostad vid ombyggnad, om det finns särskilda skäl. Närmare föreskrifter om förutsättningarna för sådana avsteg meddelas av bostadsstyrelsen. Enligt vad jag har erfarit har styrelsen nyligen ändrat sina föreskrifter så att avsteg från kravet på fullvärdig bostad kan göras under vissa förutsättningar, om dessa lägenheter utgör en mindre andel i ett hus som i övrigt består av fullvärdiga lägenheter.

Jag anser för egen del att en föreskrift med denna innebörd bör ge goda möjligheter för kommunen att tillgodose aktuella bostadsbehov utan att behöva ge avkall på en långsiktig strävan att tillföra bostäder fullgoda kvaliteter.

Från Stockholms stad (kommunfullmäktige) har inkommit ytterligare en skrivelse, daterad den 12 maj 1986, med anknytning till de frågor som jag just har behandlat. Skrivelsen innehåller en hemställan om ändring av statsbidragsbestämmelserna för servicehus och ålderdomshem, syftande till att göra reglerna enhetliga. Med anledning av denna hemställan vill jag framhålla att det inom bostadsfinansieringssystemets ram inte görs någon skillnad mellan servicehus och ålderdomshem. Avgörande för om bostadslån skall lämnas till ett kategorihus för t.ex. äldre människor är den bostadsstandard som de enskilda hyresgästerna erbjuds. I detta avseende gäller de bestämmelser om fullvärdig bostad som regeringen och bostadsstyrelsen har utfärdat med stöd av riksdagens beslut (prop. 1984/85:142, BoU 24, rskr 347). Enligt min bedömning ger dessa regler en tillräcklig frihet för kommunerna att verkställa sina bostadspolitiska ambitioner vad gäller äldre människor bl.a. genom en successiv modernisering av äldre servicehus och ålderdomshem. Jag är därför inte beredd att förorda några ändringar i gällande regelsystem.

Jag vill i sammanhanget erinra om att bostadsutskottet fann det motiverat att regeringen i lämpligt sammanhang för riksdagen redovisar utfallet av den i propositionen och utskottsbetänkandet föreslagna inriktningen av bostadslånggivningen m.m. En sådan redovisning borde enligt utskottets mening lämnas när de nya reglerna varit i kraft några år. För egen del anser jag det naturligt att en sådan redovisning lämnas inom ramen för den samlade redovisning som skall göras av de kommunala planerna för att förbättra bostadsförhållandena för gamla, handikappade och långvarigt sjuka och som jag nämnde om i mitt anförande till den nyssnämnda propositionen (s. 22).

4 Bostadskommitténs förslag

4.1 Inledning

Bostadskommittén har genom sina betänkanden och de utredningsrapporter som har beställts av kommittén, tillfört den svenska bostadsdebatten betydande kunskaper. Kommittén har således ingående kunnat beskriva välfärdsutvecklingen inom bostadssektorn. Kunskaperna om bostadssegregationens utveckling, orsaker och effekter har därigenom fördjupats. Välfärdsutveckling och segregation inom bostadssektorn har ett självklart samband med fördelningen av samhällets bostadsstöd och samhällets möjligheter i övrigt att styra boendevälfärdens fördelning. Dessa frågor har belysts ingående. Preiseffekter av olika samhällsåtgärder har undersökts.

Byggandets förutsättningar har redovisats även i ett regionalt perspektiv och med delvis nya metoder. Sysselsättningsaspekter på byggandet har behandlats.

Bostadskommittén vill med sina förslag bl.a. begränsa de generella subventionerna till hyresrätt, bostadsrätt och egnahem. Samtidigt begränsas de stora och ökande skillnaderna i kapitalutgifter mellan bostäder av olika ålder. De värdestegringsvinster som inflationen kan leda till motverkas.

Kommittén har beräknat att hela den standardökning som blir möjlig genom tillskottet av nya bostäder om minst fyra rum och kök kommer att tas i anspråk av de barnlösa hushållen, såvida inte särskilda åtgärder vidtas.

En rad åtgärder föreslås därför för att ge framför allt barnfamiljerna större möjligheter att skaffa rymliga bostäder. Bl.a. bör bostadsbidragen höjas och göras direkt beroende av bostadskostnaden. Förslag lämnas om ett behovsprövat stöd till barnfamiljer för köp av äldre egnahem.

Den sociala segregationen bör enligt kommittén motverkas genom ökad valfrihet på bostadsmarknaden för dem som nu har de sämsta valmöjligheterna. För att ge större möjligheter bl.a. för hushåll som av sociala och ekonomiska skäl har svårt att skaffa bostad annat än i mindre attraktiva områden bör bl.a. den kommunala bostadsförmedlingen göras mer effektiv. Förslag lämnas om ett räntestöd till allmännyttiga bostadsföretag för köp av äldre hus.

Jag delar de principiella utgångspunkterna för bostadskommitténs huvudförslag. Syftena i fråga om finansieringssystemet skall emellertid tillgodoses i ett samhällsekonomiskt perspektiv som är väsentligt annorlunda än det som var aktuellt under huvuddelen av den tid under vilken kommittén arbetade. Jag kommer i det följande att behandla kommitténs förslag om räntelån, bostadsbidrag, stöd till barnfamiljer för köp av äldre egna hem samt stöd till allmännyttiga bostadsföretag. Som jag redan har redovisat kommer kommitténs förslag om bostadsförmedling m.m. att behandlas i annat sammanhang. Kommitténs förslag om bostadsbidrag till hushåll utan barn kommer att tas upp i överväganden om det samlade stödet till sådana hushåll.

4.2 Räntelån

Bostadskommitténs förslag och remissinstanserna

Bostadskommittén har föreslagit ett nytt system för bostadsfinansiering. De centrala kraven på finansieringssystemet som kommittén utgått från är att likvärdiga bostäder skall ha lika kostnader oavsett ålder, upplåtelseform eller ägarkategori, att bostadskostnaderna skall vara rimliga samt att subventionerna skall begränsas.

Kommittén konstaterar att kapitalutgifterna för produktionslånen, trots omfattande subventioner, är högre för nyare och nyligen ombyggda bostäder i förhållande till motsvarande utgifter i äldre hus samt att skillnaderna tenderar att öka. Det föreslagna systemet innebär att subventionerna minskar utan att kapitalutgifterna ökar förrän bostäderna blivit äldre. Samtidigt uppfylls bättre än nu de bostadspolitiska kraven på lika kapitalutgifter för likvärdiga bostäder av olika ålder och för olika upplåtelseformer samt på att inflationsvinster skall motverkas. Kommittén anser sålunda att det föreslagna systemet är bättre än det nuvarande.

För att de generella subventionerna skall bli lägre, samtidigt som kostnadsskillnader och inflationsvinster motverkas, anser kommittén att det är av grundläggande betydelse att inflationen kan minskas och räntenivån sänkas. Den allmänna ekonomiska politiken har alltså stor betydelse för bostadssektorn.

Bostadskommitténs förslag innebär att räntebidragen delvis skall ersättas med räntelån. I motsats till vad som gällde för tidigare paritetslån och räntelån beaktas skatteeffekter inom systemet. För hyres- och bostadsrättshus förutsätts således ett skattekompenserande räntebidrag.

Ett 90-tal remissinstanser avstyrker bostadskommitténs förslag om införande av ett räntelånesystem, bl.a. RRV, bostadsstyrelsen, riksbanksfullmäktige, allmänna pensionsfonden, Stadshypotekskassan, Svenska bankföreningen, Näringslivets byggnadsdelegation, Hyresgästernas Riksförbund, HSB, SABO samt ett 50-tal kommuner. LO avstyrker och förordar reallån.

Ett 25-tal remissinstanser är tveksamma till förslaget, bl.a. statskon-

toret, SCB, riksskatteverket, konjunkturinstitutet, konsumentverket, statens institut för byggnadsforskning, länsstyrelsen i Stockholms län, TCO och ett 15-tal kommuner.

Ett fåtal är positiva till räntelån eller tillstyrker förslaget, bl. a. socialstyrelsen, länsstyrelsen och länsbostadsnämnden i Östergötlands län, SACO/SR och, såvitt gäller nyproduktionen, Sveriges villaägareförbund.

Ytterligare utredning föreslås av bl. a. RRV, kammarrätten i Stockholm, statens råd för byggnadsforskning, riksgäldsfullmäktige, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges föreningsbankers förbund, Statens bostadsfinansieringsaktiebolag och SABO.

Räntelånens egenskaper

Syftet med ett räntelån är att i en ekonomi med inflation omfördela kapitalutgifter i tiden. Lån till höga kapitalkostnader i nya hus kan återbetalas utan särskilda problem, om den nominella ökningen av inkomster och fastighetspriser på längre sikt i vart fall inte är lägre än den ökning av kapitalutgifter och skulder som orsakas av räntelånen.

Som exempel på hur ett räntelån av den typ som bostadskommittén har föreslagit fungerar under olika antaganden i fråga om inflation och räntor redovisas i det följande låneskulden i fem resp. tio år gamla hus uttryckt i procent av nyproduktionspriset resp. år. Vidare redovisas i tabblån olika mått på räntelånens utveckling. Beräkningen avser hyres- och bostadsrättshus och bygger på följande förutsättningar. Produktionspriserna antas utvecklas som priserna i allmänhet. Räntebidrag lämnas till 45% av räntan. Kapitalutgiften är 2,6% av produktionspriset det första året. Den minskar sedan reallt med en procent årligen bl. a. för att ge utrymme för underhåll.

Inflation	Ränta	Låneskuld i % av nyproduktionspriset i hus av följande ålder		Nya räntelån ökar nominellt till år	Räntelåneskuld ökar nominellt till år	Räntelåneskulden betald år
		5 år	10 år			
+ 10 %	14 %	79	61	10	22	33
+ 10 %	10 %	71	48	1	12	20
+ 6 %	10 %	86	73	9	18	42
+ 6 %	6 %	77	57	1	7	13
+ 2 %	6 %	94	89	14	65	99

Av tabblån framgår bl. a. att fastighetsägarna själva genom räntelån mycket väl kan bära en del av den omfördelning av kapitalutgifter som i dag uteslutande sker genom räntebidrag, under förutsättning att den nominella räntan är hög och/eller att den reala räntan är låg. Sådana förutsättningar har också gällt i den svenska ekonomin under en följd av år, bl. a. under praktiskt taget hela den tid bostadskommittén har arbetat.

De förutsättningar som för närvarande gäller inom regeringskansliet för långtidsbudgetberäkningar innebär att räntorna sjunker och att inflationen blir låg. För bostadssektorn, som för år 1986 har 10-åriga räntebindningstider för prioriterade lån, innebär dessa antaganden övergångsvis höga reala

räntor under lång tid. Som även bostadskommittén påpekar, fungerar i detta perspektiv inte ett räntelånesystem utan särskilda subventioner för att begränsa låneskuldens tillväxt.

Varje system som innebär att en del av kapitalutgiften omfördelas i tiden, bygger på en avvägning av vad husen och hushållen kan bära nu och i framtiden. Sådana avvägningar måste utgå från någon form av medeltal. För den enskilde har detta förhållande mindre betydelse så länge staten genom bidrag svarar för hela omfördelningen. Om delar av omfördelningen i stället sker genom räntelån, blir situationen annorlunda. Om fastighetspriser i enskilda fall eller på olika orter utvecklas sämre än genomsnittet påverkas också utrymmet för omfördelning av kapitalkostnader i motsvarande mån. Hus med en lägre värdeutveckling än genomsnittet kan därvid komma i ett läge där de inte längre kan bära de räntelån som förutsatts generellt. Ett långsiktigt verkande räntelånesystem måste, som bl.a. bostadsstyrelsen har påpekat, innehålla skyddsregler för sådana situationer, även om de samhällsekonomiska förutsättningarna är sådana att ett räntelånesystem allmänt sett skulle kunna fungera.

Sammanfattande synpunkter

Bostadsinvesteringar är extremt långsiktiga. De förräntas realt i första hand genom sin värdeutveckling. Nya bostäder klarar därför inte avkastningskrav som förutsätter en real förräntning på lånat kapital. Äldre bostäder kan däremot klara mycket höga nominella avkastningskrav om de avser ursprunglig nominell låneskuld. Detta medför att kapitalutgifter för bostäder praktiskt taget alltid behöver utjämnas över tiden.

Ett räntelånesystem är ett av flera medel att uppnå en sådan utjämning. Tidigare har visats att räntelån kan utjämna kapitalutgifter vid en över lång tid bestående hög inflation och höga nominella räntor. Nuvarande samhällsekonomiska förutsättningar är dock, som jag har nämnt tidigare, inte sådana att ett räntelånesystem bör införas.

4.3 Bostadsbidrag

4.3.1 Allmänna överväganden

Bostadsbidragens bostadspolitiska roll

Bostadsbidragen har vuxit fram genom en fortlöpande serie av reformer sedan mitten av 1930-talet. Bidragen har haft till mål att höja bostadsstandarden, att minska trångboddheten, att utjämna kostnadsskillnader samt att allmänt stärka de svaga hushållens bärkraft. Betoningen av dessa delmål har skiftat över tiden.

De regler som nu gäller beslutades i huvudsak år 1976 (prop. 1975/76:145, CU 25, rskr 308). Bidragen består av två delar, ett statligt bostadsbidrag som bestäms av antalet barn, och ett statskommunalt bostadsbidrag som påverkas också av bostadskostnadens storlek. Det statliga bostadsbidraget kan ses som ett behovsprövat barnbidrag. Det stats-

kommunala bostadsbidraget täcker 80% av bostadskostnaden mellan en nedre och en övre hyresgräns. Det är avsett att ge även de mindre bärkraftiga hushållen möjligheter att hålla sig med moderna bostäder av tillräcklig storlek. Den övre hyresgränsen motsvarade från början i princip nybyggnadshyran för en bostad som var tillräckligt stor för att hushållet inte skulle anses trångbott.

Under 1970-talets senare del ökades det statliga bostadsbidraget. Samtidigt urholkades det statskommunala bidraget, så att de övre hyresgränserna med tiden kom att svara ungefär mot medelhyran i beståndet för resp. lägenhetsstorlek. År 1985 hade nära tre fjärdedelar av de hushåll som fick stöd en bostadskostnad som låg över den övre hyresgränsen.

År 1979 tillkallades bostadsbidragskommittén med uppgift att se över bidragssystemet. Kommittén skulle överväga bl.a. om det fortfarande fanns skäl för en bostadsanknytning av stödet. Samtidigt tillkallades den familjeekonomiska kommittén med uppgift att föreslå åtgärder för att bättre tillgodose barnfamiljernas och då främst flerbarnsfamiljernas behov. Kommittéerna fann att familjeekonomiskt stöd fortsättningsvis borde lämnas dels i form av barnbidrag och flerbarnstillägg, dels i form av behovsprövat stöd inom bostadsbidragens ram. Den allmänt konsumtionsstödjande delen av bostadsbidragen borde därvid enligt bostadsbidragskommittén ökas, så att den kom att täcka normala bostadskostnader. Till hushåll med bostäder i nyproduktionen eller på orter med högt bostadskostnads-läge borde enligt kommittén kommunerna lämna ett kompletterande stöd för att fånga upp de typiska merkostnaderna för sådana bostäder.

Kommitténs förslag i denna del, som således innebar att stödets direkta anknytning till hushållets faktiska bostadskostnad skulle tas bort, kritiserades från många håll. Kommitténs betänkande (SOU 1982:58) Bostadsbidragen och yttrandena över detta överlämnades till bostadskommittén som underlag för dess fortsatta arbete med bostadsbidragen.

I avvaktan på resultatet av bostadskommitténs arbete har de övre hyresgränserna för bostadsbidragen höjts kraftigt i två etapper, så att de år 1987 kan förväntas ligga betydligt över medelhyran. De når dock fortfarande inte upp till nybyggnadshyrorna.

Bostadskommittén har föreslagit att bostadsbidragen ges en tydligare bostadsanknytning än i dag. Det görs enligt förslaget väsentligen genom förändringar i tre avseenden. Den statliga, icke bostadskostnadsanknutna delen av stödet slopas. Bidrag lämnas till en bestämd andel av hela bostadskostnaden upp till en hyresgräns som läggs betydligt högre än tidigare. Den andel med vilken bidrag lämnas, ökas för varje barn i hushållet. Målet bör enligt kommittén vara att bostadsbidrag skall kunna lämnas upp till nyproduktionshyran för en bostad där varje barn har eget rum.

Kommittén har härutöver redovisat ett alternativt förslag, som till sin utformning mer ansluter till dagens regler. Även det syftar till att bidrag skall kunna lämnas i högre bostadskostnadslägen än tidigare och med sådana belopp att bostaden kan öka i storlek för varje barn.

Kommittén förordar för egen del det första alternativet, som enligt kommittén är enklare att förstå för bidragsmottagarna och har det tydligast uttalade syftet att stimulera hushållen att höja sin bostadsstandard.

Kommitténs förslag i denna del tillstyrks av flertalet av remissinstanserna. Flera påpekar emellertid att förslaget kommer att medföra påtagliga försämringar för hushåll med låga eller normala bostadskostnader och att 1- och 2-barnshushållen själva kommer att få bära en större andel av framtida bostadskostnadsökningar. Om inte bidragsandelarna för dessa hushåll höjs i förhållande till kommitténs förslag, bör stödet enligt Hyresgästernas Riksförbund i stället utformas enligt kommitténs andra alternativ. Bl. a. riksförsäkringsverket och LO framhåller att det uteblivna konsumtionsstödet till hushåll i lägre bostadskostnadslägen sannolikt måste kompenseras på annat sätt, exempelvis genom ökade barnbidrag. Kommittén har för övrigt själv gjort samma reflektion såvitt gäller mångbarnshushållen.

Kommuner och kommunala samarbetsorgan i storstadsregionerna framhåller att högre hyresgränser måste få tillämpas efter lokala beslut.

För egen del vill jag anföra följande.

Barnfamiljerna har lägre ekonomisk bärkraft än andra hushåll med samma inkomster. Många föräldrar, inte minst ensamföräldrar, saknar möjligheter att förvärvsarbeta i samma utsträckning som andra. Genom det familjepolitiska stödet söker samhället minska effekterna av sådana generella skillnader i bärkraft och förvärvsförmåga mellan olika grupper av hushåll. Det direkta familjepolitiska stödet uppgår nu till nära 20 miljarder kronor per år. År 1987 ökas barnbidragen och flerbarnstilläggen med ytterligare nära 2,5 miljarder kronor.

De ekonomiska skillnaderna mellan olika hushåll av samma typ är fortfarande stora. Av olika undersökningar, bl. a. dem som kommittéerna redovisar, framgår det att betydande grupper av barnfamiljer inte kan bära kostnaderna för de bostäder som finns tillgängliga på marknaden. Det finns en uppenbar risk att de ekonomiskt svagare barnfamiljerna ställs vid sidan av den standardutveckling som kommer andra till del, och att segregationen i boendet därigenom snarare ökar än minskar. Det finns tecken på att vissa hushåll inte klarar att behålla den utrymmesstandard som de har uppnått. De nuvarande bidragen riskerar att förstärka sådana tendenser, eftersom bidragen även i numera vanliga kostnadslägen inte längre påverkas av den faktiska kostnaden för bostaden.

Jag delar kommitténs och remissinstansernas åsikt att det individuella bostadsstödet även i fortsättningen måste ha en klar bostadspolitisk inriktning, och att det inte bör ersättas av ett mer allmänt inkomstprövat konsumtionsstöd. För att de hushåll som är beroende av bostadsbidragen skall kunna få del av den standard som sedan länge är en självklarhet för övriga medborgare, måste bidrag kunna lämnas i betydligt högre kostnadslägen än i dag. Bidragen måste likaså tillåta att även dessa hushåll får en utrymmesstandard som ligger högre än det minimum som trångboddhetsnormen anger. Alla hushåll bör på sikt kunna hålla sig med moderna bostäder som ger varje barn ett eget rum.

Om detta mål skall kunna uppnås med fortfarande rimligt begränsade bostadsbidrag, måste de delar av nuvarande stöd minskas som närmast har karaktären av inkomstprövat konsumtionsstöd. En sådan omläggning kan sägas innebära att stödet flyttas från de första kronorna av bostadskostna-

den till de sista. De som i dag bor billigt men ändå har en god standard får mindre stöd. De som i dag bor billigt därför att de inte har råd med en tillräcklig standard, kan med bibehållet eller ökat stöd skaffa sig en bostad som svarar mot deras behov. Bostadsbidragen kommer därmed att på ett annat sätt än i dag utjämna kostnadsskillnaderna för dem som bor i bostäder av olika ålder men med likvärdig standard.

En sådan omläggning har förordats av kommittén och också tillstyrkts av den alldeles övervägande majoriteten av remissinstanserna.

Jag vill för egen del peka på att om en sådan omläggning genomförs omedelbart, så skulle bidragen för en del hushåll komma att minska med stora belopp. I vissa fall skulle minskningarna uppgå till mer än tusen kronor i månaden. Det är lätt att inse att hushållen i många fall skulle få stora svårigheter att bära en sådan förändring. Vissa hushåll skulle inte längre klara kostnaderna för sin grundkonsumtion, bostaden frånräknad. Det är en följd av att bostadsbidragen i dag också har uppgiften att ge ett allmänt konsumtionsstöd och därmed i vissa fall täcker mer än bostadskostnaden. En omedelbar omläggning skulle därför för dessa grupper behöva kombineras med ett kompenserande stöd av annat slag. Möjligheterna att tillgodose sådana behov i annan form än genom bostadsbidragen är emellertid begränsade. Det finns inte utrymme för mer än ett inkomstprövat stödssystem. Marginaleffekterna för hushållen vid flera parallella inkomstprövade stödformer skulle bli helt oacceptabla. Som jag återkommer till i det följande är det tvärtom angeläget att söka minska marginaleffekterna redan i dagens system.

Min slutsats är att en omläggning, som innebär att bostadsbidragen ges en renodlad bostadspolitisk inriktning, inte kan genomföras i ett steg. Omläggningen måste genomföras successivt, i en takt som bestäms bl.a. av hänsyn till tillväxten av hushållens inkomster.

Kommitténs huvudalternativ innebär att bidraget bestäms uteslutande som en andel av bostadskostnaden upp till ett högsta belopp. Många har ställt sig positiva till konstruktionen. Även jag finner den föredömligt enkel. Just dess enkelhet gör det emellertid inte möjligt att genomföra förslaget i etapper. Skall omläggningen kunna genomföras på det mjuka sätt som jag anser nödvändigt, måste man utgå från dagens system. Den tekniska utformningen av systemet bör därför ligga nära det andra alternativ som kommittén har redovisat.

Mina förslag i det följande bygger således på att bostadsbidragen successivt ändras, så att stödet får en ökad bostadspolitisk inriktning. Stödet till hushåll med höga boendekostnader bör byggas ut så långt att det täcker kostnader för nybyggda bostäder. Målet bör vidare vara att bidragen differentieras på sådant sätt att stöd kan lämnas till kostnaderna för eget rum för varje barn.

Omläggningen bör påbörjas i och med bidragsåret 1988.

Inkomstprövningen av bostadsbidragen

Bostadsbidragen är behovsprövade i den meningen att de avvägs mot det enskilda hushållets inkomster och andra resurser. Inkomstprövningen görs

i dag mot föräldrarnas taxerade inkomst, sedan underskottsavdrag lagts tillbaka till inkomsten. Bostadsbidragskommittén studerade utförligt olika möjligheter att få fram ett mer aktuellt inkomstmått som uppfyllde rimliga krav på säkerhet och hanterlighet. Både bostadsbidragskommittén och därefter bostadskommittén fann emellertid att inkomstprövningen fortfarande i allt väsentligt måste grundas på inkomstuppgifter från taxeringen. Därvid bör man enligt kommittéerna utgå från den sammanräknade inkomsten, dvs. den inkomst som redovisas innan ännu underskottsavdrag och övriga allmänna avdrag utnyttjats.

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan delar kommittéernas bedömning. Löntagarorganisationerna rekommenderar att man för framtiden studerar möjligheterna att ersätta bostadsbidragen med riktade individuella bostadssubventioner utan inkomstprövning. Endast LO uttalar sig klart för att inkomstprövningen nu bör grundas på ett annat inkomstmått, nämligen en kompletterad sjukpenninggrundande inkomst.

Bostadsbidragskommittén föreslog härutöver att vissa andra inkomstillskott hos hushållen skulle beaktas vid inkomstprövningen. Bostadskommittén har av förenklingsskäl föreslagit att så inte sker. Även i denna del ställer sig flertalet av dem som yttrar sig bakom bostadskommitténs förslag, utom på en punkt. Det gäller underhållsbidrag och bidragsförskott. Effekterna av dessa kan enligt kommittén för ensamföräldrarnas del vägas in i de generella bidragsreglerna, i praktiken genom att avtrappningen av bidragen för dessa hushåll påbörjas vid en lägre inkomst än för andra hushåll. Flera påpekar att underhållsbidrag och bidragsförskott i stor utsträckning utbetalas för barn som ingår i nya familjebildningar. En rättvis fördelning av stödet dels mellan vårdnadshavare med olika samlevnadsförhållanden, dels mellan hushåll med och utan sådana försörjningstillskott, förutsätter att underhållsbidrag och bidragsförskott beaktas i alla hushåll där de förekommer. Till dem som avvisar kommitténs förslag i denna del hör riks försäkringsverket och statistiska centralbyrån, som påpekar att det handlar om skattefria transfereringar om sammanlagt ca 4,5 miljarder kronor per år.

För egen del finner jag det för närvarande nödvändigt att hålla fast vid en behovsprövning som grundas på en avvägning mot hushållens inkomster. Jag delar därvid bostadskommitténs uppfattning att inkomstprövningen normalt bör grundas på uppgifter från taxeringen och utgå från det som kallas sammanräknad inkomst och i övrigt förenklas så långt som möjligt. Jag kan emellertid inte ansluta mig till kommitténs förslag att underhållsbidrag och bidragsförskott i praktiken skall beaktas bara för de föräldrar som fortsätter att bo ensamma med sina barn. Sådana tillskott får naturligtvis en lika stor inverkan på försörjningsförmågan i andra hushåll. Ett belopp som motsvarar bidragsförskottet bör därför vid inkomstprövningen alltid läggas till inkomsten för de hushåll där sådana tillskott förekommer. En konsekvens av detta ställningstagande är att den inkomst vid vilken bidraget börjar reduceras i fortsättningen bör vara samma för ensamboende föräldrar och makar.

Avtrappningen av bostadsbidragen har tilldragit sig stor uppmärksamhet. Inkomstrelaterade bidrag medför ofrånkomligen marginaleffekter som minskar hushållens utbyte av inkomstökningar. Minskas takten i avtrappningen för att minska marginaleffekterna, ökar bidragen för hushåll med högre inkomster. Nya grupper kommer då in i systemet. Marginaleffekterna kommer därmed att beröra fler hushåll än tidigare. När inkomstskatten är progressiv kan marginaleffekterna för de nytillkommande hushållen bli högre än vad de tidigare var för de hushåll som då omfattades av systemet. Dessa konsekvenser av en minskad avtrappningstakt kan undvikas bara genom att stödet minskas för de svagaste grupperna, eller genom att stödet till viss del omvandlas till ett icke inkomstprövat bidrag.

Avtrappningen av bidragen görs i dag i två steg. Upp till en nedre inkomstgräns lämnas bidraget med o reducerat belopp. Bidraget minskas därefter med 15% av inkomsten över denna gräns, upp till en övre inkomstgräns. Ovanför denna reduceras bidraget med 22% av den överskjutande inkomsten. År 1987 är den nedre inkomstgränsen för makar 53 000 kr. och för ensamboende 41 000 kr. Den övre inkomstgränsen är för alla hushåll 75 000 kr.

Bostadskommittén har föreslagit att avtrappningen genomgående skall ske med 18% av inkomsten över den nuvarande nedre inkomstgränsen, samt att denna gräns även i fortsättningen skall vara olika för makar och ensamboende. Förslaget, som medför att marginaleffekterna minskar något för flertalet hushåll med normala förvärvsinkomster, tillstyrks av dem som har yttrat sig i frågan.

Även jag anser att en enhetlig reduktionsfaktor bör tillämpas vid avtrappningen. Det medför också att systemet blir enklare. Mina förslag i det föregående medför vidare den ytterligare förenklingen att systemet med olika inkomstgränser för makar och ensamboende avskaffas.

Kommitténs förslag till ändrade avtrappningsregler medför att de totala kostnaderna för bostadsbidragen ökar, samtidigt som stödet minskar till hushåll med inkomster mellan och strax över de nuvarande inkomstgränserna. För att så långt möjligt motverka denna senare effekt bör inkomstgränsen höjas i förhållande till kommitténs förslag. Jag kommer i det följande att föreslå att den för år 1988 sätts till 59 000 kr. För att begränsa kostnaderna och undvika att bostadsbidragen enbart genom ändringarna i avtrappningsreglerna kommer att omfatta grupper som nu inte har stöd, bör samtidigt reduktionsfaktorn sättas till 20%.

Bostadsbidragen till vissa grupper av hushåll uppgår numera till så stora belopp, att de knappast längre kan hanteras inom ramen för ett inkomstprövat stöd. Jag tänker då närmast på bidragen till hushåll med fyra eller fler barn. Bidragen upphör inte förrän vid familjeinkomster på över 200 000 kr. Det har medfört att nära nio av tio sådana hushåll nu har bostadsbidrag. Det är inte meningsfullt att behovspröva ett stöd som praktiskt taget alla får. I en sådan situation bör det generella stödet byggas ut, och det behovsprövade stödet minskas i motsvarande mån. Jag återkommer till detta i det följande.

Den sammantagna effekten av mina förslag nu och i det följande blir att inga hushåll med inkomster över 200 000 kr. blir kvar i bostadsbidragssystemet år 1988. att marginaleffekten av bostadsbidragen för flertalet hushåll sjunker med 2 procentenheter samt att den högsta förekommande marginaleffekten av skatter och bostadsbidrag sjunker med 13 procentenheter. Jag kommer vidare i det följande att föreslå att ett fastställt bostadsbidrag normalt inte skall omprövas under bidragsåret. Det medför att de omedelbara marginaleffekterna av bostadsbidragen helt försvinner.

4.3.2 Behovsprövningen av bostadsbidragen

Avvägningen mot hushållets inkomster

Mitt förslag: Behovet av bostadsbidrag skall i första hand bedömas med hänsyn till den sammanräknade inkomsten enligt taxeringen året före bidragsåret.

Bidraget reduceras med 20% av den del av inkomsten som överstiger en inkomstgräns som är lika för alla hushåll. För bidragsåret 1988 sätts denna gräns vid 59 000 kr.

Studiemedel och barns inkomster beaktas inte. Visst undantag görs dock för barnpension.

Till den bidragsgrundande inkomsten läggs vad som uppbärs i underhållsbidrag eller bidragsförskott. För bidragsåret 1988 maximeras detta tillägg till värdet av ett bidragsförskott för varje berört hushåll.

Skälen för mitt förslag: I mina allmänna överväganden har jag redovisat motiven till mina förslag att behovsprövningen skall grundas i första hand på den sammanräknade inkomsten och att bidraget skall reduceras med 20% av den del av inkomsten som överstiger 59 000kr.

För dem som har sjöinkomst — som inte omfattas av taxering — gäller i dag särskilda bestämmelser. Mitt förslag är inte avsett att innebära någon ändring i det avseendet.

Ibland finns för enskilda sökande över huvud taget inga uppgifter från taxeringen. Det gäller exempelvis för dem som nyligen har flyttat in i landet. I sådana fall får behovsprövningen naturligtvis grundas på de förhållanden som råder vid ansökningstidpunkten.

Det kan även i vissa andra fall vara motiverat att grunda behovsprövningen på hushållets aktuella inkomstförhållanden. Jag tänker på dem som tidigare har haft arbetsinkomster, men som till följd av exempelvis arbetslöshet eller brist på barntillsyn har fått sina förhållanden ändrade på sådant sätt, att de numera till väsentlig del saknar sådana inkomster. Om det vid ansökningstillfället står klart att dessa förhållanden kommer att bestå under det kommande bidragsåret, bör bidraget på sökandens begäran kunna grundas på den aktuella inkomsten. Detta bör normalt ske först om arbetsinkomsten har minskat till mindre än hälften av den tidigare inkomsten.

I dag inräknas i den bidragsgrundande inkomsten också hälften av de *studiemedel* som uppbärs under bidragsåret. Detta har kritiserats från många håll. Bostadskommittén har föreslagit att studiemedel fortsättningsvis inte skall beaktas. Ingen av remissinstanserna har invänt mot förslaget. Även jag ställer mig bakom kommitténs förslag i denna del.

Som jag tidigare har redovisat, har kommittén vidare föreslagit att *barns inkomst* inte i något fall skall läggas samman med föräldrarnas vid beräkningen av hushållets bidragsgrundande inkomst. Jag delar även här kommitténs åsikt, med det undantag i fråga om barnpension som jag strax återkommer till.

Jag har också i det föregående utvecklat skälen för att till den bidragsgrundande inkomsten lägga värdet av sådana *underhållsbidrag och bidragsförskott* som uppbärs under bidragsåret. Värdet bör schablonmässigt bestämmas till det belopp som motsvarar bidragsförskottet. Det innebär – enligt vad som förordas i prop. 1986/87:35 om ändring i reglerna för bidragsförskott och underhållsbidrag – att beloppet skall motsvara 40% av basbeloppet, eller i dag 9 320 kr. Visar sökanden att sådant stöd lämnas med lägre belopp, skall beräkningen givetvis utgå från det beloppet.

För barn, vars förälder har avlidit, har *barnpension* från folkpensioneringen samma uppgift som underhållsbidrag och bidragsförskott har i andra fall. Barnpensionens storlek påverkas bl.a. av moderns rätt till efterlevandepension. Barnpension från folkpensioneringen lämnas dock alltid lägst med ett belopp som motsvarar 26% av basbeloppet, eller i dag 6 058 kr./år. Vid prövningen av bostadsbidrag bör värdet schablonmässigt sättas till detta belopp, och läggas till hushållets bidragsgrundande inkomst.

De nya beräkningsgrunderna medför i denna del att bostadsbidraget minskar med upp till 165 kr. per barn och månad för de hushåll som berörs. För att mildra omställningssvårigheterna förordar jag att en begränsning införs för bidragsåret 1988 i fråga om hur den bidragsgrundande inkomsten skall påverka sådana tillskott. Tillägget bör för denna tid maximeras till värdet av ett bidragsförskott för varje berört hushåll.

Mitt förslag syftar till att jämställa ensamboende föräldrar med sådana ensamföräldrar som har bildat nya familjer, och att samtidigt skapa en rimlig balans i förhållande till sådana familjer som inte åtnjuter motsvarande stöd till barnens försörjning. En konsekvens av förslaget är, som jag tidigare har framhållit, att den nuvarande särskilda inkomstgränsen för ensamboende föräldrar avskaffas. Därmed kommer stödet till ensamboende föräldrar att i praktiken hållas oförändrat mellan åren 1987 och 1988.

Mitt förslag: Gällande regler om i vilka fall makar och barn anses ingå i bidragshushållet skall vara oförändrade.

Med makar jämställs sådan man och kvinna som lever tillsammans och

- har eller har haft gemensamma barn eller
- är kyrkobokförda på samma adress.

Bidragsmyndigheterna skall inte bedriva någon självständig bostättningskontroll.

Skälen för mitt förslag: Mitt förslag svarar i stort sett mot vad som gäller i dag. Den förändring som föreslås, rör dem som saknar gemensamma barn. Dessa jämställs i dag med makar, om de lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden och har gemensamt hushåll. Kravet på myndigheterna att pröva om någon lever under äktenskapsliknande förhållanden, har lett till att myndigheternas undersökningar i vissa fall ansetts kränka de sökandes integritet. Även kravet att hushållsgemenskap skall påvisas har ansetts svårhanterligt.

Bostadsbidragskommittén föreslog att myndigheterna inte i något fall skall pröva om en sammanlevnad är äktenskapsliknande. De nuvarande reglerna borde ersättas av ett villkor och en presumtion. Det nödvändiga villkoret var att båda var kyrkobokförda på samma adress. Var de inte det, ankom det inte på bidragsmyndigheten att försöka utröna om de ändå bodde tillsammans. Om villkoret var uppfyllt och om de bodde i samma bostad, borde det vara den sökandes sak att visa att hushållsgemenskap inte förelåg. Därmed skulle den sökande själv komma att råda över vilka uppgifter som togs fram, medan myndighetens uppgift inskränkte sig till att värdera det som sökanden redovisade.

Bostadskommittén har inte gått närmare in på frågan. Bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och många kommuner efterlyser i sina yttranden en förändring motsvarande vad bostadsbidragskommittén tidigare föreslagit.

Problemet är ett av de mest svårhanterliga för de bidragsbeviljande myndigheterna. Prövningen av vilka personer som skall anses ingå i hushållet är ofta helt avgörande för om bostadsbidrag kommer att lämnas eller inte. Stora ekonomiska intressen ställs mot kravet på integritet för de sökande. Jag anser att allt måste göras för att minska risken för integritetskränkningar. Från den utgångspunkten är det en stor fördel att initiativet i bevisfrågor flyttas över från bidragsmyndigheten till sökanden, även om det medför att kraven på de sökande att själva redovisa ett tillfredsställande beslutsunderlag då måste ökas. Jag ansluter mig därför i huvudsak till vad bostadsbidragskommittén har föreslagit. Självfallet finns det inte skäl att i alla fall där två personer bor i samma bostad, överväga om de bör anses utgöra ett hushåll vid prövningen av bostadsbidrag. Det ankommer på den föreskrivande myndigheten att uppmärksamma detta i sina föreskrifter.

Statskommunalt bostadsbidrag lämnas i dag till båda föräldrarna för barn om vilka de har gemensam vårdnad. Bostadsbidrag lämnas också till

den förälder som inte har vårdnaden om sitt barn, om barnet årligen vistas så lång tid hos honom eller henne, att han eller hon på grund härav behöver ha en större bostad. Detta bör även i fortsättningen gälla i fråga om den bostadskostnadsanknutna delen av stödet.

4.3.3 Den bidragsgrundande bostadskostnaden

Min bedömning: Den bostadskostnad som läggs till grund för bostadsbidraget bör beräknas på samma sätt som i dag.

Skälen för min bedömning: Vid beräkningen av bostadskostnaden för egnahem får kostnader för avskrivning inte tas med. I övrigt beräknas bostadskostnaden efter de grunder som bostadsstyrelsen fastställer. Dessa innebär i huvudsak följande.

Bostadskostnaden för en bostad som innehas med bostadsrätt är den fastställda årsavgiften. Räntan på egen insats eller på kapital som lånats upp för att förvärva bostadsrätten räknas inte med.

Bostadskostnaden för egnahem motsvarar räntan på det i fastigheten nedlagda upplånade kapitalet. Ränta på eget kapital räknas inte med. Om fastigheten är upplåten med tomträtt, medräknas tomträttsavgälden. Effekten av skatteminskning och fastighetsskatt beaktas. Driftkostnader beräknas efter schablon.

Bostadskostnaden för bostadshus på jordbruksfastigheter anses motsvara förmånsvärdet vid taxering, med tillägg för uppvärmningskostnader enligt schablon.

Bidraget beräknas normalt på grundval av de förhållanden som råder den 1 oktober året närmast före bidragsåret.

Bostadskommittén har föreslagit att 50% av räntekostnaden för sådana lån som har tagits upp för att finansiera egen insats i eller förvärvet av en bostadsrättslägenhet, skall få räknas med i den bidragsgrundande bostadskostnaden. Förslaget tillstyrks av dem som har yttrat sig i frågan.

För egen del anser jag att de nuvarande reglerna är i huvudsak lämpliga. Jag har noterat att de på detta vis beräknade bostadskostnaderna för nyproducerade hyres- och bostadsrättslägenheter numera är ungefär lika stora, trots skillnaderna i beräkningsgrunder. Jag är inte beredd att medverka till regeländringar som kan medföra att bostadsbidragen blir större till nyproducerade bostadsrättslägenheter än till nyproducerade hyreslägenheter. Jag är inte heller beredd att ta initiativ som medför att också kostnaderna för förvärvet av äldre bostadsrättslägenheter grundar rätt till bostadsbidrag. Min inställning i denna del grundas redan på det förhållandet att det inte på något praktiskt genomförbart sätt går att skilja sådana skulder som har tagits upp för förvärvet från andra konsumtionsskulder som den bidragssökande har tagit på sig.

Bostadskommittén har vidare diskuterat hur olika former av hyresrabatter skall behandlas. Jag kommer i det följande att föreslå att bostadsbidragen i fortsättningen inte skall provas om till följd av hyresförändringar

under bidragsåret. Bostadsbidraget kommer därmed att grundas på den hyra som gäller vid ansökningstillfället eller som, till följd av då redan träffade avtal, kommer att gälla under bidragsåret. Det medför att rabatter, som inte har inverkat på den från början fastställda hyran, inte heller senare kommer att påverka det fastställda bostadsbidraget. Det torde nära svara mot den ordning som faktiskt tillämpas för närvarande.

4.3.4 Omprövning av bostadsbidrag

Mitt förslag: Ett fastställt bostadsbidrag omprövas inte till följd av senare inkomständringar.

Bidraget omprövas inte heller om kostnaden för bostaden ändras.

Bostadsbidraget omprövas däremot om hushållets sammansättning förändras eller om hushållet byter bostad.

Om det är uppenbart att hushållet inte behöver det stöd som kan lämnas enligt gällande regler, kan bidraget minskas eller helt dras in.

Skälen för mitt förslag: Enligt de regler som nu gäller, skall bidraget omprövas om inkomsten förändras väsentligt i förhållande till vad som ligger till grund för beräkningen av bidraget. Enligt bostadsstyrelsens tillämpningsföreskrifter skall en inkomständring anses vara väsentlig om den aktuella inkomsten är 20 000 kr. högre eller 10 000 kr. lägre än den oftast två år gamla inkomst som bidraget har grundats på. I avsikt att undvika den tröskeleffekt som annars uppkommer, har dessa belopp getts karaktären av fribelopp som inte beaktas vid omprövningen. Bostadskommittén har föreslagit att fribeloppet vid inkomstökningar sätts till ett basbelopp och gäller för var och en av två makar.

Förslaget har fått ett blandat mottagande. Bostadsstyrelsen framhåller bl.a. att förslaget om individuella fribelopp medför ökade administrativa problem.

Upprepade försök har gjorts att få fram ett aktuellt mått på hushållens resurser. När man varje gång ändå har stannat för att grunda behovsprövningen på ett inkomstmått från taxeringen, förklaras det av uppgifternas överlägsna kvalitet när det gäller att mäta mer komplexa inkomster än enbart inkomst av anställning. Sifferkontrollen är dessutom redan avklarad på ett sätt som undanröjer oklarheter mellan bidragsmyndigheten och den enskilde. Sammantaget ger detta förutsättningar för en mycket snabb och rationell hantering som också tillgodoser högt ställda krav på rättvisa och rättssäkerhet.

Dessa fördelar förloras i samma ögonblick som man tillför nya element i avsikt att nå större aktualitet i behovsprövningen. Kravet att bidragsmottagarna skall anmäla väsentliga inkomstförändringar lägger på dem en svår uppgift. De skall rätt värdera den samlade effekten av de olika förhållanden som inverkar på den kommande taxeringen för det år som förändringen inträffar. Detta skapar en betydande osäkerhet för mottagarna. En felaktig värdering från bidragsmottagarens sida kan dessutom i vissa fall

leda till straffpåföljd. Även för bidragsmyndigheten skapar kravet på fort-löpande omprövning betydande olägenheter och väsentliga administrativa merkostnader. Jag har inhämtat att varje bidragsärendet till följd bl. a. av dessa bestämmelser omprövas i medeltal två gånger om året.

Jag föreslår mot denna bakgrund att omprövningen mot inkomständeringar avskaffas. Det innebär att inkomstprövningen är slutligt avklarad i och med att bidraget fastställs för bidragsåret. På samma sätt bör bidraget inte heller kunna omprövas under löpande bidragsår om kostnaden för bostaden ändras. En omprövning bör dock som hittills alltid ske om hushållets sammansättning förändras eller om hushållet byter bostad.

Mitt förslag medför avsevärda förenklingar både för bidragsmottagarna och för bidragsmyndigheterna och bör ge möjlighet till påtagliga rationaliseringar av bidragshantering. Förslaget innebär också att bostadsbidragen mer uttalat inriktas på hushållens långsiktiga stödbehov. Att förändringen också medför att vissa hushåll under kortare tid får behålla bidrag som de inte längre behöver, får enligt min mening normalt accepteras.

Förslaget att avskaffa den regelmässiga omprövningen till följd av väsentligt ändrade inkomster skall också ses i ljuset av den s. k. generalklausul som finns i de bestämmelser som reglerar bostadsbidragen. Den innebär att, om det är uppenbart att familjen saknar behov av bostadsbidrag, bidragsmyndigheten får besluta att bidrag inte skall lämnas även om villkoren för rätt till bidrag är uppfyllda.

Bostadskommittén har konstaterat att denna klausul hittills har använts mycket sällan. Kommittén har anmärkt att dess förslag till en förenklad inkomstprövning förutsätter att bidragsmyndigheterna mer aktivt använder sig av denna klausul, exempelvis vid mycket stora inkomstökningar. Remissinstanserna har inte invänt mot detta. Tvärtom har flera strukit under att kommitténs påpekande är befogat.

Mina förslag i det föregående ger anledning att fästa uppmärksamheten vid denna bestämmelse. Det inträffar naturligen emellanåt att den redovisade nettoinkomsten i en bidragssökandes huvudsakliga förvärvskälla av redovisningstekniska skäl ett år tillfälligtvis nedgår till noll eller i närheten därav, utan att detta innebär att den sökande står utan medel för sin löpande försörjning under bidragsåret. Även andra liknande fall kan tänkas, exempelvis att sökanden efter avslutade studier numera har full förvärvsinkomst. Det bör i sådana fall vara möjligt att efter särskild utredning minska eller helt dra in det bidrag som sökanden formellt skulle ha rätt till.

En sådan generalklausul måste naturligtvis användas med försiktighet och omdöme. Den får inte leda till att den nuvarande regelmässiga omprövningen ersätts av en lika omfattande men oreglerad omprövning. Det måste därför vara fråga om bidragsförändringar som väsentligt överstiger vad som normalt följer av dagens omprövningsregler. Den får inte heller leda till att sökandens uppgifter sätts i fråga på lösliga grunder. En fråga om tillämpning av generalklausulen i sådana fall som jag nu avser, bör aktualiseras först om exempelvis sökandens aktuella sjukpenninggrundande inkomst är väsentligt högre än den redovisade bidragsgrundande inkomsten. Det ankommer på den föreskrivande myndigheten att utfärda de närmare riktlinjer som behövs i detta hänseende.

Det bostadskostnadsanknutna stödet

Mitt förslag: Den lägsta bostadskostnad som läggs till grund för beräkningen av bostadsbidrag höjs för bidragsåret 1988 från 800 till 900 kr./mån.

Ovanför 1987 års gränser för högsta bidragsgrundande bostadskostnad lämnas bidrag till 60% av kostnaden upp till

- 2400 kr./mån. för hushåll med 1 barn,
- 2600 kr./mån. för hushåll med 2 barn,
- 2800 kr./mån. för hushåll med 3 barn,
- 3000 kr./mån. för hushåll med 4 barn samt
- 3300 kr./mån. för hushåll med 5 eller flera barn.

Skälen för mitt förslag: I mina allmänna överväganden har jag utförligt redovisat motiven för att höja de gränser inom vilka bostadsbidrag lämnas. Jag har därvid framhållit bl. a. att målet för den omläggning som nu inleds, bör vara att bostadsbidrag skall kunna lämnas till de fulla kostnaderna också för bostäder i nyproduktionen samt att bidragen skall tillåta att alla barn får eget rum.

Den omfördelning som behövs för att nå dessa mål kan inte genomföras i ett steg. De resurser som kan frigöras för bidragsåret 1988 bör användas för i första hand två förändringar. Den ena är att förbättra stödet till hushåll med ett eller två barn. Den andel av hushållen som har bostadskostnader utöver vad bostadsbidragen täcker in, är i dag betydligt större inom denna grupp än bland andra hushåll. Den andra förändringen är att redan nu ta de första stegen på vägen till en sådan differentiering av bostadsbidragen som gör det möjligt att ge alla barn ett eget rum. Det medför att stödet till hushåll med två eller fyra barn förbättras.

Bostadskommittén har föreslagit att det nuvarande statliga bostadsbidraget avskaffas. Det lämnas i dag med ett fast belopp för varje barn, oberoende av bostadskostnad. Detta bidrag skulle enligt förslaget ersättas med att det bostadskostnadsanknutna stödets andel av bostadskostnaden ökar för varje barn. Jag har i det föregående redovisat att en sådan omläggning för många hushåll skulle medföra så stora omedelbara försämringar att förslaget inte kan genomföras på det sätt som kommittén har föreslagit. Bidragsandelen upp till de övre hyresgränser som gäller för år 1987 bör därför oförändrat vara 80%. För att stödet vid den fortsatta utbyggnaden skall kunna sträckas längre upp i de bostadskostnadslägen som förekommer i den nyare produktionen, förordar jag att bidragsandelen för bidragsdelar över denna nivå sätts till 60% av kostnaden.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört, förordar jag att bostadsbidrag för år 1988 lämnas inom de gränser – uttryckta i kr./mån. – och med de andelar av bostadskostnaden inom dessa gränser som framgår av följande sammanställning.

Hushåll med	Bidrag från	Bidrag med 80 % upp till	Bidrag med 60 % upp till
1 barn	900	2075	2400
2 barn	900	2075	2600
3 barn	900	2600	2800
4 barn	900	2600	3000
5+ barn	900	3125	3300

Det icke bostadskostnadsanknutna stödet

Mitt förslag: Den icke bostadskostnadsanknutna delen av bostadsbidraget lämnas under år 1988 med oförändrat belopp, eller 265 kr. per barn och månad.

För familjer med fler än tre barn avvecklas bidraget fr.o.m. det fjärde barnet. Det avses i denna del ersättas av ökade flerbarnstillägg.

Skälen för mitt förslag: Som jag just har redovisat, anser jag att den icke bostadskostnadsanknutna delen av bostadsbidraget – dvs. det nuvarande statliga bostadsbidraget – bör stå kvar med oförändrat belopp under år 1988. Bidraget bör dock begränsas till att avse högst tre barn.

För familjer med fler än tre barn bör bidraget fr.o.m. fjärde barnet ersättas av ökade flerbarnstillägg. Därigenom kan det inkomstprövade stödet till flerbarnsfamiljerna minskas, utan att hushållen för den skull får sin ekonomiska situation försämrade. En sådan omvandling har väsentlig betydelse för strävandena att minska marginaleffekterna i systemet. Som jag tidigare har nämnt har i dag närmare nio av tio sådana hushåll inkomstprövat bostadsbidrag. Mitt förslag medför att det antal hushåll som är beroende av bostadsbidragen kommer att minska.

Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Lindqvist, som avser att återkomma till frågan om stödet till flerbarnsfamiljerna i annat sammanhang.

Exempel på förslagets effekter

Mina förslag i det föregående har främst två syften. Det ena är att minska det enskilda hushållets merkostnader för en dyrare bostad, så att det blir möjligt också för de ekonomiskt svaga barnfamiljerna att flytta till moderna och mer rymliga bostäder. Det andra är att begränsa de belopp som lämnas som inkomstprövat stöd. I annat fall kommer marginaleffekterna av stödet inte att kunna bemästras. För att dessa strävanden skall förenas, flyttas stödet upp till högre bostadskostnadslägen. Avvecklingen av stödet i låga kostnadslägen måste genomföras under hänsynstagande till hur andra förhållanden utvecklas, som har betydelse för hushållens ekonomi.

Under åren 1986 och 1987 ökar det sammanlagda kontantstödet till barnfamiljerna kraftigt. Det gäller såväl barnbidragen och flerbarnstillägen som bostadsbidragen. Ökningarna framgår av följande sammanställning. För bostadsbidragen anges de stödbelopp som maximalt kan lämnas.

Hushåll med	Stöd 1987 och ändring från 1986 (kr./år)		
	Barnbidrag	Bostadsbidrag	Summa
1 barn	5 820 + 1 020	15 420 + 2 400	21 240 + 3 420
2 barn	11 640 + 2 040	18 600 + 2 400	30 240 + 4 440
3 barn	20 370 + 3 570	26 820 + 2 640	47 190 + 6 210
4 barn	32 010 + 5 610	30 000 + 2 640	62 010 + 8 250
5 barn	43 650 + 7 650	38 220 + 3 360	81 870 + 11 010
Varje ytterligare barn	11 640 + 2 040	3 180 ± 0	14 820 + 2 040

Reallönerna har efter en lång period av minskningar åter börjat öka. Denna utveckling förväntas bestå under de närmaste åren. Även hushållens reala disponibla inkomster växer. Mina förslag utgår från att dessa faktorer sammantagna gör det möjligt att nu försiktigt minska bostadsbidragen i de delar där de inte är bostadspolitiskt motiverade. De resurser som frigörs används till att öka stödet i höga bostadskostnadslägen. Som jag har redovisat i det föregående riktas ökningarna för år 1988 främst till hushåll med två eller fyra barn. Även för ettbarnsfamiljerna höjs bostadskostnadsgränsen betydligt, eller med 325 kr./mån.

Effekterna i olika kostnadslägen av de föreslagna ändrade bostadskostnadsgränserna framgår av följande sammanställning. Därvid har antagits att bostadskostnaderna ändras i samma takt som andra priser.

Maximala bostadsbidragsbelopp år 1988 och ändring från år 1987 (kr./år)

Hushåll med	Bostadsbidrag vid en bostadskostnad år 1988 av			
	2 000 kr.	2 500 kr.	3 000 kr.	3 500 kr.
1 barn	13 740 - 490	16 800 + 1 380	16 800 + 1 380	16 800 + 1 380
2 barn	16 960 - 490	20 700 + 2 100	21 420 + 2 820	21 420 + 2 820
3 barn	20 100 - 490	24 900 - 370	27 300 + 480	27 300 + 480
4 barn	20 100 - 180	24 900 - 60	28 740 + 2 230	28 740 + 2 230
5 barn	20 100 + 130	24 900 + 250	29 700 + 370	32 160 + 920

Anm: I ändringstalen för hushåll med fyra och fem barn har inräknats även de belopp som enligt förslaget i fortsättningen lämnas i form av icke inkomstprövade flerbarnstillägg. Tilläggen har i beräkningen förutsatts öka med ett belopp som motsvarar 0,6 x barnbidragets belopp för varje barn fr. o. m. fjärde barnet.

Det hade varit önskvärt att redan i denna första etapp kunna höja bostadskostnadsgränserna ytterligare, för att därmed snabbare nå fram till de mål för bostadsbidragen som jag har angett i den allmänna motivering-
en. Mina förslag medför emellertid att stödet förändras även i andra
avscenden. För enskilda hushåll kan dessa förändringar förstärka varan-
dra. För vissa hushåll med låga bostadskostnader kan stödet därigenom
minska mer än vad som föränsas av höjningen av den nedre kostnadsgrän-
sen. Det första steget av omläggningen kan inte göras större än att de
sammanlagda effekterna kan bäras av de hushåll som inte får del av några
förbättringar.

Mina förslag är uppbyggda så, att bidragen vid normal inkomst- och
hyresutveckling inte för någon grupp skall komma att minska nominellt
mellan åren 1987 och 1988 med mer än något över 200 kr. i månaden.
Minskningar av denna storlek kan inträffa för makar som hos sig har barn
för vilka de får underhållsbidrag eller motsvarande. Förutsättningen är då
att de dels bor kvar i en bostad med låga kostnader, dels inte drar någon
nytta av den minskade avtrappningen. För andra hushåll kan minskning-
arna som mest uppgå till strax över 100 kr. i månaden.

De sammanlagda effekterna av mina förslag för hushåll med olika in-
komster och bostadskostnader belyses genom följande exempel, som
avser makar med ett barn och ensamboende med två barn. De visar hur
bidragen förändras mellan åren 1987 och 1988 vid normala ökningar av
löner och bostadskostnader. Samtidigt redovisas hur dagens bidragshus-
håll kan bedömas fördela sig på de intervall som ligger mellan de angivna
värdena.

Bostadsbidrag år 1988 och ändring från år 1987 (kr./mån)

Makar med ett barn

Inkomst år 1986 (kr./år)	Bostadsbidrag vid en bostadskostnad år 1988 av			Andel av hus- hållen efter inkomst
	2 000 kr.	2 500 kr.	3 000 kr.	
65 000	1 045 - 35	1 300 + 120	1 300 + 120	23 %
100 000	460 - 90	715 + 65	715 + 65	41 %
135 000	0 ± 0	135 + 135	135 + 135	36 %
170 000	0 ± 0	0 ± 0	0 ± 0	0 %
				0 %
Andel av hushållen efter bostadskostnad	46 %	32 %	12 %	10 %

Inkomst år 1986 (kr./år)	Bostadsbidrag vid en bostadskostnad år 1988 av			Andel av hushållen efter inkomst
	2 000 kr.	2 500 kr.	3 000 kr.	
30 000	1 410 - 40	1 725 + 175	1 785 + 235	8 %
65 000	1 145 - 50	1 460 + 165	1 520 + 225	30 %
100 000	560 - 105	875 + 110	940 + 170	45 %
135 000	0 + 60	295 + 135	355 + 195	17 %
				0 %
Andel av hushållen efter bostadskostnad	30 %	38 %	19 %	13 %

Motsvarande uppgifter för övriga hushållstyper med ett till fyra barn redovisas i *bilaga 2*.

4.4 Behovsprövat stöd till barnfamiljer för köp av äldre egna hem

Mitt förslag: Sådana hushåll med två eller fler barn som har låga inkomster får stöd för att förvärva äldre egna hem. Ett villkor är att familjen skulle komma att få bostadsbidrag efter inflyttning i egna hemmet. Stödet lämnas på likartat sätt som vid ny- och ombyggnad av egna hem. Den garanterade räntesatsen bör dock vara en procentenhet högre, dvs. 5,8% det första året. Stödet införs för en försöksperiod på tre år.

Skälen för mitt förslag: Bostadskommittén konstaterade att det, trots den allmänt höjda utrymmesstandarden, finns ett stort antal barnhushåll som bor trångt eller med lägre utrymmesstandard än det stora flertalet. Majoriteten av dessa hushåll bor i flerbostadshus där lägenheterna i allmänhet är små, dvs. om högst tre rum och kök. Större lägenheter finns främst i småhus. Äldre småhus bebos i stor utsträckning av mindre hushåll utan barn. Nya barnhushåll har därför oftast varit hänvisade till nyproduktionen.

Barnhushållens höjda utrymmesstandard under 1970-talet var främst en följd av att de i större utsträckning än tidigare skaffade sig egna hem. En viktig förutsättning för denna standardhöjning var således det betydande tillskottet av stora lägenheter i nybyggda småhus. I dag är situationen annorlunda.

Bostadskommittén har behandlat vilka problem det minskade småhusbyggandet kan medföra när det gäller barnfamiljernas möjligheter att få en

god utrymmesstandard och olika åtgärder för att de även i framtiden skall kunna efterfråga och få tillgång till större lägenheter. Till dessa åtgärder hör att stödja större barnhushåll med låga inkomster så att de får förbättrade möjligheter att köpa äldre egna hem. Deras möjligheter att välja bostad skulle på så sätt öka. Bostadskostnaderna vid förvärv av äldre egna hem blir som regel, åtminstone på kort sikt, högre än vid nybyggnad. Det kan också vara svårt att finansiera sådana förvärv därför att det ofta behövs kompletterande belåning och en hög egen insats. Frågan om finansieringen av köp av äldre egna hem har behandlats av bostadskommittén. Kommittén konstaterar att det finns ett betydande utbud av sådana hus men att det med nuvarande finansieringsförutsättningar är svårt för barnfamiljer i lägre och vanliga inkomtlägen att köpa dem och klara de höga bostadskostnaderna.

Bostadskommittén har föreslagit att stöd lämnas till sådana hushåll med två eller flera barn som har låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan för att de skall kunna köpa äldre egna hem. Stödet skall enligt förslaget lämnas i form av kommunal borgen för topplån, statlig garanti för räntelån samt en särskild skattereduktion för räntorna. Kommittén bedömer riskerna för att förvärvsstödet skulle driva upp fastighetspriserna som små, med hänvisning till att stödet enbart riktas till hushåll med liten betalningsförmåga.

Flertalet remissinstanser som uttalar sig i frågan ställer sig positiva till syftet med kommitténs förslag. Däremot framförs många invändningar i fråga om stödets utformning.

För egen del kan jag ansluta mig till kommitténs uppfattning om behovet av ett stöd med den av kommittén angivna inriktningen. Stödet bör således förbehållas barnfamiljer med fler än ett barn och med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan. Stödet bör riktas till sådana hushåll som med hänsyn till sina inkomster och övriga förhållanden skulle komma att få bostadsbidrag efter inflyttning i den nya bostaden. Behovsprövningen knyts således an till det system som används för bostadsbidragen.

Jag kan i likhet med remissinstanserna däremot inte ansluta mig till kommitténs förslag om stödets utformning. Stödet bör enligt min mening utformas på likartat sätt som när det gäller lån för ny- och ombyggnad av egna hem. I varje enskilt ärende bör bestämmas ett låneunderlag, ett förvärvslån och ett räntebidragsunderlag.

Låneunderlaget bör vara den av kommunen godkända köpeskillingen för huset. Förvärvslånet bör motsvara 25% av låneunderlaget och konstrueras som ett topplån, dvs. säkerheten för lånet skall ha sin nedre gräns vid 70% av låneunderlaget. Övrig lånefinansiering förutsätts ske på kreditmarknaden. Den egna insatsen för familjen blir 5% av det godtagna priset. Krav bör ställas på kommunal borgen för 40% av förvärvslånet enligt de regler som gäller för ny- och ombyggnadslån för egna hem. Ränta och amortering betalas på samma sätt som i fråga om ombyggnadslån.

Räntebidragsunderlaget fastställs till 95% av det godtagna priset.

Kommunernas borgensåtagande bör vara en avgörande förutsättning för stöd. I kommunernas prövning av frågan om borgen bör anses även ligga en behovsbedömning. Länsbostadsnämndernas prövning kan därför in-

skränkas till en granskning av att de formella förutsättningarna för stöd är uppfyllda. Länsbostadsnämnderna beslutar om lån.

Räntebidrag bör lämnas efter i huvudsak samma regler som i fråga om räntebidrag vid ny- eller ombyggnad av egnahem. Den skillnaden bör dock göras att den garanterade räntesatsen sätts en procentenhet högre än för ny- och ombyggnadsfallen. Jag föreslår således en garanterad räntesats på 5,8% för det första året av lånetiden. Upptrappning skall ske med 0,5% per år.

Möjligheten att få detta stöd bör finnas över hela landet. Jag är emellertid medveten om att de främst kommer att få betydelse på orter med en balanserad småhusmarknad eller med överskott på egnahem. Bl. a. av det skälet föreslår jag att stödet prövas på nytt på grundval av de erfarenheter som en utvärdering kan ge efter en försöksperiod på tre år.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om de ytterligare föreskrifter som behövs om långivningen.

De nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 1987 och tillämpas på ansökningar som ges in till kommunen efter ikraftträdandet.

4.5 De allmännyttiga bostadsföretagen

Bakgrund

De första allmännyttiga bostadsföretagen bildades på 1930-talet, som en följd av riksdagens beslut år 1935 om stöd till flerbarnsfamiljernas bostadsförsörjning. Kommunerna fick ansvaret att organisera och delvis finansiera byggandet av dessa bostäder. För att kunna sköta byggande och förvaltning av dem bildade kommunerna allmännyttiga bostadsstiftelser, dvs. allmännyttiga bostadsföretag. De allmännyttiga bostadsföretagens första uppgift var sålunda att bygga och förvalta s. k. barnrikehus.

År 1946 föreslog den bostadssociala utredningen att samhällets bostadspolitiska ambitioner skulle vidgas radikalt. Målet gällde nu en allmän höjning av bostadsstandarden och inte längre bara för flerbarnsfamiljerna. Bostadspolitikens nya inriktning kom att motsvaras av en ny inriktning även för de allmännyttiga företagen. De blev viktiga medel i efterkrigstidens bostadspolitik.

I den bostadssociala utredningen formulerades en rad mål för de allmännyttiga bostadsföretagen.

Till de bostadspolitiska målen hörde i första hand en planmässig avveckling av bostadsbristen. De allmännyttiga bostadsföretagen skulle, enligt utredningen, stå för huvudparten av det byggande som krävdes för detta. Utredningen menade nämligen, att bostadsbristen inte skulle kunna avvecklas om bostadsbyggandet skulle förbli lika beroende av små, konjunkturenkänsliga privata byggherrar som under 1930-talet.

Ytterligare motiv för att lägga sådan vikt vid de allmännyttiga bostadsföretagen var att de statliga lån och bidrag som en avveckling av bostadsbristen krävde, verkligen skulle komma de boende till del. De allmännyttiga företagen skulle arbeta utan enskilt vinstintresse. Det garanterade att stödet inte skulle öka vinstmarginalerna i byggande och förvaltning.

Dessutom menade utredningen, att det vore mer rationellt att bygga och förvalta i större enheter än de som hittills hade varit vanliga, inte minst på grund av behovet av kollektiva bostadskomplement. En sådan utveckling skulle underlättas med kommunen som huvudman.

Senare har de allmännyttiga bostadsföretagen även fått en ledande roll i hyrespolitiken. Genom riksdagsbeslutet år 1968 om en ny hyreslag inleddes utvecklingen av hyresregleringen. För att hyresgästerna skulle ha kvar ett skydd mot oerättigade hyreskrav även utan hyresreglering infördes en bestämmelse i lagen att hyran för en bostad kan prövas i relation till bruksvärdet. Hyresnivån i motsvarande allmännyttigt ägda lägenheter skall vara vägledande när hyran prövas. De självkostnadsbestämda hyrorna i dessa företag blir därigenom normgivande för hyressättningen i den privata sektorn.

Omfattning

De allmännyttiga bostadsföretagen fick snabbt ansvar för en stor del av bostadsproduktionen och ökade samtidigt i antal.

År 1945 hade de allmännyttiga bostadsföretagen 9% av antalet färdigställda bostadslägenheter i flerbostadshus. Under 1950-talet ökade andelen till drygt 40%. Maximum nåddes under miljonprogrammet åren 1965–1974. Då var andelen omkring 70%.

År 1985 ägde de allmännyttiga företagen drygt 20% av hela bostadsbeståndet och ca 40% av samtliga bostäder i flerbostadshus eller drygt 800 000 lägenheter.

Särdrag

I motsats till vad som gäller för andra ägarkategorier inom den svenska bostadssektorn kan inte de allmännyttiga bostadsföretagen grunda byggan- eller förvaltning på renodlade privatekonomiska eller företagsekonomiska bedömningar. Vidare arbetar företagen i ett trepartsförhållande, där ägaren, dvs. kommunen, och hyresgäströrelsen är de övriga parterna.

Samhällets krav på företagen, i kombination med det förhållandet att de har flera motparter med skilda intressen, lämnar dem utsatta för intressekonflikter i väsentligt högre grad än andra ägarkategorier inom bostadssektorn. Hyresgästerna i företagens bostadsbestånd vill inte betala outhyrda lägenheter och kan vilja begränsa även den nyproduktion som går att hyra ut, om den höjer kostnadsnivån i beståndet. Vid förnyelsen av företagens bostäder kan det uppstå konflikter mellan kommunens önskemål om att få ett långsiktigt fungerande bostadsbestånd och den enskilde hyresgästens intresse av ofta mycket begränsade förändringar. I förhandlingar om hyror finns alltid en inneboende konflikt mellan företagens krav på kostnadstäckning, deras hyresledande roll och hyresgästernas betalningsförmåga. I de större kommunerna har värdestegringen på centralt belägna bostäder lett till krav från vissa hyresgäster att de själva skall få tillägna sig värdestegringen genom en ombildning från hyresrätt till bostadsrätt.

De motsättningar som uppkommer inom ramen för allmännyttigt bostadsbyggande och förvaltning beror i allt väsentligt på företagens roll som instrument i bostadsförsörjningen. Det är också motivet till varför staten i vissa situationer har tagit ett direkt ekonomiskt ansvar för de allmännyttiga bostadsföretagen, t. ex. i fråga om outhyrda lägenheter och miljöförbättringar. Vissa för företagen särskilt angelägna förnyelseåtgärder, t. ex. lägenhetssammanslagningar, kan finansieras med ombyggnadslån och räntebidrag även i yngre hus. De statliga insatserna hade varit omotiverade i flera avseenden om de allmännyttiga företagens förvaltning vore inriktad på att uteslutande tillgodose den enskilde hyresgästens kortsiktiga intressen, utan hänsyn till övriga hyresgäster och kommuninvånarna som helhet.

Det torde numera, inte minst i enskilda kommuner, finnas en relativt bred enighet om värdet av kommunernas aktiva medverkan i bostadsbyggande och bostadsförvaltning. Många gånger konstlade motsättningar mellan upplåtelseformer och ägarkategorier har tonats ner. Utan kommunernas insatser skulle framför allt de unga och de äldre ha svårt att hävda sin rätt till en god bostad. Det torde numera inte heller ligga i någons intresse att starkt förändra ägarförhållandena inom den svenska bostadssektorn. Inga företag, inte heller allmännyttiga bostadsföretag, överlever genom att sälja ut sina bättre delar. Det utvecklingsarbete som nu har lagts fast inom de allmännyttiga bostadsföretagen har medfört en professionalisering av bostadsförvaltningen som gör vissa av företagen inte bara till ledande inom sitt område i landet utan kanske också i världen. Många företag har idag en god ekonomi. Hyresgästinflytandet, individuellt och kollektivt, har kunnat inordnas i det kollektiva förhandlingssystemet på hyresmarknaden och har utvecklats konstruktivt. Detta sammantaget innebär enligt min mening att det bör gå att skapa en bred enighet om de allmännyttiga bostadsföretagens roll i bostadsförsörjningen och en respekt för deras arbetsvillkor. Jag menar då att den sårbarhet som jag har berört och som beror på företagens särdrag som instrument i bostadsförsörjningen inte får utnyttjas för att hävda kortsiktiga särintressen.

Åtgärder

Av vad jag har anfört framgår att jag menar att de allmännyttiga bostadsföretagen av egen kraft har utvecklats mycket positivt och att de generellt sett kan fortsätta att utvecklas utan särskilt samhällsstöd. Jag vill i sammanhanget påminna om att samtliga ägarkategorier inom flerbostadshussektorn under senare år har fått stöd för utveckling, utbildning och information.

Bostadskommittén har föreslagit att de allmännyttiga bostadsföretagen framdeles skall få räntestöd vid köp av äldre hus.

Remissutslaget är blandat och speglar i stort sett historiska intressemotsättningar inom bostadssektorn.

För egen del instämmer jag i de motiv som har föranlett kommitténs förslag. En god neutralitet i fråga om ränteutgifter mellan olika ägarkategorier uppnås inom dagens system för hus som köps före en ombyggnad.

Med hänsyn till det långsiktiga perspektivet för de allmännyttiga företagens bostadsförvaltning och till förhållandet att ett inte obetydligt antal företag idag har stora likvida tillgångar, är jag dock inte beredd att följa kommitténs förslag i denna del.

I det föregående har jag redovisat behovet av åtgärder i fråga om de bostäder som byggdes under miljonprogrammet. Av de allmännyttiga företagens bostäder byggdes drygt 40% eller ca 300 000 bostäder under miljonprogrammet. Det är mer än hälften av de lägenheter i flerbostadshus som byggdes under perioden. Därför kommer åtgärder i fråga om miljonprogrammets bostäder främst att få betydelse för de allmännyttiga bostadsföretagen.

5 Fastighetsskatt

Mitt förslag: Skattesatsen för fastighetsskatt höjs till 2,5% i fråga om konventionellt beskattade hyreshusenheter samt hyreshus på lantbruksenhet fr. o. m. år 1987.

Skälen för mitt förslag: Den 1 januari 1985 infördes en statlig fastighetsskatt (prop. 1984/85:18, SkU 17 och 24, rskr 90, SFS 1984:1052) samtidigt som den tidigare hyreshusavgiften, som infördes år 1982, avvecklades. Skatteunderlaget är för småhusenheter en tredjedel av taxeringsvärdet och i fråga om småhus på lantbruksenhet en tredjedel av bostadsbyggnads- och tomtmarksvärdet samt för övriga fastigheter hela taxeringsvärdet. Skattesatsen är 1,4% för schablonbeskattade fastigheter och 2% för övriga fastigheter. I de senare fallen är skatten avdragsgill. För småhusenheter och bostäder på lantbruksenhet har lägre skattesatser tillämpats för åren 1985 och 1986.

En principiell utgångspunkt vid avvägningen av uttaget av fastighetsskatt är att skatten, med den schablonisering som följer av generella system, skall utjämna kostnadsskillnader mellan fastigheter med hus med skilda finansieringsförutsättningar. När fastighetsskatten infördes gjordes allmänna sänkningar av den garanterade räntan för hus med räntebidrag. Syftet var bl. a. att räntebidragstagare, som blev skyldiga att betala fastighetsskatt och vars garanterade räntor hade upptrappats mer än enligt huvudreglerna, inte totalt sett skulle drabbas av större kostnadsökningar än vad som följde av tidigare beslut om räntebidrag.

År 1986 ökade genom extra upptrappning av de garanterade räntorna kapitalutgifterna i första hand för de allmännyttiga bostadsföretagen. Eftersom de allmännyttiga bostadsföretagens hyror styr hyressättningen på hela hyresmarknaden skulle flertalet privata ägare av hyreshus kunna tillgodogöra sig motsvarande hyreshöjningar utan att deras kostnader ökade, om inte uttaget av fastighetsskatt justerades för dem. Efter samråd med chefen för finansdepartementet föreslår jag att fastighetsskatten höjs med

0,5 procentenheter till 2,5% i fråga om konventionellt beskattade hyres-
husenheter samt hyreshus på lantbruksenhet.

Prop. 1986/87:48

De nya bestämmelserna bör tillämpas första gången vid 1988 års taxering. Äldre bestämmelser skall gälla i fråga om fastighetsskatt för beskattningsår som har påbörjats före ikraftträdandet.

6 Den bostadspolitiska administrationen

Mitt förslag: Bostadsstyrelsen och statens planverk läggs samman till en myndighet.

Skälen för mitt förslag: Den statliga bostadsadministrationen formades i sina grunder för 40 år sedan. Planverket inrättades som en fristående myndighet för snart 20 år sedan. Verken inrättades för att hantera frågor av stor betydelse för samhälle och enskilda.

Problemen är i dag och framdeles i många delar andra än då verken byggdes upp. Organisationen har successivt förändrats inom sina ursprungliga ramar. Enligt min mening är det nu rätt tidpunkt att på ett mer genomgripande sätt anpassa verksorganisationen till nya uppgifter. Behovet av en kraftfull plan- och bostadspolitisk organisation har inte minskat.

Myndigheterna har i dag sammanlagt ca 350 anställda, varav 180 i bostadsstyrelsen och 170 i statens planverk.

Frågan om utformningen av den bostadspolitiska administrationen på såväl central som regional nivå har tidigare utretts utförligt av byggadministrationsutredningen. Förslaget redovisades i betänkandet (SOU 1976:26) Bostadsverket, som därefter genomgick en omfattande remissbehandling.

Utredningen föreslog bl.a. att bostadsstyrelsen och planverket skulle läggas samman. Ett förhållandevis detaljerat förslag till organisation lades fram.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslaget i denna del. Till dem hörde statskontoret, statens naturvårdsverk, konsumentverket, statens planverk, statens råd för byggnadsforskning, flertalet länsstyrelser, Svenska kommunförbundet samt en överväldigande majoritet av det drygt 60-tal kommuner som uttalade sig i frågan.

Till de negativa eller tveksamma remissinstanserna hörde bostadsstyrelsen och de fackliga organisationerna. Några andra angav den då pågående översynen av byggnadslagstiftningen som motiv för att avvakta med ett definitivt ställningstagande.

Många remissinstanser strök under att det var angeläget att organisationen av ett nytt verk inte bands upp i detalj i förväg.

En utförlig redogörelse för förslaget och yttrandena över detta finns i prop. 1977/78:93 med riktlinjer för ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen m. m.

I propositionen påpekade föredraganden att den integration av verkens

arbetsuppgifter som utredningen hade föreslagit inte kunde anses som särskilt långtgående. Det förhållandet stödde enligt hennes mening uppfattningen att den eftersträlvade förbättrade samordningen kunde uppnås utan att ett nytt och större verk tillskapades. Det borde i första hand ankomma på verken själva att fortsätta sina överväganden om hur den interna organisationen kunde anpassas till de förutsättningar som därmed skulle komma att gälla.

Det har nu gått över åtta år sedan detta uttalande gjordes. Verken är numera lokaliserade till samma byggnad. En viss samverkan har därefter etablerats kring sådana servicefunktioner som budtjänst, telefonväxel och städning.

Behovet av en utökad samverkan mellan bostadsstyrelsen och planverket kring de materiella uppgifter som rör bostadspolitiken, den fysiska planeringen och byggnadsväsendet står kvar, och har enligt min mening ytterligare fördjupats under den tid som gått sedan sammanläggningsfrågan senast aktualiserades.

Genom att rationalisera och samordna verksamheten kan ökat utrymme ges åt utvärdering och utveckling av de plan- och bostadspolitiska styrmedel som de båda verken arbetar med.

Bostadsstyrelsen och planverket bör föras samman till en samlad plan- och bostadsmyndighet. Den nya myndighetens uppgifter fördelar sig på huvudområdena byggnadsteknik, bebyggelseutveckling, bostadsekonomi och planfrågor.

Inom det byggnadstekniska området får den nya myndigheten uppgiften att utveckla och samordna de krav på byggnader som ställs i byggnadslagstiftning och låneförfattningar, att förmedla erfarenheter och goda exempel på lösningar inom byggandet, att bevaka den byggekonomiska utvecklingen och att arbeta med internationell harmonisering av byggbestämmelser.

Inom bebyggelseområdet bör myndigheten ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som gäller kommunernas bostadsförsörjningsplanering, förnyelsen av bebyggelsen och den byggda miljön, utvecklingen av boendeservice och andra bostadssociala frågor samt utformningen av bostäder, bostadskomplement och närmiljö.

På det bostadsekonomiska området bör myndigheten fortlöpande utvärdera verkningarna av finansieringssystemen och det direkta stödet till hushållen, bevaka den fördelningspolitiska utvecklingen, följa kreditmarknaden och främja en god förvaltningsekonomi.

Inom planområdet blir myndighetens uppgifter i första hand att utveckla planinstrumenten och svara för erfarenhetsåterföring och vidareförmedling av kunskaper som efter hand vinnas av den nya planlagstiftningen. Andra uppgifter är att följa hur de markpolitiska instrumenten fungerar samt att samordna olika myndigheters intressen i frågor som rör planering och hushållning med naturresurser.

Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag om att en särskild organisationskommitté utses för att utforma den nya organisationen. Arbetet skall bedrivas i sådan takt att den nya organisationen kan träda i funktion den 1 juli 1988.

7 Åtgärder för att främja produktionen av nya bostäder på vissa orter

Prop. 1986/87:48

7.1 Hyresrabatter

Mitt förslag: Ett tillfälligt stöd införs för att främja nyproduktionen av bostäder på vissa orter. Stödet lämnas om det behövs av hänsyn till bostadsförsörjningsläget. Vilka orter eller bostadsförsörjningsområden som omfattas av stödet, beslutas av regeringen.

Stöd får lämnas till hyres- och bostadsrättslägenheter som påbörjas under åren 1987 och 1988. Stödet lämnas i form av hyresrabatter under en tid av två år. Rabatten uppgår första året efter färdigställandet till 60 kr./m² och andra året till 30 kr./m².

Regeringen får besluta att stödet skall begränsas till visst högsta belopp per lägenhet och om övriga villkor som skall gälla för stödet.

Skälen för mitt förslag: Bostadsmarknaden har under 1980-talet gradvis gått från ett läge med överskott på lägenheter, till ett läge med balans eller underskott på många orter. De balansproblem som nu finns på vissa håll är inte generella i den meningen att det råder en allmän brist på bostäder. Inom främst de expansiva regionerna har inflyttning och invandring ökat efterfrågan på mindre och medelstora hyres- och bostadsrättslägenheter. Samtidigt finns inom dessa regioner stora ungdomsgrupper, som nu söker sig ut på bostadsmarknaden och konkurrerar om samma typ av lägenheter. Denna demografiskt betingade förändring av efterfrågan har skett tämligen snabbt. Många kommuner har i dag svårt att tillgodose dessa nytilkommande bostadsbehov.

Byggnadsindustrin har i väsentliga delar strukturerats om under det senaste decenniet. Den har samtidigt anpassat sin produktionsapparat till de kraftiga förändringar som har skett i fråga om byggandets inriktning. Nybyggandet, inte minst nyproduktionen av bostäder, har kraftigt minskat sin andel av det totala byggandet. Samtidigt har ombyggnad, reparation och underhåll ökat i sådan omfattning att den totala byggproduktionen har legat på en reellt sett oförändrad nivå. Det innebär bl. a. att kapaciteten för nybyggnad av bostäder har dragits ned.

Inom olika regionala marknader har efterfrågan på byggekaper ökat starkt från andra sektorer i samhället, bl. a. från kommunikationsområdet och den privata tjänstesektorn. Sammantaget har detta lett till en överhettning, som kommer till uttryck i starkt stegrade byggpriser. Preiseffekterna har fått stora återverkningar också på nybyggandet av bostäder. Anbudspriserna för flerbostadshus med preliminärt beslut om statliga bostadslån ökade mellan första kvartalet 1985 och första kvartalet 1986 med 12,1 %. För gruppbyggda småhus var motsvarande siffra 6,7 %. Samtidigt ökade markant antalet objekt som över huvud taget inte har kunnat godtas för statlig belåning till följd av höga kostnader. Denna utveckling var särskilt tydlig i storstadsområdena.

Sammanfattningsvis har det blivit allt svårare för byggherrarna att ta

fram bostadsprojekt som klarar kostnadsprövningen i den statliga belåningen. Till följd härav har nybyggandet minskat påtagligt. I stort sett hela minskningen under åren 1985 och 1986 faller på de tre storstadsområdena.

När denna utveckling först blev tydlig vid årsskiftet 1985–1986, ökade regeringen genom höjda ortskoefficienter det generella belåningsutrymmet för projekt i Stockholms- och Göteborgsområdena med fem procentenheterna från den 1 februari 1986. På regeringens förslag beslutade riksdagen vidare att genom den s.k. lånetrappan ändra reglerna för beräkning av räntebidrag och bestämning av låneunderlag för projekt med höga överkostnader (prop. 1985/86: 95, BoU 13, rskr 171). Ändringen innebär bl. a. att länsbostadsnämnderna i större utsträckning kan lämna lån under beaktande av de särskilda förhållanden som råder för det enskilda byggnadsobjektet. Därigenom har det blivit möjligt att förverkliga projekt som kan bära högre byggkostnader utan ytterligare statliga räntesubventioner.

Dessa åtgärder riskerar emellertid att få begränsad effekt när det gäller möjligheterna att tillgodose det nu aktuella bostadsförsörjningsbehovet. För hyresbostadsbyggandet leder de höga byggpriserna till att en ökande del av produktionskostnaden inte kan förräntas inom ramen för en bruksvärdeshyra. Den omfördelning av kostnaderna som då blir nödvändig har många bostadsföretag svårt att genomföra. Därmed finns en risk för att de bostäder, som nu behövs, inte kommer att byggas.

För att sådana lägenheter skall komma fram i nödvändig utsträckning, krävs det dels att det finns tillräcklig byggkapacitet ledig, dels att priserna i byggandet på dessa orter normaliseras.

Den överefterfrågan som nu kan konstateras från det övriga byggandet, måste dämpas på sådant sätt att de prisuppdrivande effekterna upphör eller avskärmats från bostadsbyggandet. Efter samråd med cheferna för finans-, arbetsmarknads- och industridepartementen vill jag förutskicka att regeringen inom kort kommer att ges tillfälle att ta ställning till förslag om åtgärder med detta syfte. Jag kommer för egen del redan här att föreslå att regeringen inhämtar riksdagens bemyndigande att rambegränsa statens stöd till ombyggnad, reparation och underhåll av bostadshus i den utsträckning som bedöms nödvändig för att nyproduktionen av bostäder på dessa orter skall få tillräcklig omfattning.

Genomslaget av sådana åtgärder kommer att dröja, eftersom det tar tid innan redan påbörjade byggen har slutförts. I avvaktan på det bör effekterna av överkostnaderna i nyproduktionen av bostäder på dessa orter lyftas av eller begränsas genom särskilda hyresrabatter. Därigenom öppnas möjligheter att redan nu få igång det byggande som inte kan bära dagens höga byggpriser.

Rabattens syfte är att öka sådant byggande som främst riktar sig till de grupper som jag nämnde inledningsvis. Den bör därför kunna maximeras på sådant sätt att stödet inte blir större till stora lägenheter än till sådana bostäder som är normala för de ungdomar m. fl. som jag här talar om.

Rabatten är inte heller avsedd att ge ytterligare subventioner till sådana objekt som redan med nu gällande regler kan förränta de byggpriser som tas ut. Det bör därför vara möjligt för lånemyndigheterna att avstå från att

lämna hyresrabatter till objekt för vilka kostnaderna är påtagligt högre än i de hyresbostadsprojekt som kommer fram med stöd av rabatterna.

Med detta har jag redovisat det sammanhang i vilket förslaget om hyresrabatter skall sättas in. Jag övergår därmed till frågan om utformningen av stödet.

Rabatten bör kunna lämnas till sådana nybyggnader av hyres- och bostadsrättshus som påbörjas under åren 1987 och 1988. Rabatten bör även kunna lämnas till hus som påbörjas dessförinnan, om preliminärt beslut om bostadslån – eller beslut om dispens för påbörjande – har fattats efter den 4 november 1986.

Rabatten bör lämnas endast på de orter eller inom de bostadsförsörjningsområden som regeringen bestämmer.

Rabatten bör lämnas med 60 kr./m² under det första året efter färdigställandet och 30 kr./m² under det andra året. Det bör ankomma på regeringen att besluta om begränsningar i fråga om storleken av det stöd som kan lämnas till enskilda lägenheter.

Temporära hyresrabatter med i huvudsak samma utformning lämnas för sådana ny- och ombyggnader av hyres- och bostadsrättshus som påbörjades under åren 1983 och 1984. Det finns därför väl etablerade rutiner för hanteringen av sådana rabatter. I huvudsak samma administrativa regler bör användas denna gång. Det innebär bl. a. att rabatterna bör beslutas av länsbostadsnämnden. Jag vill emellertid peka på en väsentlig skillnad. 1983 och 1984 års hyresrabatter var avsedda att sänka kostnaderna i boendet. De nu föreslagna rabatterna är avsedda att göra det möjligt att få fram den nyproduktion som annars inte hade kunnat bära sina kostnader. Det finns mot den bakgrunden inte anledning att kräva att rabatterna skall föras vidare till de boende genom att hyrorna sätts lägre än bruksvärdeshyran.

Jag vill till slut stryka under att det är kommunerna som har ansvaret för att bostadsförsörjningen är ordnad på ett sätt som tillgodoser allas behov. Kommunerna svarar för att det finns en tillräcklig planberedskap och en ändamålsenlig planering av bostadsförsörjningen. Att dessa frågor är lösta på ett tillfredsställande sätt är en nödvändig förutsättning för att de olika åtgärder som jag här har redovisat skall få någon effekt. Det är självklart att regeringen inte kan vidta åtgärder som syftar till att på en viss ort hålla tillbaka annat byggande till förmån för bostadsbyggandet, om det inte finns betryggande försäkringar att kommunen på sin sida kan ta till vara den därigenom lediga kapaciteten på avsett sätt. Jag kommer självfallet för egen del inte heller att föreslå regeringen att införa hyresrabatter på en ort, utan att dessa förutsättningar är uppfyllda.

Mitt förslag: Regeringen får genom beslutsramar begränsa dels bostadslån till ombyggnad, dels räntestöd vid förbättring av bostäder under viss tid och inom vissa orter eller bostadsförsörjningsområden. Sådana begränsningar får beslutas om det behövs för att skapa förutsättningar för en tillräcklig nyproduktion av bostäder, eller om det av annat skäl är nödvändigt för att nå balans på byggmarknaden.

Skälen till mitt förslag: Jag har i det föregående (avsnitt 7.1) utvecklat bakgrunden till mina förslag om särskilda åtgärder för att främja nyproduktion av bostäder på vissa orter.

Balansproblem kan givetvis förekomma på regionala eller lokala byggmarknader, utan att det för den skull råder brist på nya bostäder. Även i sådana fall bör regeringen kunna besluta att begränsa stödet till bostadsförbättringsverksamheten, om stödet bedöms öka riskerna för störningar för byggandet inom andra sektorer.

8 Övriga frågor

8.1 Beräkningen av låne- och bidragsunderlaget för ny- och ombyggnadslån m. m.

Statens direkta och indirekta stöd till bostadsproduktionen är betydande. Enbart den del av stödet som beviljas i form av räntebidrag uppgår till ca 2 miljarder kronor under det första året efter färdigställandet. Räntebidragets omfattning bestäms, vid given sammansättning av bostäder och skillnad mellan garanterad ränta och marknadsränta, av kostnaderna för att bygga bostäderna. Nuvarande regler för beräkning av räntebidrag innebär, med några undantag, att räntebidragen, allt annat oförändrat, ökar i takt med byggnadskostnaderna.

Det kan enligt min mening ifrågasättas om man även framgent skall ha kvar den starka koppling som nu finns mellan kostnadsstegringar och räntebidragens storlek. Nuvarande regler innebär ett mycket långtgående subventionsåtagande från statens sida. Enligt min mening är ett sådant åtagande motiverat till den del det är fråga om att trygga en god grundstandard i bostadsproduktionen. Detta bör dock vara möjligt att uppnå även med en mer begränsad anpassning till kostnadsutvecklingen.

En begränsning av räntebidragens följsamhet till kostnadsutvecklingen bör, utöver att den minskar statens utgifter i form av räntebidrag, leda till ett ökat kostnadsmedvetande i bostadsproduktionen. Genom ett minskat subventionsinslag vid ökande byggkostnader förstärks nämligen byggherrarnas och låntagarnas incitament att på olika sätt begränsa kostnadsstegringarna.

Ett steg i denna riktning kan sägas ha tagits i och med de ändringar som

tidigare i år har gjorts i fråga om den produktionskostnadsanpassade belåningen (prop. 1985/86:95, BoU 13, rskr 171). Ändringarna medför att det statliga stödet till bostadsprojekt med höga kostnader begränsas. Tekniskt innebär ändringarna att helt räntebidrag lämnas endast för produktionskostnader upp till 110% av det schablonberäknade pantvärdet. För hyres- och bostadsrättshus lämnas räntebidrag motsvarande halva räntekostnaden för återstående del av produktionskostnaderna, dock högst 15% av det schablonberäknade pantvärdet. För produktionskostnader därutöver, dvs. kostnader som överstiger 125% av detta pantvärde, lämnas inget räntebidrag. För sådana småhus som byggs för försäljning lämnas med hänsyn till ägarens avdragsrätt för räntor vid beskattningen inget räntebidrag för produktionskostnader som överstiger 110% av det schablonberäknade pantvärdet.

Möjligheterna att ta ytterligare steg i denna riktning bör enligt min mening prövas närmare. En intern arbetsgrupp inom regeringskansliet har nyligen bildats för att ta fram underlag för en sådan prövning. Arbetsgruppen skall också behandla vissa frågor om beräkningen av låne- och bidragsunderlag. Jag återkommer i det följande till dessa.

När det gäller frågan om räntebidragens följsamhet till kostnadsutvecklingen finns det anledning att pröva om det inte är möjligt att ytterligare begränsa bidraget till projekt med höga kostnader. Tekniskt kan en sådan begränsning ske på flera sätt. I första hand bör prövas vilka möjligheter som finns att vidareutveckla den nyss nämnda begränsningen av bidragen för projekt med höga kostnader och produktionskostnadsanpassad belåning. Till grund för en sådan prövning bör man så långt det är möjligt ta till vara de erfarenheter som hittills har vunnits av den nya ordningen. Jag vill i sammanhanget påminna om att bostadsstyrelsen har fått i uppdrag att studera effekterna av den. Styrelsen skall varannan månad redovisa vissa statistiska uppgifter om de projekt där den nya ordningen tillämpas och i de fall produktionskostnaderna avviker från genomsnittet också ange orsak till avvikelsen. Styrelsen skall dessutom göra en mer allmän genomgång av effekterna av den nya ordningen. Resultatet skall redovisas i anslagsframställningen för budgetåret 1988/89. Det bör dock vara möjligt att i ett tidigare skede göra vissa preliminära bedömningar av effekterna av den nya ordningen.

En begränsning av räntebidragens följsamhet till kostnadsutvecklingen får inte försämra utgiftspariteten mellan olika årgångar av bostäder. Även utgiftsneutraliteten mellan olika upplåtelseformer måste bevaras. Detta är ett viktigt bostadspolitiskt mål som inte får eftersättas i strävandena att uppnå en ökad kostnadspress inom bostadsbyggandet.

I samband med nyssnämnda uppdrag fick bostadsstyrelsen också i uppdrag att överväga behovet av ändring av grunderna för hur belåningen skall anpassas till kostnadsförändringar i tiden och kostnadsskillnader mellan olika regioner. Styrelsen har nyligen redovisat resultatet av sina överväganden. Bl. a. föreslås en ny ordning för att fastställa de ortskoefficienter som används för att fånga upp regionala skillnader i byggnadskostnader. Styrelsens förslag bygger på förutsättningen att man skall anpassa låne- och bidragsnivån till prisutvecklingen. Som jag nyss nämnde finns det

anledning att ifrågasätta om det bör ske i full utsträckning. Arbetsgruppen har därför fått uppdraget att belysa dessa frågor med den utgångspunkten att anpassningen skall begränsas i förhållande till nu gällande ordning.

Ett arbete med att undersöka möjligheterna att förenkla låneberäkningsmetoden har bedrivits av en arbetsgrupp med företrädare för bostadsdepartementet, bostadsstyrelsen, Byggentreprenörerna, Fastighetsägareförbundet, HSB, Riksbyggen och SABO. Arbetsgruppen har utformat tre modeller till en ny beräkningsmetod. Modellerna har redovisats i en departementspromemoria (Ds Bo 1986:2) Ny låneberäkningsmetod – tre modeller. Promemorian har remissbehandlats.

Remissinstanserna har över lag ställt sig bakom arbetsgruppens målsättning om en förenkling av beräkningsmetoden. Flera remissinstanser anser dock att underlaget för att fatta ett beslut om en ny beräkningsmetod inte är tillräckligt och att ytterligare utredning måste göras. Några instanser har också framhållit behovet av att även markbelåningen blir föremål för en motsvarande genomgång.

Jag delar remissinstansernas uppfattning att det behövs ytterligare överväganden innan ett beslut kan fattas om ny låneberäkningsmetod. Den interna arbetsgruppen har fått i uppgift att ta fram det ytterligare material som krävs som underlag för ett beslut. Arbetsgruppen skall också behandla markbelåningen.

Arbetsgruppen skall således ta fram ett underlag som ger möjlighet att bedöma vilka förändringar som mot bakgrund av de nya förutsättningarna kan göras för att förenkla och effektivisera belåningssystemets olika delar. Vidare skall gruppen studera olika möjligheter att begränsa räntebidragsoökningen till följd av ökade produktionskostnader. Gruppens arbete skall vara avslutat före den 1 mars 1987. Jag återkommer till dessa frågor när arbetsgruppen har redovisat resultatet av sitt arbete.

8.2 Räntestöd för underhåll m. m.

Mitt förslag: Kravet på konsolideringsfond för allmännyttiga bostadsföretag ändras i fråga om det fastighetskapital på vilket fondens storlek skall beräknas, så att endast de delar av kapitalet behöver beaktas som berättigar till det statliga räntestödet för gemensamt underhåll m. m.

Skälen för mitt förslag: Räntebidrag enligt förordningen (1983:974) om statligt räntestöd vid förbättring av bostadshus lämnas för vissa underhålls-, reparations- och energisparåtgärder. De bidragsberättigande åtgärderna är indelade efter sin varaktighet i tio- och tjugoföråtgärder. Det innebär bl. a. att räntestödet i princip inte omfattar hus yngre än tio år.

Ett villkor för att ett allmännyttigt bostadsföretag skall kunna få det statliga räntestödet för underhåll m. m. är att företaget, utöver grundfond, har en konsolideringsfond som motsvarar minst 2% av det fastighetskapital som företaget förvaltar. Villkoret har införts för att det finansiella

stödet till gemensamt underhåll m. m., i vilket det statliga räntestödet är en del, inte skall leda till att de allmännyttiga bostadsföretagens soliditet försvagas.

Enligt de grunder som riksdagen antog år 1983 (prop. 1983/84:40 bil. 9, BoU 11, rskr 63) skall vid beräkningen av konsolideringsfonden i princip hela företagets fastighetskapital beaktas. Fråga har väckts om även nyproducerade bostadshus måste tas med i underlaget för beräkningen av fondens storlek. SABO har påpekat att fondkravet, om det gäller även nyproducerade hus, kan få oavsedda effekter för företag med stor nyproduktion. Enligt SABO borde hus yngre än tio år undantas helt eller delvis från fondkravet, eftersom de inte är berättigade till räntestöd förrän fr. o. m. det tionde året.

Jag delar SABO:s uppfattning. Som jag har nämnt har fondkravet införts för att det sätt på vilket underhåll m. m. numera kan finansieras, inte skall försvaga företagets soliditet. Detta gäller då givetvis inte alldeles nybyggda hus.

Jag förordar att grunderna för beräkningen av konsolideringsfondens storlek ändras så att endast fastigheter med hus som är minst tio år gamla skall beaktas. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 1987 och tillämpas även i fall där bidrag redan har beviljats.

För tydlighetens skull vill jag tillägga att min ståndpunkt inte innebär någon ändring i grunderna för beräkningen av grundfond. Kravet att bostadsföretaget skall ha en grundfond som motsvarar minst 1% av företagets fastighetskapital innebär självfallet att även nya hus skall inräknas i fastighetskapitalet.

8.3 Låneandel för kooperativ hyresrätt

Mitt förslag: Ekonomiska föreningar, vars huvudsakliga ändamål är att upplåta bostäder med kooperativ hyresrätt skall få bostadslån som motsvarar 30% av låneunderlaget.

Skälen till mitt förslag: Regeringen har nyligen (prop. 1986/87:37) föreslagit riksdagen att besluta om försöksverksamhet med kooperativ hyresrätt. Kooperativ hyresrätt innebär att de boende hyr sina lägenheter av en ekonomisk förening i vilken de själva är medlemmar. Upplåtelse på detta sätt kan som närmare framgår av propositionen, bli ett av flera medel för allmännyttiga bostadsföretag att utveckla hyresgästinflytandet. Sådana företag får sedan länge bostadslån till 30% av låneunderlaget. Ekonomiska föreningar, vars huvudsakliga ändamål är att upplåta kooperativ hyresrätt bör enligt min mening få samma låneandel.

Den nya bestämmelsen bör träda i kraft den 1 januari 1987 och tillämpas på ansökningar som ges in till kommunen efter ikraftträdandet.

Mitt förslag: Ett statligt bidrag införs till 40% av kostnaden för konstnärlig utsmyckning i samband med ny- eller ombyggnad av bostäder med statligt stöd. En förutsättning för det statliga bidraget är att kommunen lämnar ett lika stort bidrag som staten. Fastighetsägaren svarar för den återstående kostnaden. Bidragen beslutas av en särskild delegation som regeringen tillsätter.

Skälen till mitt förslag: Konstnärlig utsmyckning stöds för närvarande genom tillägg till låneunderlaget. Vid ny- och ombyggnad av bostäder är tillägget högst 25 kr./m². Tillägget utnyttjas i liten utsträckning. Riksdagen har år 1984 och år 1985 begärt att regeringen skall överväga att komplettera tillägget med ett direkt bidrag. En utgångspunkt för övervägandena i denna del borde vara att det statliga bidraget skulle förutsätta ekonomiska insatser också från berörda bostadsföretag och/eller kommuner.

Enligt min mening är konstnärliga insatser av stort värde i arbetet med att skapa bra och tilltalande bostadsmiljöer. För att stimulera arbetet med konstnärlig utsmyckning föreslår jag att tillägg till låneunderlaget för dessa ändamål ersätts av ett bidrag utom till den del fastighetsägaren själv skall svara för kostnaden. Bidraget, som bör lämnas till projekt som uppförs eller byggs om med stöd av bostadslån, bör motsvara 40% av kostnaderna för utsmyckningen och förutsätta ett motsvarande kommunalt bidrag. Fastighetsägaren ansöker om bidrag i samband med ny- eller ombyggnadslån.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om de ytterligare föreskrifter som behövs om bidragsgivningen.

Den nya ordningen bör träda i kraft den 1 juli 1987. Bidragen bör börja fördelas fr. o. m. budgetåret 1987/88. Äldre bestämmelser bör tillämpas på ansökningar om lån som ges in till kommunen före den 1 januari 1988 om lånesökanden begär det.

Bidragen bör lämnas inom en beslutsram som fastställs för varje budgetår. Ramen för budgetåret 1987/88 bör fastställas till 15 milj. kr. Det motsvarar mer än en fördubbling av verksamheten med konstnärlig utsmyckning i förhållande till vad som gäller för närvarande.

9 Anslagsfrågor

Jag återkommer till de anslagsfrågor mina förslag i det föregående föranleder i samband med min anmälan till budgetpropositionen för budgetåret 1987/88.

10 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört har inom bostadsdepartementet i samråd med chefen för finansdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i

11 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att anta förslag till lag om ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,

dels att godkänna de riktlinjer som jag har förordat i fråga om

1. hyresgästinflytande vid ombyggnad (avsnitt 3.7.2),
2. kvarboendegaranti (avsnitt 3.7.3),
3. tilläggs lån för ombyggnad av bostäder som uppfördes under miljonprogrammet (avsnitt 3.7.4),
4. hissinstallation som villkor för ombyggnadslån (avsnitt 3.7.5),
5. statsbidrag för hissinstallationer m. m. (avsnitt 3.7.5),
6. avvägningen av bostadsbidragen mot hushållens inkomster (avsnitt 4.3.2),
7. vilka som skall anses ingå i bostadsbidragshushållet (avsnitt 4.3.2),
8. omprövning och indragning av bostadsbidrag (avsnitt 4.3.4),
9. bostadsbidrag för år 1988 (avsnitt 4.3.5),
10. behovsprövat stöd till barnfamiljer för köp av äldre egna hem (avsnitt 4.4),
11. den bostadspolitiska administrationen (avsnitt 6),
12. hyresrabatter (avsnitt 7.1),
13. rambegränsningar för bostadsförbättringsverksamheten på vissa orter (avsnitt 7.2),
14. konsolideringsfond för allmännyttiga bostadsföretag (avsnitt 8.2),
15. låneandel för ekonomiska föreningar som har till huvudsakligt ändamål att upplåta bostäder med kooperativ hyresrätt (avsnitt 8.3),
16. bidrag och lån till konstnärlig utsmyckning av bostadsområden (avsnitt 8.4)

och *dels* att medge att

17. sådana under 3 angivna lån får beviljas intill ett belopp av 50 000 000 kr. under tiden den 1 januari 1987—den 30 juni 1987 och 100 000 000 kr. under budgetåret 1987/88,

18. sådana under 16 angivna bidrag får beviljas intill ett belopp av 15 000 000 kr. under budgetåret 1987/88.

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i fråga om

1. 30-årsregeln för ombyggnadslån (avsnitt 3.7.4),
2. amorteringstid vid ombyggnad utan hissinstallation (avsnitt 3.7.5),
3. ombyggnadslån för energisparåtgärder i egna hem (avsnitt 3.7.6),

4. riktade energibidrag för budgetåren 1987/88 och 1988/89 (avsnitt 3.7.6), Prop. 1986/87:48
5. kommunernas arbete med bostadsförbättring (avsnitt 3.7.7),
6. bostadsbidragsgrundande bostadskostnad (avsnitt 4.3.3).

12 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och de ändamål som föredraganden har hemställt om.

1 Bostadspolitik och bostadsbyggande fram till 1980-talet

1.1 De första bostadspolitiska åtgärderna

Bostadsförhållandena i Sverige var bland de sämsta i Europa vid tiden för industrialismens genombrott. Någon aktiv bostadspolitik att tala om förekom dock inte före början av 1930-talet, om man bortser från åtgärder i några av de största städerna. Utlösande för de statliga åtgärderna under 1930-talet var i första hand arbetslöshetskrisen.

Även om 1930-talets bostadspolitik hade en mycket blygsam omfattning hade den flera principiellt sett viktiga inslag. Samhällets ansvar för bostadsförsörjningen markerades. 1935 års beslut om åtgärder för att förbättra flerbarnsfamiliernas bostadssituation berör deras trångboddhet, betalningsförmågans beroende av barnantal, problemet med riskkapital för bostadsbyggandet och bostädernas förvaltning utan enskilt vinstsyfte. Vidare behandlades ansvarsfördelningen i bostadsförsörjningen mellan staten och kommunerna. Alla dessa frågor har sedan varit aktuella inom bostadspolitiken, även om de har angripits med medel som har anpassats till skiftande förutsättningar från tid till annan.

1.2 Reformarbetet under 1940-talet

Åren 1946, 1947 och 1948, då riksdagen fattade en rad betydelsefulla bostadspolitiska beslut, brukar betecknas som födelsetiden för en ny bostadspolitik. Samtidigt genomfördes andra väsentliga reformer.

En ny byggnadslag trädde i kraft år 1948. Jordbrukspolitiken byggdes ut, vilket påverkade bostadsbyggandet på landsbygden. En rad socialpolitiska reformer genomfördes: barnbidrag, sjukförsäkring och avsevärt förbättrade folkpensioner. Det är obestridligt att de stora satsningarna på att förändra de sociala förhållandena, fördelningen av välfärden, fick betydelse för bostadspolitiken och möjligheterna att förändra bostadsförhållandena.

De bostadspolitiska besluten, som byggde på förslag från den bostadssociala utredningen i första delen av dess slutbetänkande (SOU 1945:63), måste ses mot bakgrund av de förhållanden som rådde vid den tiden. En stor del av bostadsbeståndet var mycket dåligt. Bara var fjärde lägenhet hade tillgång till bad- eller duschrum och var tredje hade inte ens vatten och avlopp i lägenheten. Enrumslägenheterna utgjorde nära 40 procent av alla bostäder och var en vanlig bostad även för barnfamiljer. Trångboddhet var ett utbredd problem. Dessutom var det brist på bostäder.

En grundläggande tankegång i den bostadssociala utredningen var att de bostadspolitiska åtgärderna inte borde begränsas till punktvisa hjälpinsatser utan skulle inriktas på att förbättra bostadsförhållandena i stort. Härigenom skilde sig utredningen från det synsätt som dithills hade dominerat här i landet och som fortfarande är förhärskande i praktiskt taget alla

marknadsekonomiska länder i världen. Utredningen hade två viktiga skäl för att bryta mot denna tradition. Den ansåg att bostadsstandarden var så låg att bostadsförhållandena allmänt sett måste förbättras. Vidare skulle punktinsatser medföra en inte önskvärd uppdelning av boendet.

Den bostadspolitik som utformades åren 1946–1948 kan sammanfattas på följande sätt. Staten och kommunerna skulle i samverkan skapa förutsättningar för att tillgodose behovet av bostäder, att allmänt höja hushållens utrymmesstandard och avskaffa trångboddheten, att förbättra de bostadshygieniska förhållandena och höja lägenheternas utrustningsstandard, att påverka prisnivån för bostäder och att förändra ägarstrukturen på bostadsmarknaden. Vidare fick den bostadspolitiska administrationen år 1948 den form som den i princip fortfarande har.

Grunddragen i de former för finansiering och stöd till bostadsförsörjningen som beslöts åren 1946–1948 bibehölls under ungefär 20 år. Det stigande ränteläget medförde dock att de statliga räntegarantierna för bottenlån och motsvarande ränta på statliga lån ledde till räntesubventioner som inte var avsedda från början.

1.3 Åtgärder under 1960-talet mot bostadsbrist m. m.

Under 1950- och 1960-talen var bostadsbyggandets omfattning den avgörande bostadspolitiska frågan. Av samhällsekonomiska skäl var det nödvändigt att begränsa bostadsbyggandet i förhållande till efterfrågan på bostäder. Den höga efterfrågan berodde inte bara på att bostadsstandarden inledningsvis var låg utan också på växande folkmängd, urbanisering och stigande realinkomster. Bostadsbristen blev bestående fram till 1970-talet på många orter.

Omkring mitten av 1960-talet redovisades förslag från en rad bostadspolitiskt inriktade utredningar, bl. a. bostadsbyggnadsutredningen, markpolitiska utredningen, byggindustrialiseringsutredningen, bostadspolitiska kommittén och hyreslagstiftningssakkunniga. På grundval av dessa utredningsförslag gjordes en allmän översyn av bostadspolitiken.

Inledningen till denna översyn var riksdagens uttalande år 1966 om bostadsbyggandets omfattning, det s. k. miljonprogrammet. Uttalandet var egentligen en bedömning som uttryckte att det under tioårsperioden 1965–1974 var rimligt att bygga omkring en miljon nya lägenheter för att avskaffa bostadsbristen och förbättra bostadsförhållandena. I realiteten blev dock denna kvantitet ett bostadspolitiskt mål som fick stor betydelse. Målet uppfylldes också nästan exakt.

Samtidigt med att miljonprogrammet lanserades gjordes också nya uttalanden om de långsiktiga målen för bostadsstandarden och om bostadsbyggandets inriktning.

Som en riktpunkt för bostadsförsörjningsplaneringen angavs att ingen skulle behöva bo i mindre lägenheter än som motsvarar två personer per rum utöver kök och vardagsrum. För enpersonshushåll skulle dock tills vidare lägenheter med ett rum och kök eller kokvrå kunna godtas. Ett hushåll med två personer skulle alltså inte behöva ha mindre utrymme än

två rum och kök, tre eller fyra personer inte mindre än tre rum och kök etc.

De allmänna målen för bostadspolitiken förändrades inte. Allmänt sammanfattades de på följande sätt i prop. 1967: 100.

”Syftet med samhällets bostadspolitiska åtgärder är att främja en god bostadsförsörjning. Det allmännas engagemang i denna uppgift motiveras av bostadens grundläggande betydelse för familjelivet, individens hälsa och arbetsförmåga, vila och rekreation. Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäligen kostnader.”

De medel som utformades avsåg kommunernas markpolitik, främjande av industrialiserat byggande, bostädernas finansiering, prisbildningen på bostäder och bidrag till vissa hushåll.

Det finansieringssystem som beslutades år 1967 syftade bl.a. till att avveckla de generella räntesubventioner som uppstått på grund av det höjda ränteläget. Den högre räntekostnaden i ett subventionsfritt system skulle omfördelas i tiden på så sätt att staten inledningsvis lämnade lån som motsvarade den höjda räntebetalningen. För nya hus benämndes systemet paritetslån. Äldre hus som hade färdigställts år 1958 eller senare fick räntelån.

Beteckningen paritetslån markerade att lånen skulle bidra till att kapitalkostnaderna under ett visst år blev ungefär lika stora för likvärdiga bostäder av olika ålder, även om byggnadskostnaderna hade ökat på grund av inflation. Utjämnningen av kapitalkostnader mellan olika årgångar uppnåddes på så sätt att betalningen på lånen var låg från början och sedan ökade år för år i takt med att byggnadskostnaderna steg för nya hus. Lånen skulle på så sätt ge förutsättningar för hyresparitet mellan olika årgångar av hus. Hyrorna bestämdes med andra ord av lägenheternas storlek, kvalitet o. d. och inte av byggnadsåret.

Det sista steget i översynen åren 1966–1968 bestod i att familjebostadsbidragen ersattes med statliga och kommunala bostadstillägg till barnfamiljer.

Ett mer allmänt omslag på bostadsmarknaden kom under början av 1970-talet, då det började bli lätt att få tag i bostäder även i orter som haft svår bostadsbrist under mer än två årtionden. På många håll började det förekomma lediga lägenheter i nyproduktionen och antalet ökade snabbt under några år fram till mitten av 1970-talet.

I förhållande till hela bostadsbeståndet blev antalet lägenheter lediga till uthyrning inte vid någon tidpunkt särskilt stort. Mellan åren 1970 och 1975 uppgick det totala antalet i hela landet inte vid någon tidpunkt till mer än 30 000, alltså mindre än en procent av hela beståndet om ca tre och en halv miljon lägenheter. De lediga lägenheterna var emellertid koncentrerade till ett mindre antal kommuner och där till vissa nybyggda områden med hyres- och bostadsrättslägenheter i flerbostadshus. I sådana områden bidrog lägenhetsöverskottet och en stor omflyttning till att skapa instabilitet och sociala problem, samtidigt som bostadsföretagen gjorde förluster och fick ekonomiska problem.

En omedelbar följd av omslaget på bostadsmarknaden var att nyproduk-

tionen av flerbostadshus med hyres- och bostadsrättslägenheter minskade drastiskt. Antalet nybyggda lägenheter i flerbostadshus minskade från 75 000 år 1970 till knappt 14 000 år 1978. Bygandet av egnahem ökade däremot från 35 000 till 40 000 under samma period.

Bostadspolitiken inriktades från början av 1970-talet mer än tidigare på att främja modernisering av det äldre bostadsbeståndet, en fråga som behandlades redan i den andra delen av den bostadssociala utredningens slutbetänkande. Bostadssaneringslagen (1973:531) tillkom och bestämmelserna för statliga bostadslån anpassades för att underlätta ombyggnad. Ombyggnadsverksamheten främjades också tillfälligt genom investeringsbidrag. Ett särskilt finansieringsstöd infördes med syfte att underlätta ombyggnad av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

1.4 Propositionen 1974:150

Bostadsproblem som debatterades livligt under början av 1970-talet var framför allt de sociala problemen och miljön i nybyggda bostadsområden, skatter och kapitalvinster för egnahemsägare, finansieringssystem och hyror. Paritetslånen hade redan kort tid efter införandet medfört problem på grund av att skuldökningarna blev större än beräknat. Orsaken var till en början i huvudsak att den allmänna räntenivån blev högre än som hade förutsatts då systemet infördes. Av hyrespolitiska skäl hade inte heller betalningen på lånen ökat enligt de regler som ursprungligen gällde. Problemen behandlades också av flera utredningar och ledde fram till en ny översyn av bostadspolitiken år 1974.

Riksdagen fastslog år 1974 att de grundläggande riktlinjerna för bostadspolitiken skulle bibehållas (prop. 1974:150, CU 36, rskr 372). Samhällets ansvar för bostadsförsörjningen betonades starkt. Som särskilt angeläget underströks att likvärdiga bostäder bör kosta lika mycket för den boende oavsett när de är byggda eller hur de disponeras, dvs. om de ägs, innehas med bostadsrätt eller hyrs av hushållet. Bostädernas närmiljö ägnades ökat intresse.

Paritetslånesystemet ersattes med lån med räntebidrag. Vissa av paritetslånen principer behölls i det nya lånesystemet. Betalningarna på lånen sattes således lågt det första året för att sedan öka år för år. Syftet var att ge förutsättningar för en i förhållande till inkomsterna rimlig hyresnivå i nyproduktionen och att bidra till en utjämning av kapitalkostnaderna för olika årgångar av hus.

Ett nytt inslag var att bostadsfinansieringen skulle bidra till att utjämna de skillnader i årskostnader mellan å ena sidan hyres- och bostadsrättslägenheter och å andra sidan egnahem som beror på inkomstbeskattningen. Därför lämnades lägre räntebidrag för lån till egnahem än för lån till övriga bostäder.

En viktig skillnad i förhållande till tidigare var att principen om subventionsfria lån övergavs. Staten fastställer således en inledningsvis låg garanterad ränta. Skillnaden mellan denna och den faktiska räntan betalas av staten i form av räntebidrag.

Kommunernas möjligheter att bedriva en aktiv markpolitik, som var en

viktig fråga vid besluten år 1967, hade förstärkts år 1971 genom ändringar i expropriationslagen. År 1974 stärktes kommunernas inflytande ytterligare. Det s. k. markvillkoret infördes för bostadslån. Det innebär att bostadslån i allmänhet kan beviljas endast till lånesökande som har fått tillgång till tomtmarken av kommunen. I syfte att stärka konkurrensen mellan byggnadsföretagen infördes också ett anbudsvillkor, som innebär att byggnadsarbetena i princip skall upphandlas efter öppen anbudstävlan mellan flera byggnadsföretag.

Energifrågorna har i hög grad påverkat bostadspolitiken efter den s. k. energikrisen och den drastiska höjningen av oljepriserna år 1973. Lån och bidrag har lämnats till energibesparande åtgärder. Kraven har skärpts på energihushållning vid nybyggnad genom bättre isolering och andra åtgärder. Vidare har bidrag lämnats till forskning och forskningsinriktat experimentbyggande för att utveckla nya uppvärmningsmetoder och ny byggteknik.

2 Bostäder och boende

Enligt 1980 års folk- och bostadsräkning finns det ca 3 670 000 lägenheter i landet. 56% av dessa finns i flerbostadshus och 44% i småhus. Praktiskt taget alla bostäder i flerbostadshus finns i tätorter och är genomsnittligt sett små, oavsett upplåtelseform. Åldersfördelningen varierar däremot. Genomsnittsbostaden i allmännyttig hyresrätt är relativt ny, särskilt i jämförelse med enskild hyresrätt. Flertalet egna hem är byggda före år 1960. En stor andel av dessa ligger utanför storstadsområdena och många av dem i glesbygd.

Andel (procent) lägenheter i olika ägarkategorier efter byggnadsperiod och lägenhetsstorlek år 1980. Hela riket.

Byggnadsperiod lägenhetsstorlek	Flerbostadshus Hyresrätt allmännyttig	enskild	Bostadsrätt	Småhus enskild person	Alla
<i>Byggnadsperiod</i>					
- 1960	34	74	49	56	53
1961 - 1970	40	18	35	17	24
1971 - 1980	25	5	13	25	19
Uppgift saknas	1	3	3	2	4
	100	100	100	100	100
<i>Lägenhetsstorlek</i>					
< 2 rk	21	29	20	2	15
2 rk	35	32	36	7	22
3 rk	33	24	32	17	24
> 3 rk	10	14	12	71	37
Uppgift saknas	1	1	0	3	2
	100	100	100	100	100

Antalet hushåll år 1980 var 3 500 000. Det genomsnittliga hushållet bestod av 2,3 personer. Antalet boende var ca 8 130 000 personer varav 6 150 000 vuxna och hela folkmängden ca 8 300 000 personer. Åldersfördelningen bland de vuxna redovisas i följande tabell.

Andel (procent) vuxna boende efter ålder och bostadens ägare, år 1980. Hela riket.

Ålder	Flerbostadshus Hyresrätt allmännyttig	enskild	Bostadsrätt	Småhus enskild person	Alla
20 - 34	39	34	27	25	29
35 - 49	21	17	18	31	25
50 - 64	21	22	25	25	24
65 -	19	27	30	19	22
	100	100	100	100	100

Källa: Bostadsstyrelsen

Andelen unga är högst bland dem som bor i allmännyttig hyresrätt där också flertalet inom åldersgruppen är mycket unga. Andelen pensionärer är väsentligt högre i enskild hyresrätt och bostadsrätt än i allmännyttig hyresrätt och enskilt ägda småhus. I de senare finns i stället en hög andel hushåll i den yngre medelåldern.

En analys av nettoflyttningarna under 1970-talet ger följande mönster.

Det stora antalet personer som bildar egna hushåll i åldrarna under 25 år bosätter sig i huvudsak i hyresrätt. De bor kvar en förhållandevis kort tid. I 30-årsåldern äger en stor omflyttning rum. Nettoflyttningen från hyres- och bostadsrätt omfattar i båda upplåtelseformerna ungefär hälften av hushållen i 30–35-årsåldern. Minskningen i hyres- och bostadsrätt motsvaras av en ökning i äganderätt. Avflyttningen från hyres- och bostadsrätt minskar sedan med stigande ålder hos hushållen och övergår så småningom, framför allt i bostadsrätt men även i allmännyttig hyresrätt, till en nettoinflyttning i åldrarna 55–75 år.

Svenska folkets bostadsförhållanden har undersökts inom ramen för SCB:s levnadsnivåundersökningar (ULF) varje år under en tioårsperiod. I det följande redovisas situationen år 1982/83 och utvecklingen av bostadsförhållandena för olika befolkningsgrupper i fråga om boendeform, utrymmesstandard, bostadens utrustningsstandard, maskinell utrustning, mediautrustning, fritidsbostad och boendemiljö.

	Situationen 1982/83 (procent)	Utveckling ¹ 1975-1982/83 (procentenheter)
<i>Hustyp</i>		
Bor i småhus	57,5	+ 6,5
<i>Upplåtelseform</i>		
Ager bostaden	52,2	+ 7,6
<i>Utrymmesstandard</i>		
Trångbodda (enl. norm 2) ²	3,0	- 4,9
Hög utrymmesstandard	34,3	+ 11,6
<i>Bostadens utrustningsstandard</i>		
Bor modernt	97,6	+ 3,6
<i>Maskinell utrustning</i>		
Har diskmaskin	31,9	+ 16,2
Har tvättmaskin	96,4	+ 6,9
Har frys	88,1	+ 11,7
<i>Mediautrustning</i>		
Har telefon	98,5	+ 3,3
Har färg-TV	87,6	+ 40,1
Har daglig tidning	85,4	- 1,6
<i>Frutidsbostad</i>		
Har tillgång	52,9	..
Ager	22,4	+ 2,5
<i>Boendemiljö</i>		
Störd av buller, dålig lukt eller insyn	21,5	- 2,6
Högst 250 m till livsmedelsbutik ³	37,9	- 4,1
Godtagbar kollektivtrafikstandard ⁴	50,4	+ 2,7
Vanligt med skadegörelse i bostadsområdet	12,4	..
Utbyter tjänster med grannarna	66,2	+ 15,0

¹ Gäller 16 - 74-åringar

² Mer än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade

³ Gäller utvecklingen 1978 - 1982/83

⁴ Högst 750 m till busshållplats och minst en tur i halvtimmen på morgnarna

Källa: SCB

Trångboddhet enligt gängse mått är mycket liten men fortfarande ett problem för hushåll med tre eller flera barn. Praktiskt taget alla bostäder är moderna. En stor majoritet av hushållen har eller har tillgång till tvättmaskin och frys. Grannkontakterna har ökat under perioden.

En jämförelse av bostadsförhållandena i olika befolkningsgrupper med uppdelning efter region, familjesituation och yrke redovisas i följande tablå.

	Stock- holm	Norra glesbygden	Samboende småbarns- föräldrar	Arbetare	Högre tjänstemän
<i>Boendeform</i>					
Bor i småhus	35,1	79,6	70,0	51,4	65,9
<i>Utrymmesstandard</i>					
Trångbodd (enl. norm 2)	4,1	4,3	7,1	3,8	1,7
<i>Utrustningsstandard</i>					
Bor modernt	97,6	96,3	99,5	97,0	98,7
Har diskmaskin	31,5	29,0	52,2	21,1	55,4
Har tvättmaskin	96,0	95,2	99,2	96,3	98,2
Har frys	79,0	91,8	97,8	86,1	92,2
Har telefon	98,3	98,5	99,5	97,7	99,5
Har färg-TV	85,1	87,2	93,0	87,4	85,5
<i>Frutidsbostad</i>					
Har tillgång	68,6	53,7	57,7	47,4	73,6
Äger	29,9	30,1	15,6	17,9	37,4
<i>Boendemiljö</i>					
Störd av buller, dålig lukt eller insyn	29,4	13,9	19,2	22,7	20,6
Grönområde inom 750 m	76,2	91,1	86,1	82,3	82,0
Högst 250 m till livsmedelsbutik	47,2	20,1	24,3	35,8	35,8
Godtagbar kollektivtrafikstandard ¹	88,6	7,0	47,2	48,4	67,9
Vanligt med skadegörelse	22,4	5,7	12,5	14,0	9,7
Utbyter tjänster med grannarna	62,2	72,5	78,3	62,5	78,1

¹Busshållplats inom 750 m, minst en tur i halvtimmen på morgnarna

Källa: SCB

När det gäller småhusboendet finns det stora regionala skillnader. Småhusboendet har ökat både i storstadsområden och i mindre kommuner. I storstäder och större kommuner har småhusboendet ökat mest bland arbetare och lägre tjänstemän. Fortfarande bor dock högre tjänstemän oftare i småhus än arbetare, 66 resp. 51%. Bland samboende småbarnsföräldrar bor 70% i småhus.

De trångbodda är i första hand unga barnfamiljer. Skillnaderna mellan arbetare och tjänstemän är små och har också minskat sedan år 1975. Då var 11% av arbetarna trångbodda jämfört med 4% år 1982/83. För högre tjänstemän var motsvarande tal ca 2% vid båda tidpunkterna.

I takt med att bostadsbeståndet har moderniserats så att ca 98% av befolkningen nu bor modernt har också ojämlikhet i detta avseende mellan olika grupper reducerats påtagligt. Moderniseringen av bostäder har framför allt nått pensionärer, ensamstående och arbetare.

I fråga om yttre boendemiljö visar undersökningen de välkända regionala skillnaderna som i huvudsak samvarierar med bebyggelsetyp. I de stora städerna är det nära till butiker och kollektivtrafiken är bättre, men färre har nära till grönområden. Skadegörelse är vanligare och färre har kontakt

med sina grannar. I övrigt är olikheterna relativt små mellan olika befolkningsgrupper. De speglar framför allt hur grupperna fördelar sig på flerbo-
stadshus och småhus.

Prop. 1986/87:48

Bostadskommittén har i sitt delbetänkande (SOU 1984:35) analyserat
tillgänglig statistik om bostäder och boende.

Exempel på effekter av förslag till bostadsbidrag för olika hushållstyper

Bostadsbidrag år 1988 och ändring från år 1987 (kr./mån)

Makar med två barn

Inkomst år 1986 (kr./år)	Bostadsbidrag vid en bostadskostnad år 1988 av			Andel av hushållen efter inkomst
	2 000 kr.	2 500 kr.	3 000 kr.	
65 000	1 310 - 35	1 625 + 180	1 685 + 240	11 %
100 000	725 - 90	1 040 + 125	1 100 + 185	26 %
135 000	145 - 65	460 + 150	520 + 210	57 %
170 000	0 ± 0	0 ± 0	0 ± 0	6 %
				0 %
Andel av hushållen efter bostadskostnad	46 %	32 %	12 %	10 %

Makar med tre barn

Inkomst år 1986 (kr./år)	Bostadsbidrag vid en bostadskostnad år 1988 av			Andel av hushållen efter inkomst
	2 000 kr.	2 500 kr.	3 000 kr.	
65 000	1 575 - 35	1 975 - 25	2 175 + 45	5 %
100 000	990 - 90	1 390 - 80	1 590 - 10	14 %
135 000	410 - 65	810 - 55	1 010 + 15	35 %
170 000	0 ± 0	225 - 35	425 + 40	39 %
				7 %
Andel av hushållen efter bostadskostnad	14 %	24 %	26 %	36 %

Makar med fyra barn¹

Inkomst år 1986 (kr./år)	Bostadsbidrag vid en bostadskostnad år 1988 av			Andel av hushållen efter inkomst
	2 000 kr.	2 500 kr.	3 000 kr.	
65 000	1 575 - 10	1 975 ± 0	2 295 + 190	7 %
100 000	990 - 65	1 390 - 55	1 710 - 135	15 %
135 000	410 - 40	810 - 30	1 130 + 160	33 %
170 000	0 + 290	225 - 10	545 + 185	31 %
				14 %
Andel av hushållen efter bostadskostnad	13 %	22 %	25 %	40 %

Ensamboende med ett barn

Inkomst år 1986 (kr./år)	Bostadsbidrag vid en bostadskostnad år 1988 av			Andel av hushållen efter inkomst
	2 000 kr.	2 500 kr.	3 000 kr.	
30 000	1 145 - 40	1 400 + 115	1 400 + 115	9 %
65 000	880 - 50	1 135 + 105	1 135 + 105	28 %
100 000	295 - 105	550 + 50	550 + 50	50 %
135 000	0 ± 0	0 ± 0	0 ± 0	13 %
				0 %
Andel av hushållen efter bostadskostnad	49 %	37 %	9 %	5 %

¹ I de redovisade ändringstalen har medtagits effekten av det föreslagna flerbarns-tillägget, här beräknat till 290 kr./mån.

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighets- skatt	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 oktober 1986 ..	5
1 Inledning	5
2 Bostadspolitiska reformbehov	6
2.1 Den sociala bostadspolitiken	6
2.2 Bostadspolitiken i svårigheter	6
2.3 En ny ekonomisk situation	7
2.4 Nya förutsättningar för bostadspolitiken	7
2.5 Sammanfattning	10
3 Bostadsförbättringsprogrammet	11
3.1 Inledning	11
3.2 Förbättringarnas omfattning	12
3.2.1 Ombyggnad av flerbostadshus	12
3.2.2 Ombyggnad av småhus	15
3.3 Kommunernas planering av bostadsförsörjningen	15
3.3.1 Planeringsskyldigheten	15
3.3.2 Särskild redovisning av bostadsförsörjningsplaneringen .	15
3.4 Bostadsstyrelsens bedömning av olika medel i bostadsförbättringsprogrammet	17
3.4.1 Räntestöd till underhåll m. m.	17
3.4.2 Bostadslån till ombyggnad	19
3.4.3 Tillgänglighetsskapande åtgärder	22
3.4.4 30-årsregeln och förnyelse av miljonprogrammets områden	24
3.5 Byggmaknaden	25
3.5.1 Byggnadsindustrin	25
3.5.2 Byggnadsmaterialindustrin	26
3.6 Sammanfattning	27
3.7 Föredragandens överväganden	28
3.7.1 Allmänna överväganden	28
3.7.2 Hyresgästinflytande vid ombyggnad	33
3.7.3 Kvarboendegaranti	35
3.7.4 Miljonprogrammets bostäder	36
3.7.5 Tillgänglighetsfrågor	38
3.7.6 Stöd till energisparåtgärder	40
3.7.7 Kommunernas arbete med bostadsförbättring	42
4 Bostadskommitténs förslag	45
4.1 Inledning	45
4.2 Räntelån	46
4.3 Bostadsbidrag	48
4.3.1 Allmänna överväganden	48
4.3.2 Behovsprövningen av bostadsbidragen	54
4.3.3 Den bidragsgrundande bostadskostnaden	57
4.3.4 Omprövning av bostadsbidrag	58
4.3.5 Bostadsbidrag för år 1988	60
4.4 Behovsprövat stöd till barnfamiljer för köp av äldre egna hem .	64
4.5 De allmännyttiga bostadsföretagen	66
5 Fastighetsskatt	69
6 Den bostadspolitiska administrationen	70

7 Åtgärder för att främja produktionen av nya bostäder på vissa orter	72
7.1 Hyresrabatter	72
7.2 Rambegränsningar för bostadsförbättringsverksamheten på vissa orter	75
8 Övriga frågor	75
8.1 Beräkningen av låne- och bidragsunderlaget för ny- och om- byggnadslån m. m.	75
8.2 Räntestöd för underhåll m. m.	77
8.3 Låneandel för kooperativ hyresrätt	78
8.4 Bidrag till konstnärlig utsmyckning i bostadsområden	79
9 Anslagsfrågor	79
10 Upprättat lagförslag	79
11 Hemställan	80
12 Beslut	81
Bilaga 1 Bostadspolitik och bostadsbyggande fram till 1980-talet. Bo- städer och boende	81
Bilaga 2 Exempel på effekter av förslag till bostadsbidrag för olika hushållstyper	91