



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

EX. A

S. O. U.
0

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1954:31

Socialdepartementet



SANERINGSFRÅGAN

*Betänkande om
förnyelsen av stadssamhälle-
nas
bebyggelse*

Stockholm 1954

4:50

Statens offentliga utredningar 1954

Kronologisk förteckning

1. Svensk namnbok 1954. Statens Reproduktionsanstalt, 224 s. **Fl.**
2. Musikliv i Sverige. Betänkande med förslag till åtgärder för att främja det svenska musiklivets utveckling. Idun, 447 s. **E.**
3. Kollektivhus. Victor Petterson, 116 s., 20 s. pl. **S.**
4. Moderskapsförsäkring m. m. Idun, 154 s. **S.**
5. Vården vid ungdomsvårdsskolorna. Victor Petterson, 138 s. **S.**
6. Ärvdabalk. Norstedt, 257 s. **Ju.**
7. Nordisk passfrihet. Del III. Upphävande av all passkontroll vid gränserna mellan de nordiska länderna. Gernandt, 39 s. **U.**
8. Nordisk kontakt. Betänkande om utgivande av en nordisk parlamentarisk tidskriftspublikation. Gummesson, 14 s. **Ju.**
9. Betänkande angående instansordningen i vattenmål m. m. Gummesson, 90 s. **Ju.**
10. Förslag till lag om sparbanker m. m. Victor Petterson, 330 s. **Fl.**
11. Yrkesutbildningen. Hæggström, 467 s., 2 kartor. **E.**
12. Elkraftförsörjningen. Kihlström, 473 s. **K.**
13. En gemensam nordisk marknad. Victor Petterson, 120 s. **H.**
14. Betänkande med utredning och förslag rörande hörselvården. Norstedt, 165 + VI s. **S.**
15. Om kompetenskrav. Betänkande avgivet av kompetensutredningen. Gernandt, 55 s. **C.**
16. Förslag till jordrationaliseringslag m. m. Katalog och Tidskriftstryck, 130 s. **Jo.**
17. Om proportionella val inom kommunala representationer m. m. 1950 års folkomröstnings- och valsåttutrednings betänkande. 6. Kihlström, 72 s. **Ju.**
18. Förslag till förenkling av vissa beskattningsregler. Egnellska, 80 s. **Fl.**
19. Förslag till ändrad företagsbeskattning. Idun, 418 s. **Fl.**
20. Nordiska post- och teletaxor. Gummesson, 33 s. **U.**
21. Inrättande av ett sjöfartsverk. Gummesson, 112 s. **H.**
22. Ny arbetstidslagstiftning och partiell arbetstidsförkortning. 5. Beckman, 499 s. **S.**
23. Ny arbetstidslagstiftning och partiell arbetstidsförkortning. 5. Bilagor, Beckman, 234 s. **S.**
24. Förslag till effektivare taxering. Idun, 190 s. **Fl.**
25. Friluftsbad, simhallar, bastur. Gummesson, 292 s. **I.**
26. Landsantikvarieorganisationen. Gummesson, 124 s. **E.**
27. Tjänstebostäder för folkskolans lärare. Kihlström, 106 s. **E.**
28. Vanförestalterna och Eugeniahemmet. Beckman, 340 + VI s. **I.**
29. Klenvirke. Användningen av barrklenvirke, lövvirke och sågverksavfall. Idun, 156 s. **H.**
30. Högertrafik. Victor Petterson, 141 s. **K.**
31. Saneringsfrågan. Victor Petterson, 183 s., 28 s. pl. **S.**

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1954:31

Socialdepartementet



SANERINGSFRÅGAN

*Betänkande om
förnyelsen av stadssamhälle-
nas bebyggelse*

VICTOR PETTERSONS BOKINDUSTRI AKTIEBOLAG

STOCKHOLM 1954





Samtliga fotografier
granskade och godkända
av Försvarsstaben

Förklarad av

Förklarad av stabschefen för fotografiska

Innehåll

<i>Till Konungen</i>	7
<i>Vad förstås med sanering av bebyggelse?</i>	9
I. <i>Stadssamhällellenas saneringsproblem — en översikt</i>	11
Saneringsbehovet på lång sikt	11
Det aktuella saneringsproblemet	12
Förutsättningar för vidgad sanering. Utredningens innehåll	13
II. <i>Efterkrigsårens diskussion i saneringsfrågan</i>	19
Bostadssociala utredningens saneringsprogram	19
Remissorganens kritik	22
Den fortsatta diskussionen	23
III. <i>Stadssamhällellenas hittillsvarande utveckling</i>	26
Befolkningsutvecklingen	26
Byggnadsverksamheten under olika tidsskeden	28
Bebyggelseutvecklingen ur plansynpunkt	30
Hittillsvarande sanering	33
IV. <i>Befolkningsutveckling, bostadsbehov och saneringsmöjligheter</i>	37
V. <i>Olika former av sanering</i>	44
Punktsanering	44
Kvarterssanering	46
Sanering genom ombyggnad	48
Gårdssanering	50
VI. <i>Stadsplaneteknisk standard vid sanering</i>	51
Trafikutrymmesstandard	52
Utrymmesstandard för rörlig trafik	54
Behovet av uppställningsplatser	54
Differentierad eller odifferentierad bebyggelse	56
Lekplatser	57
Solbelysning, dagsbelysning, bullerfrihet och allmän rymlighet i stadsbyggandet	58

Sol- och dagsbelysning	59
Allmän rymlighet i stadsplanen	61
Tillgång till frisk luft	62
Bullerfrihet	63
Miljöfrågor	63
Den inbördes avvägningen av olika standardkrav	65
VII. <i>Juridiska förutsättningar för bildande av saneringsenheter</i>	67
Bestämmelser om kommuns rätt att tvångsvis förvärva bebyggda fastigheter	67
Förslag om ändring av 31 § byggnadslagen	71
Förslag om rätt till tomtexpropriation för enskild	74
Juridiska förutsättningarna för anordnande av gemensam gård	79
VIII. <i>Ekonomiska förutsättningar för sanering</i>	83
Begreppet "saneringsmognad"	83
Möjligheterna att påskynda saneringsmognaden	84
Irrationella inslag i fastighetsprisbildningen	87
Värderingsregler och värderingspraxis vid expropriation	90
Möjligheter att kvitta förluster mot vinster	92
IX. <i>Statlig långivning till saneringsföretag</i>	95
Den statliga långivningen till bostadsproduktionen	95
Bostadsstyrelsens praxis vid bedömning av tomtkostnader	96
Principiella synpunkter på bedömningen av tomtkostnader och hyror	98
Förslag till regler för belåning av objekt med uthyrningslokaler	103
Metodik för beräkning av hyror och tomtvärden	108
Finansieringen av ombyggnadsföretag och företag avseende gårdssanering	114
Frågan om modifierade amorteringsregler	116
X. <i>Särskilda saneringssubventioner</i>	120
Förutsättningar för saneringssubvention	121
Former för kommunalt stöd	123
Statliga bidrag till kommunala subventioner	124
XI. <i>Kommunala saneringsförberedelser</i>	127
Kommunal markpolitik	129
Omflyttning av hushåll och rörelseidkare	132
XII. <i>Metodik för planläggning. Erforderliga utredningar</i>	139
Generalplan för hela samhället	139
Generalplaner för saneringsområden	141
Förberedelser för saneringsföretag som kan igångsättas innan generalplaner upprättats	144

Detaljplanering och projektering	144
Ansökan om fastställelse av stadsplan	148
Förbud mot nybyggnad	149
Möjligheterna att förhindra vissa icke önskvärda investeringar	150
Samtidig fastställelse av stadsplan och tomtindelning	153
Saneringsärendenas handläggning	153

XIII. <i>Rådgivning, utredningar och forskning i saneringsfrågor</i>	154
Statlig rådgivning och service	154
Utredningar och forskning	155
<i>Särskilt yttrande av herrar Campanello och Eriksson</i>	159
<i>Av delegationen framlagda förslag</i>	162

Bilagor

1. <i>De ekonomiska förutsättningarna för ombyggnad</i>	163
2. <i>Vissa förslag till gårdssanering</i>	168
3. <i>Solbelysningsförhållandena vid skilda latituder för olika typer av stadsplan</i>	170
4. <i>Protokoll, hållet inför Kungl. byggnadsstyrelsen</i>	176
5. <i>Särskilt yttrande av herr Wirseen</i>	177
6. <i>Protokoll, hållet vid sammanträde med Kungl. bostadsstyrelsen</i>	182
7. <i>Särskilt yttrande av herr Hansson</i>	183

144	Detaljplanering och projektering
145	Ansökan om fastställelse av stadplan
146	Förbud mot nybyggnad
147	Möjligheterna att förändra villor i de gamla innerstaderna
148	Samrådiga fastställelse av stadplan och förändringar
149	Samrådsmyndighetens handlingar
150	XIII. Kalkylerna, undersökningar och förslag i utvärderingen
151	Statistisk redovisning och utvärdering
152	Utredningar och förslag
153	Statistisk utvärdering av stadplanens förändringar
154	Att utvärdera stadplanens förändringar

Bilagor

155	1. De ekonomiska förutsättningarna för stadplanen
156	2. Plan för stadens tillväxt
157	3. Samrådsmyndighetens utvärdering av stadplanens förändringar
158	4. Protokoll, bilaga till stadens förändringar
159	5. Samrådiga fastställelse av stadplanen
160	6. Protokoll, bilaga till stadens förändringar
161	7. Statistisk utvärdering av stadplanens förändringar

Till

Konungen

I andra delen av sitt slutbetänkande (SOU 1947: 26) framlade bostadssociala utredningen förslag till åtgärder, avsedda att främja en planmässig sanering av äldre delar av stadsbebyggelsen. Till det vid propositionen nr 144 till 1950 års riksdag fogade protokollet över socialärenden anförde föredragande statsrådet, att i dåvarande läge endast kunde ifrågakomma ny- och ombyggnad av ett starkt begränsat antal undermåliga, centralt belägna bostadshus, där saneringen kunde resultera i ett större antal bostäder. Det vore emellertid angeläget att tillse, att en sådan begränsad verksamhet icke bedrevs på ett sådant sätt, att den försvårade en framtida mera omfattande sanering, varför det vore av vikt att saneringsplaner upprättades. I anslutning härtill uttalade statsrådet, att det kunde visa sig ändamålsenligt att staten i viss utsträckning medverkade beträffande de utredningar och undersökningar, som krävdes för upprättande av saneringsplaner, och vidare att smärre jämkningar i villkoren för statliga lån till flerfamiljshus vidtoges i syfte att underlätta finansieringen av nybyggnad inom centrala stadsområden. Ifrågavarande spørsmål borde göras till föremål för närmare utredning.

Genom beslut den 16 juni 1950 uppdrog Kungl. Maj:t åt bostadsstyrelsen att utarbeta och till Kungl. Maj:t inkomma med förslag till dels riktlinjer för upprättandet av kommunala saneringsplaner, dels ock de ändringar i amorteringsvillkoren för statsbelånade flerfamiljshus, som kunde finnas motiverade med hänsyn till de särskilda förhållandena inom centralt belägna stadsområden.

I vad det gällde riktlinjer för upprättandet av kommunala saneringsplaner borde bostadsstyrelsen ägna särskild uppmärksamhet åt frågan på vad sätt från statens sida åtgärder kunde vidtagas för att underlätta för planeringen erforderligt utredningsarbete. I detta sammanhang borde beaktas det av bostadssociala utredningen i förutnämnda betänkande framlagda förslaget angående saneringsplaner. Sambandet mellan saneringsplaner och bostadsförsörjningsplaner borde jämväl belysas. Vad anginge villkoren för statliga lån till saneringsföretag borde i första hand undersökas, huruvida skäl föreläge att begränsa amorteringsskyldigheten till att avse endast byggnadskostnaderna.

Genom beslut den 13 oktober 1950 respektive den 2 mars 1951 förordnade Kungl. Maj:t fastighetschefen Louis Campanello, Gävle och fastighetsdirektören Åke Eriksson, Linköping samt stadsplanechefen Gunnar Lindman, Malmö och stads-

arkitekten Gunnar Pålman, Karlskoga, att såsom sakkunniga biträda bostadsstyrelsen vid fullgörandet av nämnda utredningsuppdrag. Då utredningsuppdraget innefattade väsentliga frågor inom byggnadsstyrelsens verksamhetsområde upptog bostadsstyrelsen på ett tidigt stadium för dess fullgörande samarbete med byggnadsstyrelsen. Genom beslut den 31 juli 1953 uppdrog Kungl. Maj:t med anledning av en av bostadsstyrelsen därom gjord framställning åt bostadsstyrelsen och byggnadsstyrelsen att gemensamt slutföra uppdraget. De båda styrelserna har anförtrott utredningsarbetet åt en delegation i vars arbete, förutom styrelsernas chefer, generaldirektörerna Alf Johansson och Gunnar Wejke, samt de av Kungl. Maj:t tillkallade särskilda sakkunniga deltagit byråcheferna Harry Bernhard och Just Gustavsson, förste byråingenjören Hans Lantz, arkitekten Harald de Shårengard och förste aktuarien Lennart Björk, bostadsstyrelsen samt byrådirektören Ulf Snellman, byggnadsstyrelsen.

Generaldirektören Johansson har varit delegationens ordförande och som dess sekreterare har sedan den 1 maj 1953 fungerat förste aktuarien Björk. För utredning av vissa juridiska frågor har delegationen biträttts av hovrättsassessorn Bengt Hjern. Arkitekten Gösta Nordin har anlåtats för iordningställande och redigering av bildmaterial.

Resultatet av delegationens arbete redovisas i bilagda betänkande. Till detta betänkande har fogats ett särskilt yttrande av Campanello och Eriksson, vari dessa sakkunniga förklarar sig icke kunna ansluta sig till det i kap. VII framlagda förslaget att genom ändring av 45 § byggnadslagen vidga möjligheterna för annan än kommun att tvångsvis förvärva fastighet. Till detta förslag har ej heller Lantz och Gustavsson anslutit sig.

Byggnadsstyrelsen och bostadsstyrelsen får härmed överlämna betänkandet. Styrelserna ansluter sig till de i betänkandet framförda synpunkterna och förslagen utom däri, att bostadsstyrelsen i fråga om ändring av 45 § byggnadslagen ansluter sig till den ståndpunkt, som redovisas av Campanello och Eriksson i deras särskilda yttrande.

Protokoll, utvisande vid ärendets avgörande anmälda reservationer, bifogas i avskrift.

Stockholm den 29 oktober 1954.

Underdånigst

Gunnar Wejke

Alf Johansson

Ulf Snellman

Lennart Björk

Vad förstås med sanering av bebyggelse ?

Den ursprungligen med hälsovård förknippade termen sanering har i diskussioner om bostadsförsörjning och stadsbyggnadsanvändning använts i ganska skiftande betydelser. Till en början avsåg man därmed som regel endast undanröjandet av hälsovådliga bostäder — slumsanering — men sedermera har termen sanering använts också för att beteckna en allmän förbättring av bostadsförhållandena och så småningom har begreppet vidgats till att avse även en förbättring av stadsbebyggelsens standard i fråga om trafikutrymme, parker, lekplatser m. m. eller åtgärder som överhuvud syftar till att öka ett samhälles funktionsduglighet.

I direktiven till den år 1933 tillsatta bostadssociala utredningen talades ännu endast om "utredning rörande omfattningen och beskaffenheten av städernas och stadslignande samhällens slumbostadsbestånd". Utredningen fann emellertid snart, att bristerna hos stadssamhällenas bostadsbestånd ofta var betingade av stadsplanetekniska förhållanden, såsom byggnadernas olämpliga utformning och läge i förhållande till varandra, dåliga belysningsförhållanden, olämplig blandning av bostäder med industrier och hantverk. I sitt år 1947 avgivna slutbetänkande betecknade utredningen därför som sanering även rent stadsplanetekniska åtgärder och förknippade sane-

ringsbegreppet med icke blott bostadsbebyggelse utan även bebyggelse för andra ändamål. Enligt utredningen innefattade den stadsplanetekniska saneringen i ordets vidaste bemärkelse en rationalisering av en stads organisation och saneringen vore ett led i realiserandet av en allmän generalplan för samhällets utbyggnad och stadsbyggnadsmässiga förkovran.

Försöker man ge begreppet bebyggelsesanering en trängre och mera preciserad innebörd, exempelvis genom att låta det avse endast undanröjande eller förbättring av osund bebyggelse, finner man snart, att saneringen är oskiljaktligt förbunden med andra förändringar av bebyggelsens struktur, från vilka den icke kan klart avgränsas. Vi har därför i likhet med bostadssociala utredningen fördragit att ge saneringsbegreppet en mycket omfattande innebörd. Med sanering kommer sålunda i det följande att förstås mer eller mindre systematiskt företagna förändringar i befintlig bebyggelse, vilka medför, att de bostadshygieniska förhållandena väsentligt förbättras, och att hela samhällets bebyggelse — eller den del därav som beröres av förändringarna — blir ur trafiktekniska, samhällsekonomiska eller andra synpunkter mera rationell och trivsamt för dem som bor och arbetar där.

FÖRSTA KAPITLET

Stadssamhälle- nas saneringsproblem — en översikt

Saneringsbehovet på lång sikt

I jämförelse med andra europeiska industriländer har Sverige en relativt ny stadsbebyggelse. Industrialismens genombrott och stadsbygdens expansion kom här ganska sent och huvudparten av bebyggelsen i tätorterna har tillkommit under de senaste trettio åren. Efter internationell måttstock är därför den andel av bebyggelsen som hunnit bli byggnadstekniskt föråldrad både absolut och relativt sett tämligen ringa.

Även om det i svenska städer och tätorter sålunda icke finns några slumsaneringsproblem jämförbara med dem man möter på många håll i utlandet finns det emellertid åtskillig bebyggelse, som varken ur sociala, byggnadstekniska eller stadsplanetekniska synpunkter uppfyller nutida standardkrav.

Man kan räkna med att det i samtliga tätorter finns bortåt 200 000 bostadslägenheter i hus som tillkommit före sekelskiftet och som därefter icke ombyggt. En stor del av denna bebyggelse var redan vid sin tillkomst av låg byggnadsteknisk kvalitet. Man kan vidare räkna med att av tätorternas totala bostadsbestånd — cirka 1,7 miljoner lägenheter — omkring 30 procent, eller 500 000 lägenheter, saknar centralvärme. Drygt en tredjedel av tätorternas bostadsbestånd — eller ungefär 600 000 lägenheter — saknar w.c.

Trots att bostadsproduktionen sedan

mer än tio år tillbaka huvudsakligen varit inriktad på lägenheter om minst två rum och kök består alltså inemot 40 procent av alla bostadslägenheter i tätorterna av högst ett rum och kök. Det är framför allt i äldre, dåligt utrustade hus man finner dessa lägenheter. Av samtliga lägenheter utan centralvärme är sålunda mer än hälften mindre än två rum och kök.

Stora delar av den byggnadstekniskt lågvärdiga eller bristfälligt utrustade bebyggelsen är också behäftad med stadsplanetekniska brister, varjämte det finns områden där de stadsplanetekniska bristerna i och för sig motiverar en omfattande sanering. Särskilt framträdande är bristerna som regel i samhälle-
nas centralare delar.

Stadsplanetekniska brister betingade av alltför hårt markutnyttjande förekommer i stort sett endast i de största städerna. Här kan man finna områden med smala gator, trånga och mörka gårdar, belamrade med uthus och stängsel, och med otillräckligt utrymme för parkering, lek och rekreation. I mindre och medelstora städer har det stadsplanetekniska saneringsproblemet en delvis annan karaktär. Markutnyttjandet är här ofta jämförelsevis lågt inom stadskärnan, men i många stadsområden förekommer en gyttrig, illa differentierad kåkbebyggelse, där bostäder uppblandats med verkstadslokaler, skjul och upplag, och där till-

gången på allmänna lokaler, butiker samt lekplatser och andra friytor är otillräcklig. Denna bebyggelse, som ibland kan vara rent hälsovådlig och oftast är synnerligen otrivsamt, tenderar också på sina håll att till följd av motortrafikens snabba utveckling bli trafiktekniskt mycket otillfredsställande.

Det är sålunda uppenbart, att en byggnadsteknisk och stadsplanemässig rekonstruktion av tätorternas äldre bebyggelse är angelägen såväl ur sociala synpunkter som av trafiktekniska skäl. Som bostads-sociala utredningen framhållit, är en sådan rekonstruktion också ett naturligt led i det allmännas bostadspolitiska strävanden. En allmän höjning av bostadsstandarden förutsätter att proportionen för familjer lämpade, rymliga lägenheter ökas och att undermåliga bostäder utmönstras.

Så länge det ännu råder brist på bostäder kan emellertid sådan sanering som innebär bortrivning i stor skala av användbara bostadslägenheter knappast komma i fråga. Skulle bostadsbristen försvinna och hushållsbildningen tendera att minska, kan det däremot bli aktuellt att som ett led i strävandena att stabilisera bostadsproduktionen och byggnadsverksamheten överhuvud söka påskynda en mera genomgripande rekonstruktion av äldre stadsområden. Förutsättningarna för att ett sådant läge skall uppkomma kommer att något diskuteras i kapitel IV.

En genomgripande förnyelse av äldre stadsområden, som i de största städerna kan komma att innebära väsentlig uttunning av kompakt bebyggelse, kan på längre sikt komma att kräva betydande ekonomiska och organisatoriska insatser från det allmännas sida. Det är också

möjligt att en sådan rekonstruktion förutsätter djupgående ingripanden i bestående rättsförhållanden. Den utredning om indragning till det allmänna av s. k. oförtjänt markvärdesstegring som förebådats i propositionen nr 218 till 1953 års riksdag, rör ett problem av grundläggande betydelse för saneringsfrågans lösande på lång sikt. Genom de ändringar som under de senaste åren företagits i byggnads- och expropriationslagstiftningen har det allmänna emellertid redan nu fått vidgade möjligheter att främja rationell sanering, vilka ännu icke prövats. Därtill kommer att det ännu torde finnas möjligheter att utan mera väsentliga ekonomiska uppoffringar genomföra en ganska betydande ny- och ombyggnadsverksamhet inom centrala stadsområden och att erfarenheterna beträffande de fastighets-ekonomiska förutsättningarna för saneringsföretagens genomförande ännu är begränsade. Vi har därför icke funnit det motiverat att i denna utredning närmare diskutera de mera radikala ingripanden som kan bli erforderliga för att lösa framtida saneringsproblem.

Det aktuella saneringsproblemet

Även om en genomgripande omgestaltning av den äldre stadsbebyggelsen icke är en dagsaktuell uppgift har många — kanske de flesta — stadssamhällen ett speciellt saneringsproblem, som är omedelbart aktuellt. Vad det nu gäller är att söka undvika en fellokalisering av bostadsbyggandet. Under det senaste decenniet har flerfamiljshusbyggandet i de flesta tätorter till alldeles övervägande del förlagts till tidigare obebyggd mark. Resultatet härav har på många håll bli-

vit stadsbildningar med förhållandevis lågt exploaterad kärna omgiven av gördlar eller grupper av flerfamiljshusbebyggelse i stora husenheter och ofta utspridda över stora områden. Sådana samhällsbildningar är ofta både otrivsamma och oekonomiska. De förorsakar ökade restider och kostnader för de boende och ökar samhällets utgifter för kommunikationer, skolor, allmänna lokaler m. m. Ju längre utspridningen av den nya bebyggelsen får fortsätta, desto större blir riskerna att en önskvärd koncentration av stadskärnans bebyggelse kan komma till stånd endast till priset av förluster på flerfamiljshus i ytterområden. Det är icke säkert att efterfrågan på bostäder i längden visar sig räcka till både för hårdare exploatering av hittills lågt utnyttjade centrala stadsområden och för uthyrning av lägenheter i mera perifera delar av samhället. Även om allt flerfamiljshusbyggande i perifert belägna bostadsområden icke kan omedelbart upphöra är det därför på många orter en ytterst angelägen uppgift, att söka länka in flerfamiljshusbyggandet på sådana centralt belägna, relativt lågt exploaterade områden, där ett mera intensivt markutnyttjande är möjligt och det vid en översiktlig bedömning står klart att bostadsbebyggelsen även på längre sikt bör dominera. Detta är en uppgift vars lösande icke kan anstå till dess bostadsbristen avvecklats.

Det aktuella saneringsproblemet kan sålunda sägas ha följande innebörd.

Som en inledande fas i en mera genomgripande rekonstruktion av den äldre bebyggelsen bör i första hand sådan nybyggnadsverksamhet i centrala stadsområden främjas, som resulterar i en väsentlig ökning av tillgången på centralt

belägna bostadslägenheter. Kommunerna bör genom förvärv av fastigheter i områden med saneringsmogen bebyggelse och andra förberedelser av olika slag söka skapa betingelser för en successiv ökning av denna byggnadsverksamhet. De bör parallellt härmed så snart som möjligt gripa sig an planläggningen av saneringsverksamheten på längre sikt och tillse att den aktuella ny- och ombyggnadsverksamheten icke kommer till stånd inom sådana områden och i sådana former att den på ett olyckligt sätt binder den framtida utvecklingen och försvårar fortsatt sanering.

I det följande kommer vi att lämna en översikt över de aktuella förutsättningarna för sanering och över vissa plantekniska, ekonomiska och organisatoriska problem, som kan uppkomma i samband med saneringens planläggning och genomförande. Eftersom saneringsproblemen varierar så mycket från ort till ort och från fall till fall kan vi givetvis icke ange några allmängiltiga lösningar. För att underlätta lösningen av vissa stadsplanetekniska och ekonomiska problem har vi emellertid föreslagit vissa modifikation av gällande byggnadslagstiftning och gällande regler för statlig finansiering av flerfamiljshus. I övrigt har vi försökt ange på vilka olika vägar saneringsproblemen bör angripas. Att i de enskilda fallen lösa dessa problem måste självfallet ankomma på kommunerna och på de byggherrar, fastighetsägare och andra som är direkt engagerade i ny- och ombyggnadsverksamheten.

Förutsättningar för vidgad sanering. Utredningens innehåll

Bestämmande för i vilken omfattning sanering kan komma till stånd i tät-

orterna är givetvis bland annat vilka resurser som totalt kan ställas till förfogande för investering i byggnader och anläggningar på dessa orter.

Den allmänna höjning av bostadsstandarden, som är bostadspolitikens mål, kräver en lika stor nyproduktion av bostäder oavsett om bostadsbyggandet förlägges till jungfrulig mark eller till mark där äldre lägenheter av låg kvalitet måste rivas. Lika uppenbart är emellertid, att det krävs en mindre investering i bostäder för att avveckla bostadsbristen och tillgodose efterfrågan *mätt i antal lägenheter* om bostäderna byggs på tidigare obebyggd mark, än om bostadsbyggandet samtidigt innebär avgång av befintliga lägenheter. Angelägenheten att avveckla rådande bostadsbrist sätter därför vissa gränser för den sanering som på olika orter kan bli möjlig inom de närmaste åren. Under vilka betingelser det kan bli möjligt att under 1950-talet avveckla bostadsbristen i tätorterna och samtidigt få utrymme för väsentligt ökad bortrivning av bostadslägenheter kommer att diskuteras i kapitel IV.

Rekonstruktionen av städernas och tätorternas centrala delar förutsätter emellertid inte blott bostadsbyggande utan även ny- och ombyggnad av byggnader och lokaler för näringslivets behov. I själva verket har tidigare under efterkrigsåren den restriktiva genom den s. k. kvadratmeterkvoten begränsade tillståndsgivningen för affärslokaler utgjort ett av de mest besvärande hindren för vidgad nybyggnadsverksamhet i stads-samhällellens centralare delar. Under det senaste året har detta hinder i stort sett undanröjts, men kvar står givetvis frågan huruvida en vidgad saneringsverksamhet kan komma att innebära en så-

dan ökning av investeringar i lokaler för näringslivets behov, att samhällets totala resurser för byggnadsverksamhet överanstränges. Dels kan saneringen ibland innebära att rörelselokaler av olika slag måste rivas och ersättas med nya, dels är det med hänsyn till kravet på en ändamålsenlig lokalisering och differentiering av bebyggelsen inom en tätort ofta naturligt att inrymma ett icke obetydligt antal butiker och kontorslokaler i den sanerade bebyggelsen.

Enligt vår mening finnes emellertid knappast anledning att befara att ökad ny- och ombyggnadsverksamhet i centrala stadsområden kommer att medföra orimligt stora investeringar i lokaler för annat än bostadsändamål. En viss ökning av investeringarna i sådan bebyggelse som utgör ett naturligt och nödvändigt komplement till bostäderna — butiker, samlingslokaler m. m. — är under alla förhållanden angelägen med tanke på att den nya bostadsbebyggelsen tidigare i otillräcklig omfattning försetts med sådana komplement. Genom att byggnadsverksamheten ledes in mot centrala områden kan man vinna en bättre lokalisering av butiker, samlingslokaler m. m., och därigenom också ett mera effektivt utnyttjande av dessa. Ytterligare en synpunkt förtjänar i detta sammanhang att framhållas. Den sanering som enligt vår mening i första hand bör uppmuntras av det allmänna bör ta sikte på att åstadkomma en ökad exploatering för bostadsändamål av relativt lågexploaterade centralt belägna områden, där det vid en översiktlig bedömning står fullt klart att bostadsbebyggelsen även på längre sikt bör dominera. Inom de i de flesta städer ganska begränsade partier, stråk eller områden — det egentliga cityt — där be-

byggelsen redan nu i huvudsak utnyttjas för näringslivets behov saknas som regel anledning att genom särskilda åtgärder stimulera till mera omfattande sanering. I allmänhet torde det ur plansynpunkt också vara motiverat att iakttaga en viss återhållsamhet i fråga om ny- och ombyggnadsverksamhet i de stadspartier som gränsar närmast intill det egentliga cityt. Det kan vara särskilt svårt att bedöma i vilken utsträckning bebyggelsen i sådana stadsområden lämpligen bör reserveras för citynäringarnas framtida behov. En för tidigt igångsatt sanering i dessa områden kan därför lätt på ett olyckligt sätt föregripa bebyggelsens framtida utveckling.

Det må slutligen i detta sammanhang också framhållas, att byggnadsverksamhetens förläggande till centrala områden kan innebära besparingar i fråga om investeringar i gator, ledningar och kommunikationsmedel. Ökad exploatering av centrala stadsområden kan visserligen framtvunga omläggning av gator och utbyte av ledningar för vatten och avlopp, men i många fall nödvändiggöres dessa investeringar även av andra skäl, stegrad vattenförbrukning, ökad trafik, etc.

En genom byggnadsstyrelsens försorg företagen enkät till vissa städer och länsarkitekter synes ge vid handen, att den i fastställda stadsplaner medgivna byggnadsrätten i centrala stadsområden utnyttjas någorlunda effektivt endast i de större städerna. Däremot synes det i medelstora och mindre städers centra vara normalt, att byggnadsrätten utnyttjats endast till 40 à 50 procent och i de minsta tätorterna synes utnyttjandegraden vara ännu mindre.

Även om man måste räkna med, dels att de tidigare fastställda stadsplanerna

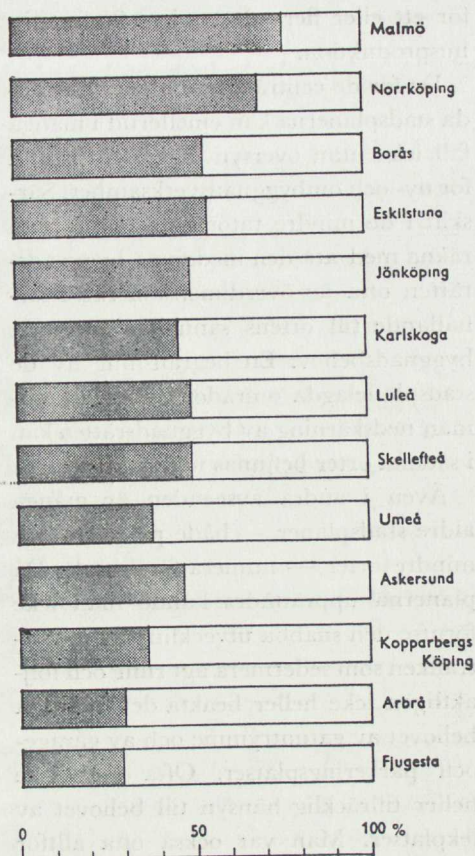


Diagram 1. Utnyttjad procentuell del av byggnadsrätten enligt stadsplaner för vissa tätorters centrala delar.

icke alltid tillräckligt beaktar nutida krav på rymlighet, dels att en stor del av den för de mest centrala områdena medgivna byggnadsrätten bör tagas i anspråk för annat än bostadsbebyggelse är det sålunda uppenbart att det i tätorternas centrala stadsplanlagda delar ofta finns utrymme för en betydande ökning av antalet bostadslägenheter. Den i nu gällande stadsplaner medgivna byggnadsrätten skulle i många medelstora och mindre stadssamhällens centrala områden, med den omfattning bostadsproduktionen nu har, teoretiskt vara tillräcklig

för ett eller flera decenniers flerfamiljs-
husproduktion.

De för de centrala områdena fastställda stadsplanerna kan emellertid i många fall icke utan översyn läggas till grund för ny- och ombyggnadsverksamhet. Särskilt i de mindre tätorterna måste man räkna med att den medgivna byggnadsrätten ofta är överdimensionerad i förhållande till ortens sannolika framtida byggnadsbehov. En begränsning av de stadsplanlagda områdena eller en allmän nedskärning av byggnadsrätten kan i sådana orter befinnas nödvändig.

Även i andra avseenden är många äldre stadsplaner — både på större och mindre orter — numera föråldrade. Då planerna upprättades kunde man icke förutse den snabba utveckling av motortrafiken som sedermera ägt rum och följaktligen icke heller beakta det framtida behovet av gatuutrymme och av garage- och parkeringsplatser. Ofta togs icke heller tillräcklig hänsyn till behovet av lekplatser. Man var också ofta alltför hårt bunden av gällande tomtindelning och av kravet på en likformig fördelning av byggnadsrätten på tomterna i kvarteret. De tekniskt-ekonomiska förutsättningarna för planernas genomförande blev icke tillräckligt grundligt undersökta. Grundförhållandena blev ofta icke beaktade vid fördelningen av byggnadsrätten och huskropparna på tomterna inom kvarteren, och möjligheterna att åstadkomma ur plantekniska, byggnadstekniska och fastighetsekonomiska synpunkter lämpliga enheter för byggande och förvaltning kunde icke alltid på bästa sätt tillvaratagas.

Frågan om saneringsenheternas lämpliga utformning ur stadsplanetekniska och ekonomiska synpunkter diskuteras i

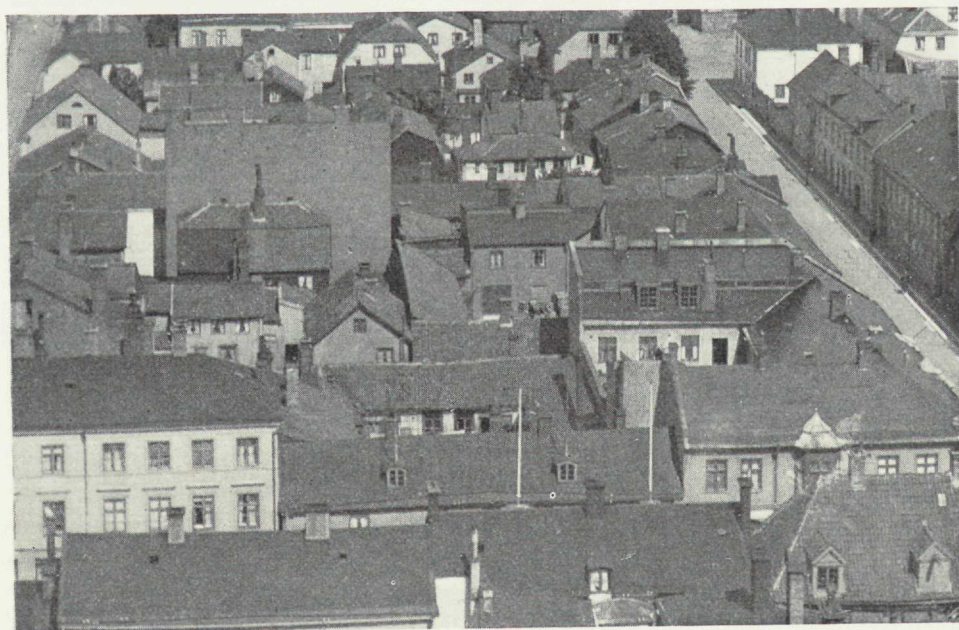
kapitel V, och i kapitel VI behandlas de krav på stadsplaneteknisk standard med avseende på solbelysning, trafikutrymme, allmän rymlighet m. m., som bör iakttagas vid planläggningen av ny- och ombyggnadsverksamhet i centrala stadsområden. Den nya bebyggelsen i dessa områden bör enligt vår mening utformas med så hög stadsplaneteknisk standard, som överhuvud är ekonomiskt försvarlig.

De i de centrala stadsområdena rådande äganderättsförhållandena och den där gällande tomtindelningen försvårar eller omöjliggör ofta rationell sanering. Tomterna är ofta för små, för smala eller på annat sätt olämpligt utformade med hänsyn till nutida byggnadsmetoder. Vi har därför funnit det angeläget att granska de juridiska möjligheterna att ändra tomtindelningen och att genom expropriation sammanlägga fastigheter till större enheter. I syfte att skapa ökade möjligheter till ändrad tomtindelning har vi i kapitel VII framlagt förslag om ändring av 31 § byggnadslagen. I samma kapitel har vi också föreslagit rätt för annan än kommun att exproprieras fastigheter enligt bestämmelserna i 45 § byggnadslagen, i de fall då en lämplig saneringsenhet kan åvägbringas genom expropriationen.

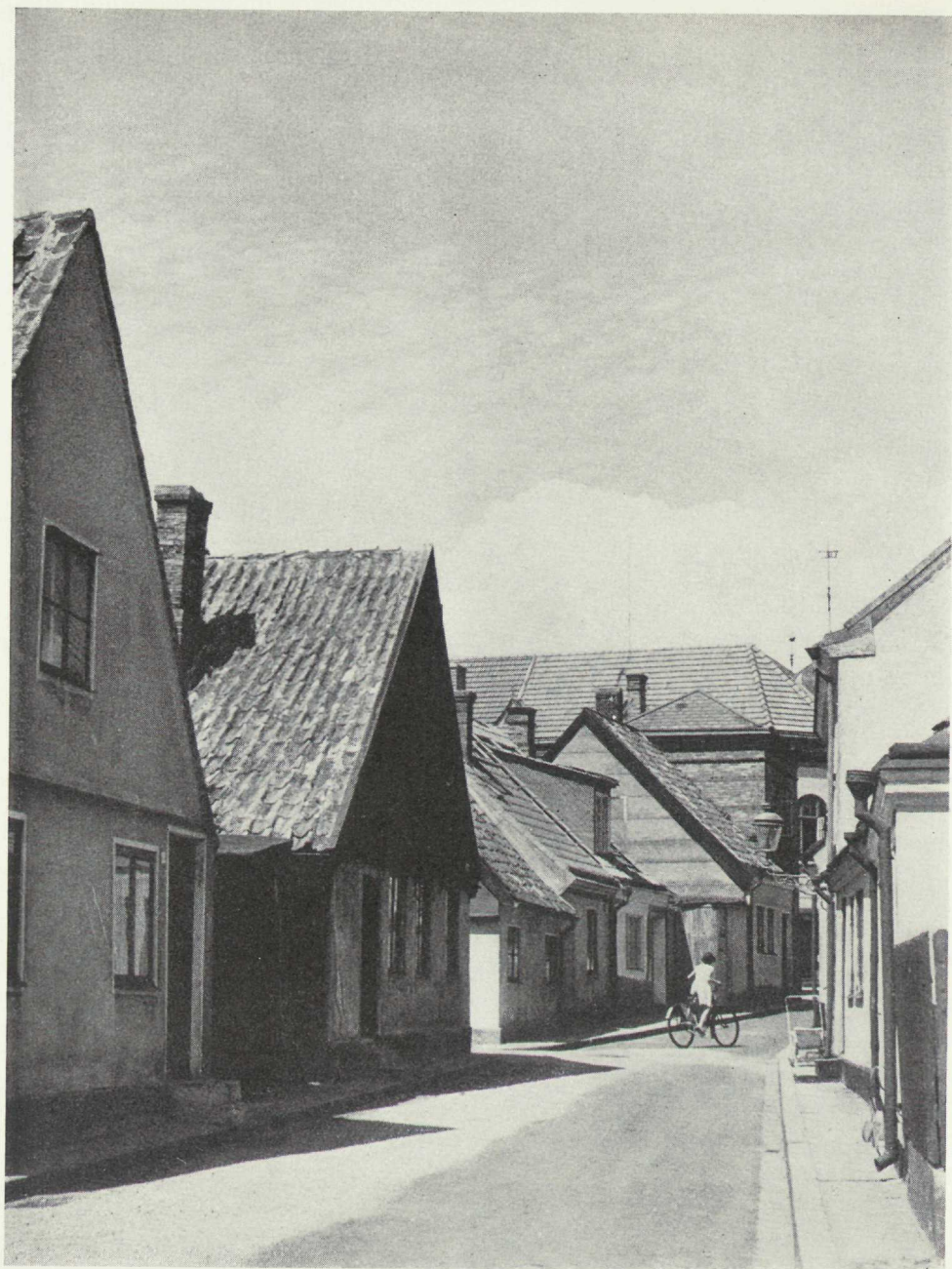
De saneringsföretag som genomförts under det senaste decenniet har, såvitt kan bedömas med ledning av tillgängliga uppgifter, oftast kommit till stånd där de ekonomiska förutsättningarna varit alldeles särskilt gynnsamma. Det har i påfallande stor utsträckning varit fråga om sanering av fastigheter med förmånligt affärsläge och saneringen har ofta inneburit en mångdubbling av markutnyttjandet. Fortsättningsvis kan man sannolikt icke påräkna lika gynnsamma ekonomis-



Först sedan bostadsbristen hävts blir tiden mogen för sanering av hårt exploaterade kvarter.



I de äldre delarna av våra medelstora och mindre städer är bebyggelsen ofta gyttrig och illa differentierad.



Medan den nya hyreshusbebyggelsen förlagts till samhällenas periferi har centrala stadsområden ofta förblivit lågt exploaterade. Hänsyn till äldre tiders stadsmiljö motiverar emellertid varsamhet vid den omgestaltning av stadsbebyggelsens struktur som nu på många håll är nödvändig.

ka betingelser för sanering. Genom målmedvetna på kortare eller längre sikt verkande åtgärder av olika slag bör det allmänna emellertid ha möjligheter att skapa ökade förutsättningar för sanering utan ekonomiska förluster. Betydelsen i detta sammanhang av rationellt utformade stadsplaner och ändamålsenlig tomtindelning har redan framhållits. Genom sammanläggning av flera fastigheter till en för byggande och förvaltning lämplig enhet kan ofta förluster på enskilda fastigheter balanseras mot vinster på andra och nettoresultatet ytterligare förbättras genom en rationell utformning av projektet. Ett av de viktigaste leden i planläggningen av saneringsverksamheten är i själva verket att finna former för kvittning av saneringsförluster mot vinster. En utveckling som innebär, att det allmänna helt får bestrida kostnaderna för den sanering som är förlustbringande, medan vinsterna av de ekonomiskt mest gynnsamma projekten odelade tillfaller enskilda företagare, bör sålunda undvikas.

Genom en rimlig differentiering med hänsyn till läget av hyrorna för bostäder och andra lokaler i centrala stadsområden har man ofta möjlighet att efter sanering förränta tomtvärden, som vid ett första bedömande kunnat te sig alltför höga. Det kan emellertid trots detta på många orter vara mycket svårt att förvärva centralt belägna fastigheter till priser som möjliggör sanering utan förluster. De höga priserna på saneringsfastigheter betingas ofta av att den äldre bebyggelsen trots sin låga kvalitet lämnar sina ägare hög avkastning. Ett viktigt led i det allmännas strävanden att på lång sikt ekonomiskt underlätta sanering måste därför vara att på olika sätt söka påverka

hyresmarknaden i sådan riktning att den äldre, lågklassiga bebyggelsens avkastning sjunker. I samma mån som man genom sanering i äldre stadsområden får ett väsentligt tillskott av nya bostäder och lokaler som kan upplåtas till skäligen hyror, kan bättre betingelser skapas för en konkurrens som så småningom pressar ned den äldre bebyggelsens hyresavkastning och därigenom påskyndar dess saneringsmognad. Härtill bör också en intensifiering av hälsovårdsnämndernas verksamhet kunna bidra.

Genom att skapa ökad efterfrågan på saneringsfastigheter kan en vidgad ny- och ombyggnadsverksamhet i de tidigare bebyggda stadsområdena emellertid också ge upphov till prisstegringstendenser på fastighetsmarknaden. Det måste ankomma på kommunerna att genom en på lång sikt upplagd markpolitik hindra sådana tendenser att taga sig uttryck i oskäligen priser på fastigheter och kommunerna bör icke tveka att i detta syfte tillgripa expropriation, om förutsättningar därtill finns. Om expropriationsinstrumentet i detta sammanhang skall fylla sin uppgift är det emellertid ofrånkomligt att en rationell värderingspraxis utbildas, som kan bli normerande för fastighetsprisbildningen överhuvud. Den ovisshet som hittills rått och ännu råder beträffande den praktiska innebörden av expropriationslagens värderingsprinciper har utan tvivel övat ett hämmande inflytande på kommunernas saneringssträvanden, men den kursverksamhet för utbildning av expropriationstekniker som under år 1953 bedrevs i justitiedepartementets regi bör kunna bidra till större klarhet på detta område. I kapitel VIII, där marknadsförutsättningarna för sanering närmare diskuteras har vi ägnat sär-

skild uppmärksamhet åt principerna för värdering av saneringsfastigheter.

Ökat bostadsbyggande i centralastadsområden förutsätter i och för sig icke några mera väsentliga modifikationer av de principer, som de senaste åren tillämpats i samband med statlig belåning av flerfamiljshus. De restriktiva normer enligt vilka man tidigare bedömt hyror och tomtpriser har successivt modifierats. Numera kan sålunda väsentliga skillnader mellan tomtvärden på ytterområden och tomtvärden på centralt belägna områden accepteras i samband med belåningen, förutsatt att dessa skillnader är uttryck för en realistisk marknadsmässig bedömning av lägesfördelarna. I och med att flerfamiljshusbyggandet förlägges till centrala stadsområden får man emellertid räkna med att de objekt för vilka tertiärlån sökes ofta kommer att innehålla jämförelsevis hög proportion lökaler för andra ändamål än bostäder. För att icke verka snedvridande på projekteringen och försvåra möjligheterna att skapa lämpliga saneringsenheter, bör villkoren för statliga lån vara så utformade, att tertiärbelåning kan medges oberoende av den proportion bostadsyta som ingår i objektet. Detta förutsätter vissa modifikationer av räntevillkoren och reglerna för beräkning av subvention. Dessa modifikationer diskuteras i kapitel IX, där också förslag om statliga lån till företag avseende s. k. gårdssanering framlägges.

Även om de närmaste årens saneringsverksamhet i första hand bör avse företag

som kan genomföras utan förluster, kan det i vissa fall vara väl motiverat, att kommunerna genom subvention i begränsad omfattning bidrar till företagens finansiering. Subventioner bör emellertid icke ges på sådant sätt, att de medverkar till att konservera en oskäligt uppdriven tomtprinsnivå eller på annat sätt fördyrar saneringen. Synpunkter på frågan om principerna för kommunal subventionering av saneringsföretag diskuteras i kapitel X, vari även framlägges förslag om statligt bidrag till kommunala saneringssubventioner.

De olika slag av förberedelser och organisatoriska insatser för saneringens genomförande som måste ankomma på kommunerna diskuteras i kapitlen XI och XII. Där framhålls bland annat att dessa till stor del mycket tidskrävande förberedelser bör samordnas i ett på lång sikt upplagt kommunalt handlingsprogram, samt att detta program bör inordnas i kommunens övriga planer och program för stadsbyggandet och bostadsförsörjningen. I sista hand är det kommunens förutseende och aktiva engagemang i planläggning, ledning och samordning av saneringsverksamheten som är den avgörande förutsättningen för dennas lyckosamma genomförande.

De statliga organen kan emellertid, som närmare diskuteras i kapitel XIII, förutom genom finansiella stödåtgärder bidra till saneringsfrågans lösning genom rådgivning och stöd till forskning inom olika områden av stadsbyggandet.

Efterkrigsårens diskussion i saneringsfrågan

Bostadssociala utredningens saneringsprogram

I första delen av sitt slutbetänkande (SOU 1945: 63), där bostadssociala utredningen drog upp riktlinjerna för ett bostadspolitiskt långtidsprogram, fick utredningen anledning beröra de svenska stadssamhällenas saneringsproblem. Som mål för de bostadspolitiska strävandena hade utredningen uppställt en avveckling inom de närmaste tio à femton åren av bostadsbristen och trångboddheten — definierad enligt normen högst två boende per boningsrum. Utredningen förutsatte en vid cirka 45 000 lägenheter per år stabiliserad bostadsproduktion i tätorterna. Med denna utgångspunkt och de antaganden om befolkningsutvecklingen och utvecklingen av hushållsbildningsvanorna i tätorterna som utredningen lagt till grund för sina prognoser, hade man att räkna med att ett snabbt växande överskott av bostadslägenheter skulle börja uppstå mot slutet av 1940-talet, vilket borde undanröjas genom en omfattande sanering. Om de bostadspolitiska strävandena kröntes med framgång skulle detta överskott komma att till väsentlig del bestå av smålägenheter i det äldre lägenhetsbeståndet. Saneringsens roll i bostadsförsörjningsprogrammet uttryckte utredningen på följande sätt:

”Det oupplösliga sambandet mellan höjning av utrymmesstandarden och sanering vid den utveckling av hushållsbeståndet som

kan förväntas, måste särskilt understrykas, det är detta samband som ger det bostadspolitiska framtidsproblemet dess speciella karaktär. En fortskridande stegring av utrymmesstandarden, som icke åtföljes av en inom några år insättande och därefter växande saneringsverksamhet, måste skapa komplikationer, som kunna bli ett hot mot standardutvecklingen själv. Växande överskott på ett-rumslägenheter på marknaden medföra å ena sidan risken för svåröverskådliga krisverkningar på fastighetsmarknaden. Å andra sidan kan existensen av ett bestånd i fortskridande förfall stadda, som familjebostäder otillräckliga men prisbilliga lägenheter hämma utvecklingen mot en anständig bostadsstandard på liknande sätt som det gamla billiga lönebostadsbeståndet på bruksorter visat sig verka som en spärr mot förbättring av bostadsförhållandena. Visserligen behöver givetvis saneringsverksamhet av stadsplanemässig karaktär icke motsvara hela det vid viss standardutveckling uppkommande överskottet. Till en del kan detta sannolikt absorberas genom övergång till en annan användning av lägenheterna (lagerutrymmen osv.) och ombyggnad för bostadsändamål, även i samband med gaturegleringar för trafikändamål osv. sker ju en viss avgång från det gamla smålägenhetsbeståndet. Men de överskott, som kunna beräknas uppkomma under standardhöjningsprocess äro av den storleksordning att man måste räkna med en omfattande dirigerad saneringsverksamhet av stadsplanemässig art som ett ofrånkomligt led i en utveckling mot höjd utrymmesstandard.”

Utredningen beräknade att en saneringsverksamhet av sådan omfattning och inriktning att omkring 140 000 ett-rumslägenheter avfördes ur marknaden vore

nödvändig, om man fram till år 1960 ville höja utrymmesstandarden så att trångboddhet enligt normen högst två boende per boningsrum avvecklades.

Då utredningen i andra delen av sitt slutbetänkande (SOU 1947: 26) gick in på en närmare analys av saneringsproblemet fann den det angeläget att understryka att frågan om höjd bostadsstandard icke bara eller ens främst vore en fråga om att undanröja byggnadstekniska brister hos enskilda lägenheter. Den var i minst lika stor utsträckning en stadsplanefråga. De väsentliga stadsplanetekniska brister i bebyggelsen, som motiverade en stadsplaneteknisk rekonstruktion, var i de större städerna och de äldre medelstora städerna den hårda exploateringen med slutna kvartersbebyggelse och trånga gårdsutrymmen, där behov av en minskad byggnadsvolym förelåg. Härtill kom en olämplig blandning av industri och bostadsbebyggelse, trafiktekniska brister och brist på lokaler av olika slag, butiker och fritidsanläggningar, parker och lekplatser. I vissa mindre och medelstora samhällen förelåg ett säreget stadsplanetekniskt saneringsbehov. Marken i de centrala områdena var där visserligen lågt utnyttjad, men bebyggelsen hade en med hänsyn till områdets läge ytterst olämplig utformning. Dessa samhällen med ineffektiva centra för kontor, butiker och offentliga byggnader återfanns främst i orter som expanderat snabbt under de senaste decennierna. Utredningen påpekade även, att det ur samhällsekonomiska synpunkter i mindre och medelstora samhällen ofta framstod som rationellt att sanera en gammal centralt belägen bebyggelse i stället för att bygga nytt i stadens utkanter.

De smålägenheter som vid en höjd utrymmesstandard kunde väntas bli saneringsmogna inneslöt endast en del av de ur byggnadsteknisk och stadsplaneteknisk synpunkt undermåliga lägenheter. Saneringen kunde och borde icke inskränkas till de i det föregående nämnda cirka 140 000 ettrumslägenheterna.

Enligt utredningens mening var saneringen primärt motiverad av undermåliga bostadsförhållanden och den första förutsättningen för en omfattande sanering var, att marknaden tillfördes ett tillräckligt antal lägenheter av godtagbar standard som betingade sådana priser att man nådde en förskjutning i efterfrågan från undermåliga till fullgoda lägenheter. Det vore nödvändigt att föra en sådan bostadspolitik, att lägenhetsreserven koncentrerades till de sämsta lägenheterna på marknaden. Dessa synpunkter hade varit vägledande för det bostadsförsörjningsprogram som utredningen framlagt.

Utredningen konstaterade emellertid även, att det icke var tillräckligt för saneringsproblemet lösning att nyproduktionen av lägenheter skedde i sådan omfattning och till sådana kostnader att en uppkommande bostadsreserv lades på de sämsta lägenheterna och konservativa bostadsvanor bröts. Sådana åtgärder från det allmännas sida var visserligen en första förutsättning för att en förnyelse av de existerande undermåliga bostäderna skulle kunna ske utan privatekonomisk förlust, men de gav ingen garanti för att denna förnyelse verkligen skulle komma att ske i sådan omfattning och på sådant sätt att den förbättring av bostadsförhållandena på längre sikt, som saneringen borde åstadkomma, verkligen kom till stånd.

En sanering efter kortfristiga, privat-ekonomiska räntabilitetssynpunkter kunde visserligen komma att medföra en viss byggnadsteknisk upprustning men kunde samtidigt lämna de väsentliga stadsplanetekniska saneringsproblemen helt olösta. En sådan sanering kunde varken produktionstekniskt eller samhällsekonomiskt vara lönande.

Utredningen var medveten om att det alltid måste ske en avvägning mellan ekonomiska och sociala synpunkter då en sanering skulle genomföras. En ökning av byggnadsvolymen på ett visst markområde förbättrade och en minskning försämrade det ekonomiska resultatet av saneringen. Beroendet var så starkt, att en omreglering av stadsplanen helt utan hänsyn till äldre bebyggelse i regel icke var möjlig. Å andra sidan talade såväl ekonomiska som sociala synpunkter för att när en reglering av bebyggelsen skedde, denna borde utformas efter högsta möjliga standardnorm. En stadsplan som redan vid sin tillkomst icke var fullt tillfredsställande kunde kanske redan efter ett eller annat decennium komma att framstå som helt otillfredsställande. Krav på stadsplanemässig sanering måste därför ofta sammanfalla med krav på minskning av byggnadsvolymen även med risk att de ekonomiska förutsättningarna för sanering blev så försämrade, att en sanering icke framstod som räntabel. Det allmänna måste då ingripa och täcka saneringsförlusten. Utredningen ansåg sig icke kunna ge anvisning på några mer i detalj preciserade eller i exakta siffror uttryckta stadsplanetekniska standardkrav. En sammanfattande utredning resulterande i officiella anvisningar för vad som i kvalitativt hänseende borde krävas av en stadsplan var

emellertid önskvärd. Själv hade utredningen funnit att ett husavstånd lika med dubbla hushöjden var ett minimikrav som, även om det inte kunde tillämpas generellt, kunde ge anvisning om den kvalitativa nivå som borde eftersträvas.

Ett avvägningsproblem av liknande karaktär var frågan om principerna för hyressättningen inom ett visst område. Sina synpunkter rörande hyres- och tomtprissättningen vid sådana saneringsföretag som genomfördes med stöd av det allmänna sammanfattade utredningen sålunda. Hyrorerna för bostadslägenheter borde bestämmas av kommunerna med utgångspunkt från gällande byggnadskostnader och skälig tomtkostnad, varvid utredningen utgick från att tomtkostnadens skälighet borde bedömas utifrån de vid statlig belåning tillämpade tomtpriserna på olika orter. Inom rimliga gränser borde hyra och tomtkostnader anpassas efter tomtens läge — närheten till parker, butiker och nöjeslokaler, belysningsförhållanden och andra fördelar som påverkar marknadspriset. Vid fixeringen av hyresnivån borde särskild hänsyn tagas till nödvändigheten att undvika en generell hyreshöjning på orten och till betalningsförmågan hos de hushåll som tidigare bott i området.

Omgestaltning av äldre stadsplanetekniskt otillfredsställande bostadsområden måste konkret innebära, att större områden — kvarter, delar av kvarter eller flera kvarter — sanerades enligt en gemensam plan, som genomfördes under kortast möjliga tidrymd. En sådan planmässig rekonstruktion kunde endast i undantagsfall tänkas genomförd av de enskilda fastighetsägarna.

Utredningen fann det mycket svårt att ens tillnärmelsevis uppskatta de kostna-

der som kunde vara förenade med en sanering av den omfattning och den stadsplanetekniska kvalitet som den förordat. Med utgångspunkt från antagandet att saneringen av bebyggelsen i tätorterna under perioden 1946—1960 skulle omfatta 225 000 bostadslägenheter, varav cirka en tredjedel skulle ersättas genom räntabel sanering, räknade utredningen emellertid som en arbetshypotes med att saneringen kunde beräknas medföra kapitalförluster på i runt tal 800 miljoner kronor.

För täckande av dessa saneringsförluster föreslog utredningen en särskild saneringssubvention i form av tomtkostnadsbidrag, vartill staten skulle bidra med ett belopp motsvarande 20 kronor per kvm bostadsyta, dock högst en fjärdedel av tomtkostnadsbidraget, medan resterande del skulle betalas av kommunen. Kommunen skulle för att finansiera sin andel av tomtkostnadsbidraget kunna erhålla ett statligt saneringslån till en ränta av 3 procent och med en amorteringstid av 50 år. För att förränta och amortera saneringslån skulle kommunen vidare äga rätt att uttaga en avskrivningsavgift på inom kommunen belägna fastigheter efter en enligt fastighetens ålder progressiv skala.

Bland de förslag utredningen i övrigt framlade må nämnas ett förslag om särskilt statligt bidrag för flyttning av industrier, förslag rörande effektivisering av hälsovårdsnämndernas bostadsövervakning, särskilda bestämmelser om värdering vid expropriation samt ett förslag om s. k. tidsbegränsade byggnadslov, som på längre sikt skulle möjliggöra en fortgående rekonstruktion av stadsbebyggelsen utan särskilda kostnader för kommunen.

Remissorganens kritik

Utlåtanden över bostadssociala utredningens förslag i saneringsfrågan avgavs av ett betydande antal myndigheter och institutioner, ämbetsverk med uppgifter inom bostadsförsörjningens och byggnadsväsendets områden, länsstyrelserna, kommunförbunden och ett stort antal kommuner, näringsorganisationer, hyresgäst- och fastighetsägareförbunden m. fl.

Flertalet av remissinstanserna var ense med bostadssociala utredningen om att ett omfattande saneringsbehov förelåg. Vissa av dem fann det emellertid osannolikt att ett så stort överskott av smålägenheter som det varmed utredningen räknat skulle komma att uppstå. Det var en allmän uppfattning bland remissorganen att tidsschemat för utredningens saneringsprogram borde förskjutas framåt med hänsyn till rådande bostadsbrist och brist på resurser för bostadsbyggandet.

Utredningens synpunkter på stadsplaneteknisk standard vid ny bebyggelse i saneringsområden mötte viss kritik. Denna kritik riktades särskilt mot det krav på förhållandet mellan hushöjd och husavstånd som utredningen diskuterat. Bland andra byggnadsstyrelsen ansåg, att detta krav kunde leda till nedrivning eller alltför hårt omgestaltande av hela stadsdelar, som trots brister i vissa hänseenden dock ur många synpunkter erbjöd godtagbara och många gånger även trivsamma bebyggelsemiljöer. Bland andra städerna Stockholm och Göteborg ställde sig kritiska till en så långtgående uttunning av bebyggelsen som den bostadssociala utredningen syntes ha förordat med hänsyn till den ökning av kostnaderna för resor och transporter, som skulle bli en följd därav.

Flera remissorgan kritiserade utredningens kalkyler rörande kostnaderna för saneringens genomförande. De ansåg sig kunna konstatera, att utredningen utifrån sina förutsättningar beträffande stadsplanemässig standard och hyror räknat med för låga värden. Kritik i motsatt riktning framfördes av statens byggnadslånebyrå, som ansåg att hyrorna för lägenheter i centrala lägen borde kunna sättas högre än vad utredningen räknat med. Om icke hyrorna differentierades med hänsyn till läge kunde hyreskontrollen så småningom bli undergrävd genom den efterfrågan som framför allt de betalningskraftiga hushållen kom att rikta gentemot det nya lägenhetsbeståndet.

Bland andra byggnadsstyrelsen och socialstyrelsen ansåg att sådana metoder för saneringsprogrammets genomförande i första hand borde väljas som var ägnade att främja självsanering. Byggnadsstyrelsen framhöll, att genom den nya byggnadslagstiftningen ett verksamt medel för frambringande av självsanering lagts i byggnadsnämndernas händer. En självsanering borde vidare underlättas genom mera preciserade krav på bostäderna ur hygienisk synpunkt samt genom lagbestämmelser, som vid exempelvis kvarterssanering i form av borttagande av gårdsbebyggelse och genombrytning mot soligt väderstreck fördelade kostnaderna härför efter skäligen grunder på samtliga fastighetsägare inom kvarteret. Näringslivets bostadsbyggnadsdelegation ansåg, att saneringen kunde genomföras i huvudsak utan ingripande från det allmänna, förutsatt att betingelser skapades för tillkomsten av tillräckligt stora enskilda saneringsföretag.

Delade meningar förelåg beträffande utredningens förslag till finansiering

av saneringsverksamheten. Statskontoret hävdade, att saneringen var en helt kommunal anläggning, som icke borde stödas med statsmedel. Statens byggnadslånebyrå ansåg, att staten borde svara för en större del av de med saneringen förenade kapitalförlusterna än vad utredningen räknade med. Eljest förelåg risk att betydande ojämnheter i saneringsprogrammen de olika samhällena emellan skulle uppstå. Om en sanering medförde vinst för en kommun, borde överskottet av kommunen redovisas på sådant sätt, att motsvarande belopp kunde disponeras av kommunen för utlämnande av tomtkostnadsbidrag. Svenska stadsförbundet och flertalet städer anslöt sig till utredningens åsikt, att kommunerna själva borde bestrida huvudparten av saneringskostnaderna med hänsyn till att kommunerna borde få bestämmanderätten över saneringens utförande. Det av utredningen föreslagna statsbidragets form kritiserades av ett flertal remissinstanser. Konstruktionen av bidraget som ett visst belopp per kvadratmeter bostadsyta ansågs av vissa städer som direkt olämplig med hänsyn till att den innebar icke blott att kostnaderna för en större uppglesning av bebyggelsen i sin helhet finge bäras direkt av kommunen utan därjämte även, att det statliga bidraget direkt minskade.

Utredningens förslag om avskrivningsavgifter kritiserades av ett stort antal remissinstanser ur både rättsliga, ekonomiska och administrativa synpunkter.

Den fortsatta diskussionen

Bostadssociala utredningens förslag i saneringsfrågan togs aldrig upp till riks-dagsbehandling. Ett väsentligt skäl där-

till var, att utvecklingen på bostadsmarknaden kom att förlöpa på annat sätt än bostadssociala utredningen förutsatt. Efterfrågan på bostäder i tätorterna visade sig å ena sidan öka snabbare än man tidigare haft anledning att räkna med och å andra sidan fann sig statsmakterna nödsakade att som ett led i strävandena att stabilisera penningvärdet starkt begränsa utrymmet för investeringar i bostäder. Bostadssociala utredningens bostadsbyggnadsprogram kunde sålunda icke förverkligas. Bostadsbristen förvärrades och en mera omfattande sanering tedde sig icke aktuell. I det skärpta statsfinansiella läge, som inträtt sedan betänkandet lades fram, fann statsmakterna det icke heller möjligt att lägga fram något förslag om betydande statliga saneringssubventioner.

Ehuru en mera omfattande av statsmakterna genom subventioner understödd saneringsverksamhet inte kunde aktualiseras fortsatte diskussionen om saneringsproblemet. I januari 1950 samman kallade socialministern representanter från vissa städer till en konferens i saneringsfrågan. Som underlag för diskussionerna vid denna konferens hade inom departementet utarbetats en promemoria, vari möjligheterna att utan subvention få till stånd en begränsad nybyggnadsverksamhet inom centralt belägna stadsområden diskuterades. I promemorian behandlades i första hand de ekonomiska förutsättningarna för sådan ny- och ombyggnadsverksamhet i centrala stadsområden, som innebar en mera avsevärd ökning av markutnyttjandet. Till belysning av denna fråga hade hösten 1949 genom byggnadsstyrelsens försorg från de i konferensen deltagande i städerna inhämtats uppgifter om de kost-

nader som kunde beräknas uppkomma i samband med nybyggnad inom vissa centralt belägna områden med rivningsmogen bebyggelse. I departementspromemorian redovisades vissa kalkyler rörande hyror som skulle erfordras för att under olika finansieringsvillkor förränta de uppgivna tomtvärdena. Promemorian utmynnade i den allmänna slutsatsen, att de av städerna uppgivna tomtkostnaderna borde kunna göras räntabla, förutsatt att de nya husen finansierades med statligt lån, i mån av behov dock med den jämkningen av lånevillkoren, att amortering icke beräknades på tomtkostnaden.

Vid konferensen fann socialdepartementets representanter det angeläget att understryka, att kommunerna icke borde tveka att sätta i gång planering av centrala stadsområden. Man finge gå fram efter andra linjer än dem bostadssociala utredningen tänkt sig. Det gällde i första hand att främja central bostadsbebyggelse genom vissa smärre jämkningar i lånevillkoren och genom ökad klarhet i reglerna för hyressättningen.

Saneringsproblemet kommenterades även i propositionen nr 144 till 1950 års riksdag i samband med att föredragande departementschefen anmälde sin avsikt att låta utreda detta spörsmål. Departementschefen framhöll sålunda, att en i oförminskad takt bedriven flerfamiljshusproduktion i orternas perifera delar ur flera synpunkter vore olämplig i vad det gällde ett flertal större och medelstora städer. Så länge bristen på bostäder var svår kunde det visserligen ej bli tal om att rivning av äldre hus och därmed saneringsverksamhet gavs större omfattning. Vad som i dåvarande läge kunde ifrågasättas var endast ny- och ombyggnad av

ett starkt begränsat antal undermåliga, centralt belägna bostadshus, där saneringen kunde resultera i ett större antal bostäder. Det var emellertid angeläget att tillse, att en sådan begränsad verksamhet icke bedrevs på ett sådant sätt att den försvårade en framtida mera omfattande sanering, varför det var av vikt att saneringsplaner upprättades.

I en den 1 juni 1953 daterad cirkulärskrivelse till drätselkammare, kommunalnämnder och municipalnämnder samt byggnadsnämnder, gav byggnads- och bostadsstyrelserna uttryck åt vissa synpunkter på de åtgärder som inom kommunerna kunde vidtagas i syfte att främja ny- och ombyggnadsverksamheten i tätorternas centrala delar. Kommunerna borde taga initiativ till eller genom förhandlingar och överenskommelser med fastighetsägare och byggherrar samt ge-

nom service i olika former stimulera sådan saneringsverksamhet för vilken förutsättningar redan förelåg. Därutöver borde de utan att avvakta resultaten av den inom de båda styrelserna pågående saneringsutredningen intensifiera arbetet med de inventeringar och utredningar som erfordrades, då planer skulle upprättas för en senare mera omfattande rekonstruktion av den centrala bebyggelsen.

De med ny- och ombyggnadsverksamheten i äldre stadsområden förenade problemen har i växlande grad uppmärksamrats i kommunerna. I vissa städer pågår sedan flera år en av respektive kommuner planmässigt ledd relativt omfattande saneringsverksamhet, i andra har ett betydande arbete nedlagts på förberedande utredningar och planer.

TREDJE KAPITLET

Stadssamhällellens hittillsvarande utveckling

Befolkningsutvecklingen

Ännu för hundra år sedan var föga mer än en tiondel av Sveriges befolkning bosatt i städer, och flertalet av dessa var mycket små. År 1850 fanns det endast fem städer med över 10 000 invånare, Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Karlskrona och inalles fjorton med över 5 000 invånare. Tjugo år senare hade ytterligare fyra städer, Gävle, Uppsala, Jönköping och Lund passerat gränsen 10 000 invånare, och antalet städer med över 5 000 invånare hade vuxit till 26.

Ännu hade emellertid nära hälften av städerna — dvs. ett fyrtiotal — mindre än 2 000 invånare och av dessa var det ett dussintal som hade mindre än 1 000 invånare. I dessa sistnämnda städer torde jordbruksnäringarna ha spelat en dominerande roll.

Efter 1870 tog befolkningsutvecklingen i städerna starkare fart. Från drygt en halv miljon invånare vid slutet av år 1870 växte folkmängden inom städernas administrativa gränser fram till slutet av år 1880 till inemot 700 000 invånare och fram till slutet av år 1890 till ungefär 900 000. Vid sekelskiftet hade städernas folkmängd fördubblats i jämförelse med folkmängden vid slutet av år 1870. Vid slutet av år 1900 var sålunda antalet invånare i städer 1,1 miljoner eller drygt en femtedel av hela rikets befolkning vid samma tid. Antalet städer med minst

10 000 invånare hade nu ökat till 21 och av dessa hade 10 mer än 20 000 invånare.

Efter sekelskiftet har städernas folkmängd fortsatt att tillväxa i snabbt tempo. Härtill har icke blott inflyttning och naturlig folkökning utan även inkorporeringar och nybildning av städer bidragit. Utvecklingen fram till slutet av år 1950 belyses av diagram 2.

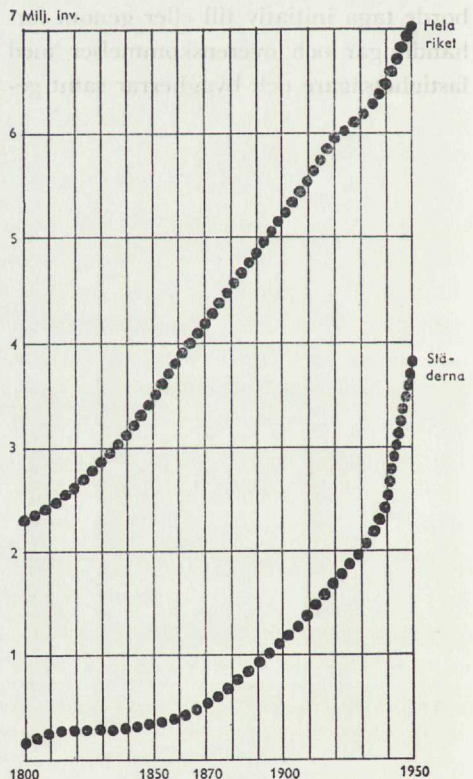


Diagram 2. Folkmängden i hela riket och i städerna 1800—1950.

Jämsides med städerna har andra tätorter — köpingar, municipalsamhällen och icke-administrativa tätorter — expanderat starkt. Statistiska uppgifter om folkmängden i samtliga tätorter med minst 200 invånare (resp. år 1920 med minst 250 invånare) föreligger från och med folkräkningsåret 1920. Enligt dessa uppgifter, som bl. a. med hänsyn till olikheterna i fråga om redovisningsprinciper icke är fullt jämförbara, har hela tätortsbefolkningen ökat från omkring 3 miljoner eller ungefär hälften av hela rikets folkmängd år 1920 till bortåt 5 miljoner eller drygt två tredjedelar av folkmängden i hela riket år 1950. Av diagram 3 framgår, att den ojämförligt starkaste ökningen inträffat under 1940-talet.

Tätorternas expansion sedan 1910 har mera ingående studerats av Gösta Ahlberg i hans avhandling "Befolkningsutvecklingen och urbaniseringen i Sverige 1911—1950" (Monografier utgivna av Stockholms kommunalförvaltning, Stockholm 1953), varur följande uppgifter hämtats.

Tidsperioden 1911—1930 karakteriserades framför allt av storstädernas snabba expansion. Frånsett inkorporeningsvinster ökade Stockholm, Göteborg och Malmö sin befolkning med respektive 38, 34 och 31 procent, medan den genomsnittliga folkökningen i övriga städer uppgick till 26 procent. Under perioden 1931—1950 var skillnaden mellan folkökningen i storstäderna och övriga städer mindre markant. Stockholms befolkning ökade då med 46 procent, Göteborgs med 36, Malmös med 46 och övriga städer med 43 procent. Något ensartat samband mellan tätorternas storlek och folkmängdens tillväxt har icke rätt; ut-

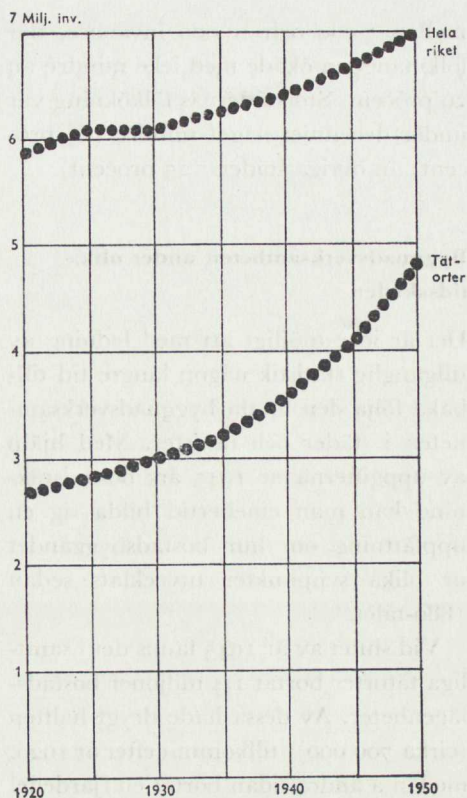


Diagram 3. Folkmängden i hela riket och i tätorterna 1920—1950.

vecklingen har gestaltat sig väsentligt olika under olika perioder. Beträffande samtliga självständiga administrativa tätorter (frånsett fiskelägen) gällde fram till 1930, att de mindre orterna tillväxte i något snabbare takt än de större. Under 1930-talet rädde däremot snarast det motsatta förhållandet.

Under 1940-talet expanderade tätorterna starkare än under något av århundradets tidigare decennier. De administrativa tätorterna, där folkmängden under de tre närmast föregående decennierna ökat med 10 à 15 procent per decennium, ökade nu sin folkmängd med ungefär 25 procent. Denna expansion gjorde sig starkast gällande på orter med

mellan 5 000 och 10 000 invånare, där folkmängden ökade med icke mindre än 29 procent. Storstädernas folkökning var under decenniet något mindre (23 procent) än övriga städers (25 procent).

Byggnadsverksamheten under olika tidsskeden

Det är icke möjligt att med ledning av tillgänglig statistik någon längre tid tillbaka följa den totala byggnadsverksamheten i städer och tätorter. Med hjälp av uppgifterna ur 1945 års bostadsräkning kan man emellertid bilda sig en uppfattning om hur bostadsbyggandet ur olika synpunkter utvecklats sedan 1880-talet.

Vid slutet av år 1945 fanns det i samtliga tätorter bortåt 1,4 miljoner bostadslägenheter. Av dessa hade drygt hälften (cirka 700 000)¹ tillkommit efter år 1920, medan å andra sidan bortåt en fjärdedel (cirka 340 000) tillkommit före sekelskiftet.

Den äldre bostadsbebyggelsen består — utom i de största städerna — till övervägande del av små hus. Detta framgår av bostadsräkningens uppgifter om lägenheternas fördelning på hus inrymande olika antal bostadslägenheter. Antalet bostadslägenheter i ett hus ger visserligen icke alltid ett rättvisande mått på husets storlek, bland annat därför att husen även kan inrymma andra lokaler, men i förevarande sammanhang torde dock detta sätt att mäta husstorlekarna kunna accepteras.

Av de lägenheter som finns kvar från tiden före år 1881 i samtliga städer med minst 30 000 invånare utom de tre storstäderna, är inemot hälften belägna i hus med högst fyra lägenheter och endast en

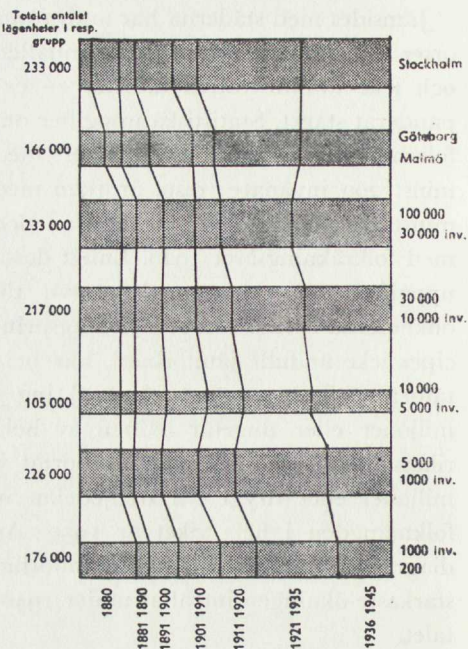


Diagram 4. Antalet bostadslägenheter vid slutet av år 1945 i tätorter av olika storlek fördelade efter husets byggnadsår.

sjättedel i hus med minst tio lägenheter. I tätorter med mindre än 30 000 invånare är drygt två tredjedelar av lägenheterna från tiden före år 1881 belägna i hus med högst fyra lägenheter och mindre än tiondelen i hus med tio eller flera lägenheter.

Lägenheter i hus med minst tio lägenheter kom under 1880-talet att utgöra ett dominerande inslag endast i storstädernas bostadsproduktion. Av de lägenheter som i Göteborg och Malmö finns kvar från tidsperioden 1881—1900 är sålunda mer än två tredjedelar belägna i så stora hus. I övriga städers och tätorters bostadsproduktion dominerade däremot, liksom tidigare, lägenheter i mind-

¹ Samtliga här redovisade tal har erhållits genom utproportionering av antalet lägenheter med okänt byggnadsår.

re hus. Inslaget av lägenheter i hus med minst tio lägenheter ökade i den bostadsproduktion som under perioden ägde rum i städer med minst 30 000 invånare och utgjorde där drygt en tredjedel av hela produktionen. I övriga städer och tätorter inträdde däremot icke några mera påfallande förändringar i fråga om bostadsproduktionens fördelning på hus av olika storlek.

Även under 1900-talets tre första decennier karakteriserades bostadsbyggandet av att tämligen små hus dominerade i alla städer och tätorter utom storstäderna. På orter med 30 000 till 100 000 invånare utgjorde andelen lägenheter i hus med minst tio lägenheter 30 à 40 procent av hela bostadsproduktionen, på orter med 10 000 till 30 000 invånare var motsvarande andel 10 à 20 procent och på de minsta orterna översteg den genomsnittligt icke 10 procent. Några markerade skillnader i fråga om bostadsproduktionens fördelning på lägenheter i stora och små hus föreligger mellan de tre decennierna endast såtillvida, att produktionen av enfamiljs- och tvåfamiljshus fick ett stort uppsving under 1920-talet.

Från och med 1930-talet inträdde däremot en markant förskjutning. Hus med minst tio lägenheter dominerade nu bostadsproduktionen på orter med mer än 30 000 invånare och andelen lägenheter i sådana hus ökade såväl absolut som relativt även i den bostadsproduktion som bedrevs på orter med mindre än 30 000 invånare. Hus med 20 eller flera bostadslägenheter, som tidigare icke spelat någon nämnvärd roll i de mindre och medelstora tätorternas bostadsproduktion, utgjorde nu ett icke obetydligt inslag i denna. Ännu mera

markerad blev förskjutningen av bostadsproduktionens inriktning på stora och små hus under 1940-talet, och den gjorde sig nu kraftigt gällande också på tätorter med mindre än 10 000 invånare. På orter med 5 000 till 10 000 invånare kom andelen lägenheter i hus med minst tio lägenheter först under 1930-talet att överskrida 10 procent av bostadsproduktionen, och under perioden 1941—1945 bestod inemot halva bostadsproduktionen av lägenheter i så stora hus.

Tillgängligt statistiskt material möjliggör icke en lika fullständig belysning av bostadsbyggandets utveckling i tätorterna efter år 1945. Det finns sålunda inga uppgifter om hur de cirka 300 000 lägenheter, som under åren 1946—1953 tillkommit i landets samtliga tätorter fördelar sig på hus av olika typ. För samtliga städer och köpingar kan emellertid uppgifter erhållas om antalet under åren 1949—1952 färdigställda lägenheter fördelade på hus av olika storlek. Dessa uppgifter redovisas nedan i relativa tal.

Antalet lägenheter i:

en- och tvåfamiljshus	flerfamiljshus medläg.	1—9	10—19	20—49	50—∞	Summa
13,3	8,2	28,0	41,1	9,4	100,0	

Drygt hälften av nyproduktionen var sålunda belägen i hus med minst tjugo lägenheter. Till och med i de städer och köpingar som icke hade mer än 5 000 invånare dominerade produktionen av relativt stora flerfamiljshus. Antalet lägenheter i nybyggda hus med 10—19 lägenheter utgjorde sålunda i dessa städer och köpingar 32 procent av hela bostadsproduktionen, och hus med minst 20 lägenheter inrymde ungefär 19 procent av samtliga nytillkomna lägenheter.

Bebyggelseutvecklingen ur plansynpunkt

Fram till industrialismens genombrott omkring år 1870 undergick stadssamhäl- lenas bebyggelse ganska små föränd- ringar. Till och med i de större städerna karakteriserades stadsbilden ännu av byggnader med en eller två våningar. I städernas centralare delar bildade hand- dels- och hantverksgårdarna ofta slutna, mot de smala gatorna bestämt avgrän- sade kvarter med butikslokaler och äga- rens bostad i gathuset och ekonomiut- rymmen i envåningslängor runt gårds- planen. Många mindre städer känne- tecknades av ett tämligen öppet bygg- nadssätt, där enfamiljs- och tvåfamiljs- husen helt dominerade och hus med mera än fyra lägenheter var ovanliga. Bebyggelsen i utkanterna av städerna bestod huvudsakligen av småhus, maga- sin och lador.

Ända fram till år 1874 reglerades stads- bebyggelsen endast genom lokala bygg- nadsordningar, fastställda enligt Bygg- ningabalken i 1734 års lag. Bestämmel- serna i dessa byggnadsordningar beaktade i allmänhet främst brandskyddssyn- punkter men mera sällan strängare hygieniska fordringar. Ofta intogs visser- ligen i byggnadsordningarna bestämmel- ser om planers uppgörande och faststäl- lande innan nya kvarter fick anläggas och bebyggas, om gatubredd samt om bildande av lämpliga byggnadstomter m. m., men det blev i allmänhet först efter större eldsvådor, som stadsplaner verkligen uppgjordes och fastställdes.

De mönster enligt vilka kvarter och stadsdelar sammanfogades till stadsen- heter var medeltidsplanen och barockens rutplan. Inom de sydligaste delarna av landet, där trähus knappast förekommit

och stadsbebyggelsen därför varit rela- tivt förskonad från ödeläggande bränder, finns ett flertal städer, vilkas medeltida planer med krokiga gator och oregel- bundna kvarter ännu präglar bebyggel- sen. I städer med övervägande trähus har emellertid den ursprungliga bebyg- gelsen ofta helt eller delvis utplånats genom eldsvådor, varefter de gamla stadsplanerna omformats i enlighet med senare tiders ideal. Genom att utlägga ett system av breda och raka gator avsåg man framför allt att minska brandrisken, men med den reguljära kvarters- och tomtindelningen skapades dessutom vissa förutsättningar för en i hygieniskt av- seende gynnsammare miljö. Fastighets- ägarnas ovilja att låta justera gällande äganderättsförhållanden gjorde det emel- lertid ofta svårt att inom kvarteren ra- tionellt genomföra de reguljära planerna. Inom de nya kvartersgränserna kom ny- bebyggelsen därför ofta att ske efter den ursprungliga oftast snedvinkliga och ir- rationella fastighetsindelningen.

När stadsbygget i samband med industrialiseringen och järnvägsbygget fram emot slutet av 1800-talet på all- var tog fart uppstod mångenstädes både hygieniskt och estetiskt mycket otillfreds- ställande förhållanden. Hade gällande byggnadsreglerande bestämmelser varit någorlunda tillfyllest vid en låg och lång- sam exploatering, så visade de sig nu helt otillräckliga.

1874 års byggnadsstadga för rikets städer avsåg att förebygga de värsta olä- genheterna. Här infördes sålunda bland annat vissa fordringar beträffande hus- höjd, gårdsstorlek m. m. I tillämpningen beaktades emellertid ofta icke de blyg- samma hygieniska krav stadgan avsåg att hävda.

Enligt denna byggnadsstadga måste nu varje stad uppgöra plan för stadens ordnande och bebyggande, omfattande såväl byggnadskvarter som gator, torg och andra allmänna platser. Vidare innehöll stadgan bestämmelser om tomtindelning, om byggnads beskaffenhet, om byggnadsordning m. m. Sådana byggnadsordningar ansågs emellertid icke äga tillämpning för mera än den del av staden, för vilken stadsplan fastställdes. Enda möjligheten att åstadkomma någon reglering av bebyggelsen inom övriga delar av staden var att utsträcka stadsplanen att omfatta även dessa, vilket stundom ledde till orimligt stora planer.

Stadsplaner enligt 1874 års byggnadsstadga stannade emellertid oftast på papperet, enär gällande lagstiftning ej gav kommunerna tillräcklig makt att genomföra dem. Genom lagen 1907 angående stadsplan och tomtindelning erhöll man visserligen det civilrättsliga underlaget för ordnande av rättsförhållandena mellan kommun och enskilda vid stadsplans fastställande och genomförande. Någon verklig förbättring i stadsbyggandet kunde denna lagstiftning dock icke åstadkomma annat än på jungfrulig mark. Vid lagens utfärdande hade man nämligen icke vidtagit några ändringar i 1874 års byggnadsstadga, som fortfarande gällde.

Den stora inflyttningen till stadssamhällena i samband med industrialiseringen under senare delen av 1800-talet medförde särskilt i de största och starkast industrialiserade städerna ett mycket omfattande bostadsbyggande. I många fall blev den nya bebyggelsen både låg och gles men ofta också gyttig och mer eller mindre uppblandad med kvarstående äldre bebyggelse. I många av de



Det nuvarande Hälsingborg.



Hälsingborg för 100 år sedan.

områden som nu bebyggdes bär stadsplan och tomtindelning ännu spår av en ursprungligen mycket oregelbunden indelning. I storstäderna inriktades emellertid bostadsproduktionen alltmera på större hyreshus innehållande huvudsakligen smålägenheter avsedda för den hastigt tillväxande arbetarbefolkningen. Då byggnadsförfattningarna icke krävde någon samordning av bebyggelsen kvartersvis utan tillät att den höga byggnadsrätten för varje tomt fritt utnyttjades, blev resultatet i sämsta fall en sluten, 4—5 våningar hög kvartersbebyggelse med bostäder även i sammangyttrade

gårdshus kring trånga, mörka gårdar belamrade med uthus. På vissa håll — och särskilt vid periodens början — bestod den nya hyreshusbebyggelsen till övervägande del av trähus.

I de mindre och medelstora städerna exploaterades kvartermarken inte lika hårt som i de större städerna. I den mån flerfamiljshus uppfördes var dessa i allmänhet ganska små och innehöll sålunda endast undantagsvis flera än tio lägenheter. Enstaka höga hus blev emellertid insprängda i den äldre låga bebyggelsen, där de sedan dess med sina brandgavlar mot granntomterna utgjort ett estetiskt föga tilltalande inslag i stadsbilden. De centrala delarna förblev sålunda i det stora hela lågt exploaterade medan nybebyggelsen i stor utsträckning planlöst spred sig ut över stora områden utom räckhåll för byggnadsförfattningarnas bestämmelser.

Endast i de största städerna uppkom någon mera markerad citybildning, där bebyggelsen i hela kvarter eller större områden så gott som uteslutande inrymde butiker, kontor, allmänna lokaler och dylikt. I flertalet samhällen uppstod emellertid vissa mer eller mindre citybetonade stråk, där åtminstone bottenvåningarna till övervägande del innehöll butiker och andra lokaler för annat än bostadsändamål.

På många håll i landet i såväl större som mindre samhällen uppblandades bostadsbebyggelsen med industrier och verkstäder, vilka genom rök och buller vållade obehag för de boende.

Bristerna i gällande byggnadslagstiftning blev till följd av tätorternas fortgående expansion alltmera kännbara, och många utredningar igångsattes under årens lopp för att åstadkomma en lag-

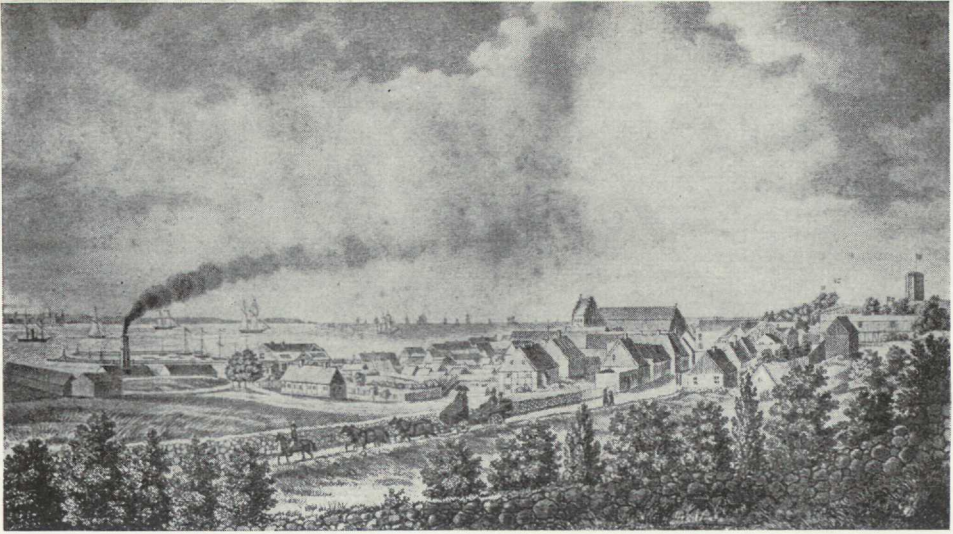
stiftning, som kunde bringa reda i stadsbebyggelsen.

Först efter ett långvarigt och ingående utredningsarbete utfärdades år 1931 stadsplanelagen och den nya byggnadsstadgan, som i förhållande till äldre rätt innefattade betydelsefulla nyheter med avseende å samhällenas planläggning och byggnadsverksamhetens ordnande.

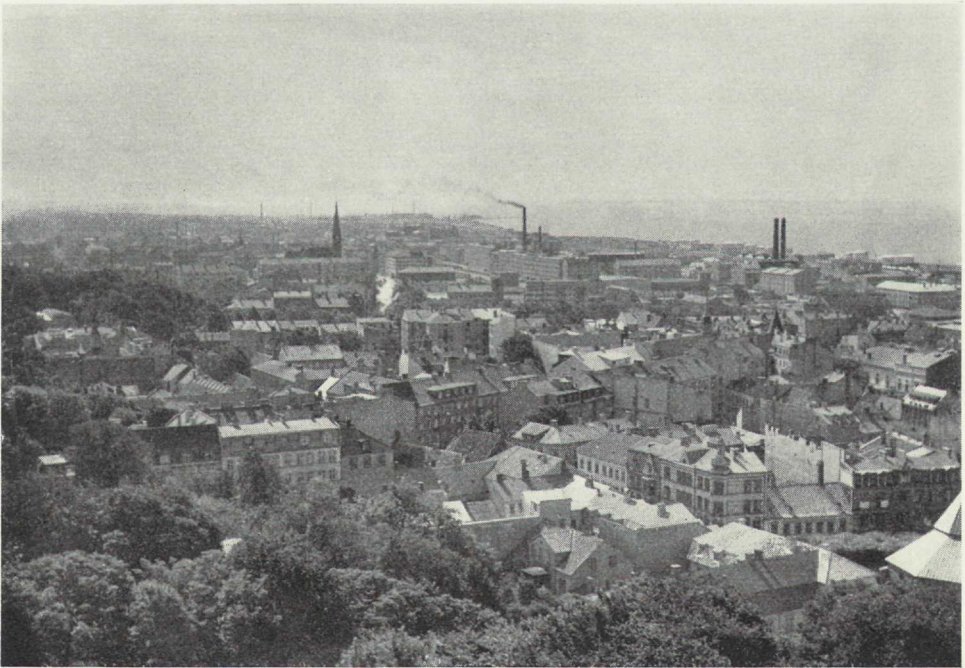
Bland annat förutsattes nu, att nya stadsplaner skulle upprättas även för redan bebyggda stadsdelar. Stadsplanebegreppet fick en fördjupad innebörd och den i planen upptagna markens användning skulle i erforderlig omfattning regleras genom stadsplanebestämmelser. Kommunernas möjligheter att lösa mark för plans genomförande ökades.

Mycket arbete ägnades under de följande åren åt att snabbt få fram stadsplaner för städernas redan bebyggda delar, så att man skulle kunna ersätta de gamla generella föreskrifterna enligt 1874 års byggnadsstadga med för varje kvarter avpassade stadsplanebestämmelser. Enskild tomt fick icke längre bebyggas utan hänsyn till granntomterna. Varje kvarter skulle regleras som en enhet.

Under 1930-talet ökade bostadsproduktionen kraftigt i tätorterna och samtidigt steg anspråken på bebyggelsens stadsplanetekniska och hygieniska standard. Det uppstod därför ett behov av en mera genomgripande rättslig reglering av byggnadsverksamheten än den stadsplanelagen möjliggjorde. För att förhindra en slumpartad utspridning av bebyggelsen och få till stånd ett rationellt utbyggande av samhällena krävdes sålunda möjligheter för det allmänna att efter översiktlig planläggning leda byggnadsverksamheten till lämpliga områden och förhindra uppkomsten av olämplig



Hälsingborg omkring år 1850.



... och 100 år därefter.



Parti av Hälsingborg omkring år 1850.



Samma stadsparti i dag. Fastighetsindelningen är till stor del oförändrad.

tätbebyggelse. Sådana möjligheter skapades genom 1947 års byggnadslagstiftning.

Trots denna lagstiftning har emellertid efterkrigsårens omfattande bostadsbyggande icke alltid blivit lämpligt lokaliserat. I både stora och små stadssamhällen har hyreshusbebyggelsen sålunda förlagts till samhällets periferi — ofta på betydande avstånd från centrum — medan centralt belägna, mycket lågt eller icke alls exploaterade fastigheter endast i starkt begränsad omfattning tagits i anspråk för nybebyggelse. Även om det i vissa fall kan vara lämpligt att innerstadsområden förblir lågt exploaterade är det — som framhållits i kapitel I — i många stadssamhällen en synnerligen angelägen uppgift att söka hejda en fortsatt utspridning av hyreshusbebyggelsen och åstadkomma en större koncentration av bebyggelsen i äldre stadsområden.

Hittillsvarande sanering

Stora delar av tätorternas bostadsbestånd har under tidernas lopp undergått mer eller mindre genomgripande ombyggnader. Enligt 1945 års bostadsräkning har ungefär 37 procent av de hus som uppförts i tätorterna före år 1920 underkastats ändrings- eller förbättringsarbeten som icke kan betecknas som underhållsarbete och för hus uppförda under åren 1921—1945 är motsvarande procenttal 12. Av bostadsräkningens uppgifter att döma ökade ombyggnadsverksamheten oavbrutet under åren 1921—1940 för att därefter åter nedgå. Medan antalet lägenheter i de hus i tätorterna som ombyggdes under åren 1921—1930 i genomsnitt per år uppgick till ungefär 5 000,

var motsvarande antal under perioden 1931—1935 i genomsnitt per år ungefär 12 000 och under perioden 1936—1940 cirka 20 000. Det sjönk därefter under perioden 1941—1945 till cirka 16 000 per år.

Genom socialstyrelsens statistik över byggnadsverksamheten kan man erhålla uppgifter om det antal lägenheter som årligen avgått ur bostadsbeståndet genom rivning eller ombyggnad. Det bör emellertid observeras, att det Ortsbestånd denna statistik avser icke är identiskt med bostadsräkningens tätorter och att speciellt de mindre tätorterna är underrepresenterade. Vidare bör hållas i minne, att statistiken icke anger den totala avgången av bostadslägenheter.

Avgången av lägenheter har under hela den period socialstyrelsens statistik avser varit tämligen obetydlig. I de s. k. gemensamma orterna, dvs. de orter för vilka uppgifterna redovisats samtliga år, avgick sålunda åren 1930 och 1931 ungefär 2 000 lägenheter årligen, varefter antalet avgångna lägenheter minskade till 1 000 depressionsåret 1933 och därefter åter steg fram till år 1938, då det uppgick till ungefär 4 000. Under 1940-talet låg antalet årligen avgångna lägenheter vid ungefär samma nivå som i början av 1930-talet, dock utan att något år vara så lågt som år 1933. Åren 1949—1952, för vilka uppgifter avseende städer, köpingar och municipalsamhällen kan erhållas ur bostadsstyrelsens statistik, synes avgången av lägenheter ha haft ungefär samma omfattning som tidigare år under 1940-talet. Genom rivning avgick sålunda i genomsnitt per år på dessa orter bortåt 1 000 lägenheter och genom ombyggnad bortåt 500.

I själva verket var det endast i Stock-

holm som avgången av bostadslägenheter väsentligt minskade under 1940-talet. I Stockholm avgick sålunda genom rivning eller ombyggnad omkring 850 lägenheter per år under 1930-talet, en siffra som under perioden 1940—1948 nedgick till drygt 200 och under de därefter följande åren 1949—1952 till omkring 160 lägenheter per år. Under år 1953 ökade avgången ur bostadsbeståndet åter bland annat till följd av den påbörjade regleringen av Nedre Norrmalm. Enbart genom rivning avgick sålunda detta år bortåt 400 lägenheter. I övriga stadsamhällen synes däremot avgången av lägenheter ha varit ungefär lika stor under 1940-talet som under 1930-talet. För socialstyrelsens gemensamma uppgifts-orter utom Stockholm redovisades sålunda ett antal avgångna lägenheter, som i genomsnitt per år under perioden 1930—1939 uppgick till 1 481 och under perioden 1940—1948 till 1 413. Jämförbara uppgifter för åren 1949—1953 finns ej redovisade, men avgången av lägenheter under dessa år synes icke ha varit nämnvärt mindre. Varken under 1930-talet eller under 1940-talet "bortsanerades" sålunda mer än ett obetydligt antal lägenheter.

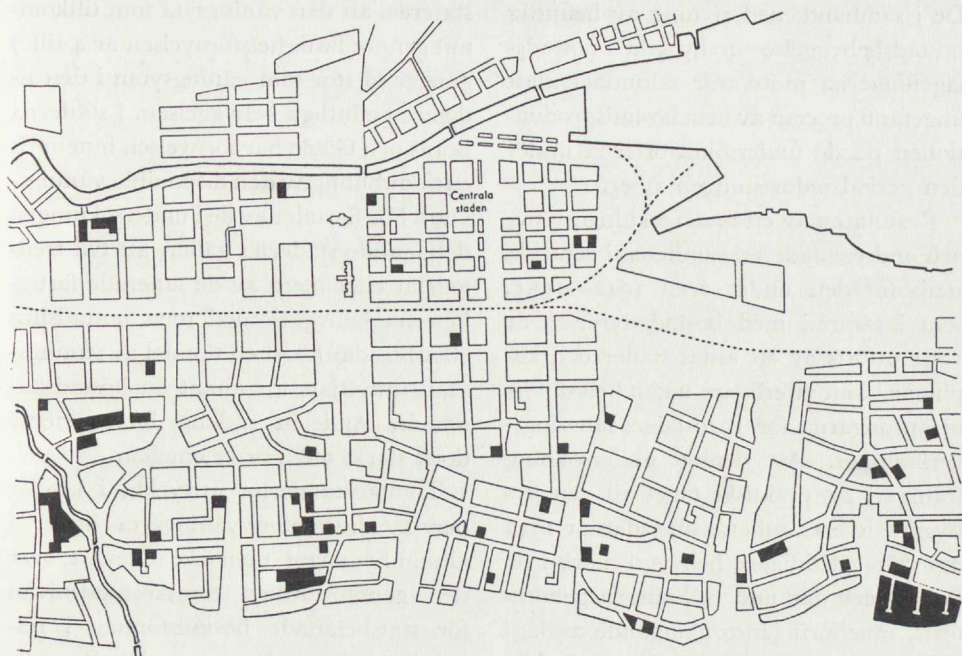
Lägenheter har emellertid också avgått ur bostadsbeståndet genom att tagas i anspråk för andra ändamål, genom sammanläggningar som icke redovisats som ombyggnad och på andra vägar. Denna i statistiken osynliga avgång torde tidvis ha varit tämligen betydande. En i Malmö företagen undersökning tyder sålunda på att under efterkrigsåren ett eller annat hundratal lägenheter per år på detta sätt försvunnit ur stadens bostadsbestånd.

Bostadssociala utredningen framhöll i

andra delen av sitt slutbetänkande (SOU 1947: 26) att den saneringsverksamhet som förekommit i stadssamhällena under 1930-talet möjliggjorts av en rad speciella förutsättningar som icke kunde väntas föreligga vid sanering i större omfattning. Det hade endast i undantagsfall varit fråga om att utan förändringar i markutnyttjandet ersätta en vanlig bostadsfastighet med en annan. Saneringen hade ofta möjliggjorts genom en ökning av markutnyttjandet eller genom att stigande markvärden på annat sätt skapat särskilt gynnsamma ekonomiska betingelser för ny- eller ombyggnadsverksamhet. Undersökningar rörande saneringsverksamheten under 1940-talet leder i stort sett till samma slutsatser.

Vissa tämligen summariska uppgifter om saneringsverksamhetens karaktär under åren 1946—1949 kan erhållas ur en av bostadsstyrelsen utförd inventering av tillgången på tomtmark i 87 av de 99 städer och köpingar som år 1949 hade minst 7 000 invånare. I 79 av dessa kommuner avgick nämnda år cirka 2 500 bostadslägenheter genom rivning, medan 8 kommuner icke redovisade några rivningar. Den väsentliga orsaken till att rivning av bostäder företagits synes ha varit förväntningar om bättre utbyte av tomtmarken vid nybebyggelse, ehuru även behovet av mark för trafikändamål, allmänna platser och offentliga byggnader spelat viss roll.

Som regel har tomtmarken efter rivningarna utnyttjats avsevärt intensivare än tidigare. Nära 700 tomter har berörts av rivningarna. Inemot 300 av dessa har efter rivningen tagits i anspråk för annat ändamål än bostäder eller var ej utnyttjade vid den tidpunkt då undersökningen



Fastigheter i de centralare delarna av Sundsvall där nya byggnader uppförts under åren 1946—1949.

genomfördes, medan på de återstående 400 tomterna uppförts eller planerats hus inrymmande cirka 7 500 bostadslägenheter. Trots att så stor del av tomtmarken använts för annat än bostäder, har saneringen sålunda inneburit, att antalet bostäder på berörda tomter ökat till det tredubbla (från 2 500 till 7 500), varjämte ett avsevärt tillskott av lokaler för andra ändamål erhållits. På de tomter som efter rivning utnyttjats för bostäder fanns tidigare endast 1 600 bostadslägenheter. Antalet bostadslägenheter har sålunda på dessa tomter kunnat ökas mer än fyra gånger.

Belägenheten av de fastigheter, på vilka rivningar ägt rum, har redovisats å kartor. Endast en mindre del av rivningarna har skett inom de intensivast utnyttjade delarna av tätorternas cityområden. Däremot är antalet rivningar

på välbelägna tomter i närheten av city förhållandevis stort. På många orter kan man konstatera, att det i påfallande stor utsträckning är hörnfastigheter som kommit i fråga.

I allmänhet synes rivningarna och nybyggnaderna icke ha ingått i någon plan för mera omfattande sanering. Fastigheterna är spridda över tämligen stora områden och något samband mellan de olika rivnings- och nybyggnadsföretagen kan spåras endast i något enstaka fall, då syftet varit att förbättra trafikförhållandena. Stadsplanetekniska skäl har visserligen tämligen ofta angivits som skäl för rivning, men det synes då i allmänhet endast ha varit fråga om förbättringar av stadsplanen å enstaka punkter. Rent kvantitativt har saneringsverksamheten i allmänhet icke spelat någon större roll i förhållande till nyproduktionen i övrigt.

De i samband med rivning av befintlig bostadsbebyggelse nybyggda bostadslägenheterna motsvarar sålunda endast ungefär 6 procent av hela bostadsproduktionen på de undersökta orterna under den period redovisningen avser.

Resultaten av en undersökning av ny- och ombyggnadsverksamheten i centrala stadsområden under åren 1942—1951, som i samråd med bostadsstyrelsen år 1951 utförts av ett antal städer och köpingar,¹ kan ytterligare något belysa förutsättningarna för 1940-talets saneringsverksamhet. Av denna undersökning framgår, att praktiskt taget all den nybyggnadsverksamhet, som sedan år 1942 ägt rum på tidigare bebyggd mark i de kommuner där undersökningen genomförts, inneburit ianspråktagande av lågt exploaterad mark. Den tidigare befintliga bebyggelsen har i allmänhet bestått av hus i en eller högst två våningar byggda under 1800-talet och som regel av mycket låg kvalitet. I samband med bebyggelsens förnyande har den på respektive fastigheter disponibla våningsytan kraftigt ökat. För Malmö gäller sålunda att fastighetsförnyelsen genomsnittligt sett inneburit en tredubbling av våningsytan och beträffande flera medelstora och mindre städer och köpingar kan kon-

stateras, att den våningsyta som tillkommit genom fastighetsförnyelsen är 4 till 7 gånger så stor som våningsytan i den tidigare befintliga bebyggelsen. I städerna Borås och Gävle har förnyelsen inneburit en tiodubbling av den disponibla våningsytan. För flertalet av de i undersökningen deltagande städerna gäller, att två tredjedelar eller mera av de sanerade fastigheterna bebyggs med rena bostadshus eller hus där högst en tiondel av våningsytan utnyttjats för annat än bostadsändamål. Andelen sådana hus varierar dock starkt olika orter emellan.

Tomtkostnaderna uttryckta i kronor per kvadratmeter våningsyta ligger i allmänhet något, men icke avsevärt, över den genomsnittliga tomtkostnadsnivån för statsbelånade bostadsföretag i respektive orter under 1940-talet. Bostadshyrorna företer helt naturligt viss spridning men synes genomsnittligt sett icke nämnvärt avvika från de hyror per kvadratmeter lägenhetsyta, som godtagits i samband med statlig belåning av bostadshus i orternas ytterområden. Hyrorna för butikslokaler förefaller ej heller anmärkningsvärt höga. Åtskilliga av saneringsföretagen har också finansierats med statliga lån.

¹ Malmö, Kalmar, Borås, Norrköping, Vänersborg, Motala, Hedemora, Sandviken, Uppsala, Skövde, Finspång, Enköping, Gävle, Skellefteå, Kristianstad, Hässleholm.

FJÄRDE KAPITLET

Befolkningsutveckling, bostadsbehov och saneringsmöjligheter

När bostadssociala utredningen räknade med möjligheten av en sanering i tätorterna under perioden 1946—1960 varigenom mer än 200 000 bostadslägenheter skulle försvinna ur lägenhetsbeståndet utgick den från att bostadsproduktionen i dessa orter skulle hållas vid en nivå av omkring 45 000 lägenheter per år. Det fanns anledning räkna med att hushållsbildningen i tätorterna till följd av förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning och en fortgående avtappning av landsbygdens befolkningsreserver inte längre skulle komma att ske i samma snabba takt som tidigare. Under dessa förutsättningar borde den vid krigets slut kvarstående bostadsbristen kunna vara avvecklad vid slutet av 1940-talet, och ett snabbt ökande utrymme för rivning och ombyggnad av bostadslägenheter kunde därefter uppstå.

Utredningens kalkyler kullkastades emellertid av en utveckling som i väsentlig mån betingades av efterkrigsårens extrema högkonjunktur för stadsnäringarna. Utredningen hade utgått från det statistiska material som fanns tillgängligt före 1945 och grundat sina antaganden om befolkningsutvecklingen på de tendenser som därur kunde utläsas. Den hade reserverat sig för konsekvenserna av en omfattande immigration och hade icke kunnat förutse vare sig den kraftiga ökning av giftermålsfrekvensen eller den snabba nedgång i dödligheten som skulle

komma att präglade efterkrigsårens befolkningsutveckling. För uppskattningarna av bostadsbehovet spelade det däremot mindre roll, att utredningen något underskattade den tendens till ökad hushållsbildning bland ogifta som gjort sig gällande under 1940-talet lika väl som under tidigare decennier.

Av antydda skäl kom den årliga ökningen av bostadsefterfrågan, i antal lägenheter räknad, i verkligheten att med omkring femtio procent överskrida den efterfrågeökning utredningen räknat med. Då härtill kom att statsmakterna av ekonomiskt-politiska skäl icke fann det möjligt att vidmakthålla en bostadsproduktion av den omfattning utredningen förutsatt, kunde bostadsproduktionen icke hålla jämna steg med den ökande efterfrågan och resultatet blev skärpt bostadsbrist.

Mot bakgrunden av dessa erfarenheter är givetvis den största försiktighet motiverad vid varje försök att bedöma den fortsatta utvecklingen på bostadsmarknaden och speciellt möjligheterna att avveckla bostadsbristen. Vissa hållpunkter för en sådan bedömning kan man dock få ur tillgängligt statistiskt material.

I en promemoria angående bostadsmarknadsläget hösten 1953 har bostadsstyrelsens planeringsbyrå med ledning av uppgifter om antalet bostadssökande i drygt 200 kommuner av huvudsakligen tätortskaraktär ansett sig kunna konsta-

tera, att bostadsbristen under år 1953 ökat i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. Detsamma gäller vissa städer med mellan 30 000 och 100 000 invånare, men det är ovisst om bostadsbristen i samtliga städer av denna storlek tillsammantagna ökat eller minskat. I städer med mellan 10 000 och 30 000 invånare torde i varje fall icke någon nämnvärd ökning av bostadsbristen ha ägt rum, och en viss förbättring av bostadsmarknadsläget synes ha kommit till stånd i de minsta städerna och tätorterna. Om antalet bostadssökande utan egen lägenhet tages som mått på bostadsbristens skärpa kan det konstateras, att bristen väsentligen är koncentrerad till de större städerna. 62 procent av dessa bostadssökande återfanns sålunda i Stockholm, Göteborg och Malmö och sammanlagt 80 procent i städer med mer än 30 000 invånare. Även i åtskilliga mindre städer föreligger dock ännu en i förhållande till respektive städers folkmängd ganska betydande bostadsbrist.

Den framtida utvecklingen av bostads efterfrågan i tätorterna betingas uppenbarligen av befolkningsutvecklingen. Förhållandena i de kommuner som enligt indelningen år 1945 var städer eller D-kommuner¹ kan tagas till utgångspunkt för en analys av sambandet mellan befolkningsutveckling och bostadsefterfrågan i tätorterna. Den sammanlagda folkmängden i detta kommunbestånd uppgick vid slutet av år 1950 till 3,2 miljoner, vilket motsvarar 82 procent av folkmängden i tätorter med över 200 invånare enligt tätortsredovisningen i 1950 års folkräkning. Utvecklingen under åren 1946—1952 av de för bostadsefterfrågan mest betydelsefulla faktorerna i befolkningsrörelsen, nettoinflyttningen och äk-

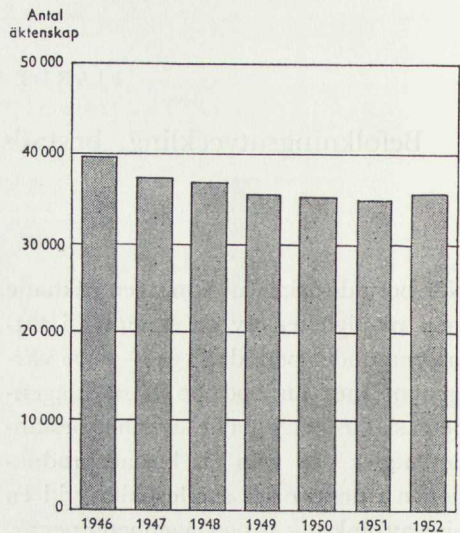


Diagram 5. Antalet ingångna äktenskap i städer och D-kommuner åren 1946—1952.

tenskapsbildningen, redovisas i diagram 5 och 6.

Det framgår av diagrammen, att den totala nettoinflyttningen, som under åren 1946 och 1947 var osedvanligt stor, därefter minskat från år till år med ett avbrott år 1950. Antalet ingångna äktenskap har däremot förblivit i stort sett oförändrat under de senaste fyra åren.

En framskrivning av den vuxna befolkningen i städer och D-kommuner med hänsyn till dess storlek och fördelning på civilståndsgupper kan ge en första hållpunkt för en bedömning av den framtida bostadsefterfrågans storlek. Som utgångspunkt för en sådan framskrivning skall här först väljas förutsättningen, att nettoflyttningen under de närmaste decennierna får samma genomsnittliga omfattning som under perioden 1946—1950, dvs. 237 000 personer per femårsperiod.

¹ Med D-kommuner avses kommuner, där minst två tredjedelar av befolkningen är bosatt i tätort.

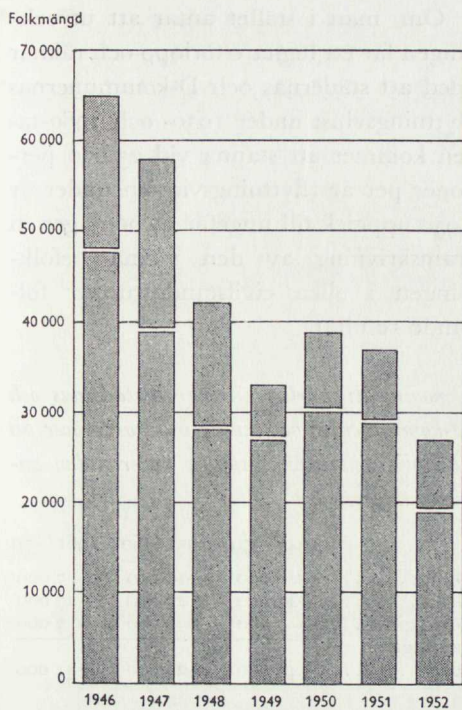


Diagram 6. Flyttningsöverskottet i städer och D-kommuner åren 1946—1952. (Staplarnas övre del anger överskottet i befolkningsuthytet med utlandet.)

Innan resultaten av framskrivningen redovisas måste emellertid vissa av de övriga antaganden som lagts till grund för denna diskuteras.

Dödligheten i olika åldersklasser har antagits motsvara 1946 års dödlighet i hela riket. Det hade i och för sig varit motiverat att räkna med en lägre dödlighet, men i förevarande sammanhang har detta förhållande icke någon större betydelse.

Frekvensen av första giften bland män i olika åldrar har antagits bli densamma som i städerna åren 1945—1946. Giftermålsfrekvensen hör till de mest konjunktur känsliga faktorerna i befolkningsutvecklingen och antagandet är sålunda osäkert. Den antagna giftermålsfrekven-

sen är den högsta som hittills konstaterats i Sverige. Eftersom framskrivningen avser enbart befolkningen över 20 år erfordras intet särskilt antagande om fruktbarheten.

Den genomsnittliga årliga ökningen, respektive minskningen, av antalet vuxna ogifta, gifta och förut gifta under tioårsperioderna 1951—1960 och 1961—1970 kan under de angivna förutsättningarna beräknas bli följande.

Genomsnittlig årlig ökning (+) resp. minskning (—) av städernas och D-kommunernas befolkning i åldrarna över 20 år i olika civilståndsgrupper under nedan angivna tidsperioder

	1946—50	1951—60	1961—70
Ogifta	— 8 000	— 1 500	+ 11 000
Gifta	+ 45 000	+ 36 000	+ 43 000
Förut gifta . . .	+ 7 000	+ 7 000	+ 8 000
Samtliga vuxna	+ 44 000	+ 41 500	+ 62 000

Det framgår av tablån, att den vuxna befolkningen under angivna förutsättningar skulle komma att öka något långsammare under 1950-talet än under den föregående femårsperioden. Av särskild betydelse för en bedömning av bostadsmarknadsutvecklingen är, att detta speciellt gäller den gifta befolkningen. Den slutsatsen synes sålunda kunna dragas, att bostadsefterfrågan i antal lägenheter räknad, om den betingades enbart av befolkningsutvecklingen, skulle komma att tillväxa långsammare under 1950-talet än under perioden 1946—1950, även om giftermålsfrekvensen skulle stabiliseras vid 1945/1946 års höga nivå och flyttningsvinsterna till tätorterna bleve lika stora som i genomsnitt under 1940-talets senare del. Under det därefter följande decenniet skulle emellertid en omsvängning ske. Det befolkningsmässiga underlaget

för efterfrågan på bostadslägenheter skulle då under de angivna förutsättningarna tillväxa långt mera än under 1940-talets senare del.

Man kan ifrågasätta om befolkningsreserverna på landsbygden är tillräckliga för att medge en så omfattande nettoinflyttning till städer och D-kommuner som den här antagna. Förutsätter man att städernas och D-kommunernas flyttningsoverskott helt rekryteras från landsbygden skulle antagandet i själva verket innebära, att landsbygdens arbetsföra befolkning (i åldrarna 15—65 år) mellan 1950 och 1970 skulle reduceras med bortåt hälften, en utveckling som förefaller föga sannolik. Det kan däremot icke anses uteslutet att flyttningsoverskottet under 1950-talet blir så stort som här antagits. Såvida icke befolkningsutbytet med utlandet även framdeles ger ett flyttningsoverskott förutsätter en sådan utveckling, att landsbygdens arbetsföra befolkning kan reduceras med bortåt en femtedel.

Skäl torde emellertid tala för att städernas och D-kommunernas flyttningsoverskott under 1950-talet blir mindre än den genomsnittliga under 1940-talets senare del. De exceptionellt höga flyttningsoverskotten under åren 1946 och 1947 har icke ens tillnärmelsevis uppnåtts under följande år. Dessa flyttningsoverskott betingades till icke oväsentlig del av en immigration, som var en av andra världskrigets efterverkningar. Det kan också förefalla ovisst om den tidvis extrema högkonjunktur för stadsnäringarna, som varit en väsentlig förutsättning för den stora inflyttningen till tätorterna under efterkrigstiden, kommer att prägla utvecklingen under hela innevarande decennium.

Om man i stället antar att utvecklingen får ett lugnare förlopp och räknar med att städernas och D-kommunernas flyttningsoverskott under 1950- och 1960-talen kommer att stanna vid 25 000 personer per år (flyttningsoverskottet under år 1952 uppgick till ungefär 27 000), ger en framskrivning av den vuxna befolkningen i olika civilståndsgupper följande resultat.

Genomsnittlig årlig ökning av städernas och D-kommunernas befolkning i åldrarna över 20 år i olika civilståndsgupper under nedan angivna tidsperioder

	1946—50	1951—60	1961—70
Ogifta	— 8 000	—10 000	+ 7 000
Gifta	+45 000	+27 000	+27 000
Förut gifta . . .	+ 7 000	+ 7 000	+ 7 000
Samtliga vuxna	+44 000	+24 000	+41 000

Som synes skulle under dessa förutsättningar befolkningsunderlaget för den fortsatta hushållsbildningen öka avsevärt långsammare under 1950-talet än under 1940-talets senare del. Liksom enligt det tidigare diskuterade alternativet skulle utvecklingen emellertid ändra riktning under 1960-talet.

Det återstår att diskutera möjligheterna att avveckla bostadsbristen, om befolkningsutvecklingen i städer och D-kommuner skulle komma att följa något av de alternativ för vilka här redogjorts. En avveckling av bostadsbristen förutsätter, förutom att samtliga grupper av befolkningen får sin lägenhetsefterfrågan tillgodosedd, att det uppstår en reserv av lediga lägenheter motsvarande ungefär 2 procent av det totala lägenhetsbeståndet. Av de gifta paren torde ungefär 97 procent ha innehaft egen lägenhet vid slutet av år 1950. Man bör kunna räkna

med att de giftas bostadsefterfrågan blir mättad, då 98,5 procent av alla gifta par innehar egen lägenhet. En viss mindre del av de gifta torde nämligen under alla förhållanden bli bosatt på anstalter av olika slag (sjukhus, vårdhem, ålderdomshem, kaserner m. m.). Det är avsevärt svårare att bedöma i vilken grad ogifta och förut gifta personer kan komma att efterfråga lägenheter. Den procentuella andelen lägenhetsinnehavare inom dessa grupper av befolkningen, de s. k. hushållskvoterna, har under de senaste decennierna tenderat att oavbrutet öka och tendensen till ökning har varit särskilt markant under efterkrigsåren. I det följande antas, att de ogiftas och förut giftas lägenhetsefterfrågan blir tillgodosedd, om deras hushållskvoter kan ökas i den takt som konstaterats för vissa medelstora städer under perioden 1946—1949.

Det måste understrykas, att detta antagande har karaktären av en osäker gissning. Det innebär visserligen en snabbare ökning av hushållskvoterna än den genomsnittliga under 1940-talet men kan därför ingalunda sägas representera något absolut maximum för vad som kan vara tänkbart under innevarande decennium. Dess förverkligande torde dock förutsätta en ekonomisk utveckling, karakteriserad av full sysselsättning och stigande levnadsstandard.

Procentuell andel av olika civilståndsgrupper, som vid slutet av nedanstående kalenderår förutsättes inneha egen lägenhet

	1950	1960	1970
Ogifta över 20 år			
män	26	35	43
kvinnor	39	49	56
Förut gifta			
män	71	77	81
kvinnor	78	84	89

Antagandet innebär, att procenten lägenhetsinnehavare bland ogifta resp. förut gifta män och kvinnor skulle öka så som framgår av tablån ovan.

Bostadsproduktionen i de av framskrivningen berörda orterna kan under perioden 1946—1950 beräknas ha motsvarat ungefär 36 000 lägenheter per år. Genom rivning, ombyggnad, i anspråktagande av bostadslägenheter för näringslivets lokalbehov m. m. torde — försiktigt beräknat — ha avgått ungefär 2 000 lägenheter per år. Netto har sålunda tillkommit 34 000 lägenheter per år. Eftersom ingen lägenhetsreserv föreläggat vare sig vid periodens början eller vid dess slut har antalet hushåll likaså ökat med 34 000. Om inflyttningen till städer och D-kommuner under 1950-talet skulle komma att fortgå i samma takt som under efterkrigsperioden och övriga i kalkylen gjorda antaganden skulle visa sig hållbara, kan bostadsbristen avvecklas mot slutet av 1950-talet och en lägenhetsreserv motsvarande cirka 2 procent av det totala lägenhetsbeståndet skapas vid en årsproduktion av ungefär 38 000 lägenheter dvs. i genomsnitt ungefär 2 000 flera lägenheter per år än under senare delen av 1940-talet. Härvid skulle dock något utrymme för en större årlig avgång ur beståndet än den som ägde rum under efterkrigsåren icke uppstå. Skall under dessa förutsättningar något större antal bostadslägenheter saneras bort måste bostadsproduktionen ökas ytterligare.

Skulle däremot städernas och D-kommunernas flyttningvinst komma att stabiliseras vid genomsnittsnivån 25 000 personer per år finner man, att bostadsbristens avveckling under i övrigt samma förutsättningar kräver en nettoökning av

bostadsbeståndet med i genomsnitt per år ungefär 27 000 lägenheter under 1950-talet. För att därefter bevara balansen på bostadsmarknaden under 1960-talet skulle en genomsnittlig årlig nettoökning av antalet bostadslägenheter under detta decennium om ungefär 28 000 lägenheter vara tillräcklig. Även om den årliga bostadsproduktionen i städer och D-kommuner icke skulle komma att överstiga genomsnittsnivån för 1940-talets senare del (36 000 lägenheter) skulle sålunda under innevarande och närmast följande decennium utrymme föreligga för en avgång ur lägenhetsbeståndet om 9 000 respektive 8 000 lägenheter per år (jämfört med cirka 2 000 under 1940-talets senare del). För att belysa innebörden härav må anföras att det med en "bortsanering" i denna takt skulle krävas ungefär 25 år för att ur bostadsbeståndet avföra alla lägenheter byggda före sekelskiftet.

Den hittills förda diskussionen leder knappast till några entydiga slutsatser. Man kan icke utesluta möjligheten att efterfrågan på bostäder i städerna och D-kommunerna kommer att öka så mycket, att något utrymme för sådan sanering som innebär en större avgång av bostadslägenheter kan uppstå, endast om bostadsproduktionen väsentligt ökas eller bostadsbristens avveckling avsevärt fördröjes. Å andra sidan finns det ingenting i den hittillsvarande utvecklingen, som mera bestämt talar mot antagandet att det även inom ramen för en bostadsproduktion på ungefär samma nivå som den genomsnittliga under perioden 1946—1950 under 1950-talet kan bli utrymme för sanering i successivt vidgad omfattning samtidigt med att bostadsbristen avvecklas. För att påskynda bostads-

bristens avveckling är emellertid en snar ökning av bostadsproduktionen under alla förhållanden motiverad. Skulle bostadsbristen kvarstå vid 1960-talets ingång kan en då insättande ökning av hushållsbildningen komma att ytterligare försvåra dess avveckling och därigenom också än snävare begränsa möjligheterna till bortsanering av äldre bostadslägenheter.

Utvecklingen på enskilda orter kan givetvis komma att avvika väsentligt från den genomsnittliga för samtliga städer och D-kommuner. Allmänt torde gälla, att en mera betydande bortsanering av äldre lägenheter kan bli aktuell tidigare i de mindre städerna och tätorterna än i de medelstora och större. I många av de minsta städerna och tätorterna torde bostadsbristen, i meningen underskott i antal lägenheter räknat, redan nu vara i stort sett avvecklad, medan å andra sidan bostadsbristen skärpts i de största och vissa av de medelstora städerna. Man kan också göra troligt, att de större och medelstora städerna med deras mera differentierade näringsliv och större möjligheter att erbjuda sina invånare service av olika slag, i längden kommer att kunna draga till sig en förhållandevis större del av flyttningsöverskotten från landsbygden än de minsta tätorterna. För storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö torde — såvida icke konjunkturläget radikalt förändras — en sanering av den typ bostadssociala utredningen närmast hade i tankarna, innebärande uttunning av de centrala stadsområdena och bortrivning av ett mycket betydande antal bostadslägenheter, knappast bli aktuell inom det närmaste decenniet. I mindre och medelstora städer och andra tätorter är saneringsproblemet i högre

grad en fråga om bättre utnyttjande av den centralt belägna tomtmarken. På många sådana orter bör man kunna räkna med att sanering redan nu kan bedrivas i icke obetydlig omfattning utan risk att den därmed förenade ökade avgången av bostadslägenheter skall medföra någon väsentlig skärpning av bo-

stadsbristen. Huruvida efterfrågan på nya bostadslägenheter i flerfamiljshus på längre sikt räcker till både för ett fortsatt utbyggande av ytterområdena och för en väsentlig ökning av antalet bostadslägenheter i äldre stadsområden är här i själva verket en brännande aktuell fråga.

FEMTE KAPITLET

Olika former av sanering

Sanering, i den mening begreppet här användes, kan genomföras genom rivning av befintlig bebyggelse och därpå följande nybyggnad, genom ombyggnad, till- eller påbyggnad och slutligen genom enbart bortrivning av viss bebyggelse, undanröjande av uthus, stängsel, m. m., s. k. gårdssanering. Ett och samma saneringsföretag kan givetvis också genomföras genom en kombination av någon eller några av dessa saneringsformer. En byggnad kan bortrivnas och ersättas med en ny, medan angränsande byggnad ansluts till samma förvaltningsenhet efter ombyggnad, flertalet byggnader inom ett kvarter kan byggas om och i samband därmed kan samtidigt en gårdssanering genomföras.

Både sanering genom rivning och nybyggnad och sanering genom ombyggnad kan i ett sammanhang utföras antingen på en enstaka tomt, inom en större del av ett kvarter, inom ett helt kvarter eller på ett område omfattande flera kvarter. Med hänsyn till saneringsenhetens storlek brukar man ofta skilja mellan punktsanering och kvarterssanering. Med punktsanering brukar därvid i allmänhet avses sanering av en enstaka tomt i ett kvarter, medan begreppet kvarterssanering syftar på en samordnad sanering av ett eller flera kvarter. Gränsdragningen mellan dessa typer av sanering är givetvis flytande.

Enheten för punktsanering kan vara

en enda jämförelsevis liren tomt, men den kan också ha bildats genom sammanläggning av tomter eller tomtdelar och omfatta en väsentlig del av kvarteret. Sanering av ett kvarter kan genomföras etappvis genom punktsaneringar utförda av flera olika företagare, vilka antingen arbetar helt oberoende av varandra eller också i viss samverkan. Det kan emellertid vara lämpligt att reservera begreppet kvarterssanering för de fall, då saneringen — oavsett om byggnadsarbetet bedrivs etappvis under en följd av år eller koncentreras till en kortare tidsperiod — genomföres med kvarteret eller kvarteren som en enda företagsenhet.

Punktsanering

Den sanering som hittills bedrivits i svenska stadssamhällen har i allmänhet kunnat karakteriseras som punktsanering. Den har oftast inneburit, att nybyggnadsföretag utan mera väsentlig revision av gällande tomtindelning genomförts på enstaka tidigare bebyggda tomter, varvid resultatet blivit antingen betydligt hårdare exploatering eller en på annat sätt ernådd betydande ökning av byggnadsvärdet på tomten. De väsentliga olägenheter ur stadsplanetekniska och ekonomiska synpunkter som i många fall varit förenade med den punktsanering som hittills bedrivits och på sina

håll alltjämt bedrivs kan sammanfattas sålunda.

Punktsanering har ibland genomförts enligt stadsplaner som varit olämpliga, såtillvida som de förutsatt en större ökning av ortens byggnadsbehov än som kunnat ske inom rimlig tid. Stadsplanen har kunnat genomföras endast på enstaka tomter och resultatet har blivit en otrivsamt miljö och en oharmonisk och splittrad stadsbild.

Även i de fall då den stadsplan efter vilken punktsaneringen skett i och för sig varit godtagbar, har punktsaneringen ofta medfört att endast de tomter inom ett kvarter sanerats, där skillnaden mellan tillåten och tidigare utnyttjad byggnadsrätt varit särskilt stor, eller där de ekonomiska förutsättningarna för sanering i andra avseenden varit alldeles särskilt gynnsamma, exempelvis på hörntomter. Detta har ibland kunnat innebära, att de ekonomiska förutsättningarna för den fortsatta saneringen av kvarterets bebyggelse väsentligt försämrats. Ibland har punktsaneringen också bidragit till att konservera en tomtindelning som icke är den lämpligaste och mest rationella med hänsyn till moderna byggnadsmetoder och nutida synpunkter på bostadslägenheternas utformning. I icke så få fall har de största tomterna inom ett kvarter sanerats, medan det mellan dessa kommit att ligga kvar tomter med 10—15 meters bredd, som varit för smala för att kunna bebyggas med ur ekonomisk synpunkt gott resultat. Ibland kan en punktsanering också komma att föregripa en differentiering av bebyggelsen, som efter ett översiktligt bedömande skulle kunna visa sig lämplig. Av bland annat ekonomiska skäl kan man i ett nybyggt bostadshus ha inrymt en hög

andel butiker och andra lokaler för näringslivet. En sådan blandning av bostäder och lokaler för andra ändamål är icke alltid lämplig. Bland annat kräver butikslokalerna ofta stora utrymmen inom kvarteret för parkering samt ut- och inlastning av varor, vilket minskar möjligheterna att tillgodose behovet av lekplatser, planteringar och andra bostadskomplement.

Som i det följande skall närmare utvecklas, har s. k. kvarterssanering såväl ur stadsplanetekniska som ekonomiska synpunkter i allmänhet stora fördelar framför punktsanering. Det vore emellertid orealistiskt att räkna med att all sanering skulle kunna komma till stånd inom enheter omfattande minst ett kvarter. Sanering i mindre enheter kan ofta smidigare anpassas till de aktuella förutsättningarna för byggnads- och rivningsverksamheten. I sådana fall, då endast ett mindre antal tomter inom ett kvarter av stadsplanetekniska eller byggnadstekniska skäl bör saneras, är punktsanering givetvis i allmänhet den naturliga saneringsformen. Detta gäller speciellt i cityområden, där fastigheterna ofta ägs av rörelseidkare, som kan vara intresserade av att sanera för att erhålla bättre lokaler. Vidare kan punktvis utförd sanering i jämförelsevis små enheter vara att föredraga framför kvarterssanering, då det gäller att utan alltför radikala förändringar successivt förnya en tilltalande äldre stadsmiljö.

Även om punktsanering sålunda ibland bör främjas, bör man söka undvika de olägenheter som hittills ofta varit förbundna med sanering i denna form. Aktuella punktsaneringar måste kunna inordnas i mera långsiktiga planer och program för stadsförnyelsen och får så-

lunda icke föregripa den utveckling av saneringsverksamheten som på längre sikt är önskvärd. Vi har icke anledning att i detta kapitel diskutera alla de synpunkter, som därvid bör beaktas. Här må endast framhållas, att sanering av en enstaka fastighet i ett kvarter bör förhindras, om den väsentligt försämrar möjligheterna att av återstående kvartersdelar bilda ur tekniskt-ekonomiska synpunkter lämpliga saneringsenheter. Innan sanering av en fastighet påbörjas, bör man därför söka tillvarata alla möjligheter att genom ändrad tomtindelning åstadkomma lämpliga saneringsenheter i hela kvarteret. Vi har i kapitel VI framlagt förslag om revision av 31 § byggnadslagen i syfte att underlätta sådan ändring av tomtindelningen.

Det går icke att generellt ange hur en saneringsenhet bör vara utformad för att möjliggöra ny- eller ombyggnad på ett ur tekniska och ekonomiska synpunkter godtagbart sätt. Som en allmän synpunkt må dock framhållas, att utvecklingen på byggnadsteknikens område och speciellt den ökade användningen av mekaniska hjälpmedel inom husbyggandet tenderar att särskilt gynna byggande i stora enheter. I övrigt må följande elementära synpunkter redovisas.

Då det är fråga om nybyggnad av flerfamiljshus i slutna kvarter spelar den tillgängliga fasadlängden en väsentlig ekonomisk roll. Såväl byggnads- som driftkostnaderna påverkas i hög grad både av det antal trapphusenheter som den tillgängliga fasadlängden medger och av trapphusenheternas storlek. Trapphusenhetens ur kostnadssynpunkt optimala storlek är beroende av dels lägenheternas storlek, dels antalet lägenheter vid varje trappplan. Ju större lägenhe-

terna är desto lägre blir byggnads- och driftkostnaderna räknade per ytenhet och normalt blir kostnaderna också lägre om antalet lägenheter per trappplan ökas. Räknar man med tre lägenheter i trappplanet och numera sedvanlig fördelning av lägenheterna på olika storlekskategorier torde trapphusenhetens ur ekonomiska synpunkter optimala längd kunna anges till 15 à 20 meter. Som allmän regel gäller, att ett lägre våningstal förutsätter flera trapphusenheter än ett högre, om det ekonomiska resultatet av byggnadsföretaget i båda fallen skall bli ungefär likartat. Ett trevåningshus bör i allmänhet omfatta minst två trapphusenheter.

Kvarterssanering

Sanering i enheter omfattande ett eller flera kvarter förutsätter nästan undantagslöst en genomgripande ändring av tidigare gällande fastighetsindelning och ibland också en omläggning av gatunätet. Den kan genomföras endast om marken inom enheten är i en ägares hand eller om flera ägare handlar gemensamt efter ett på förhand uppgjort arbetsprogram. Härav följer också, att kvarterssanering som regel kräver ett mera omfattande och tidsödande organisatoriskt och administrativt arbete än sanering i mindre enheter. Det kan bli svårare att samla erforderlig mark i en ägares hand, evakueringsproblemen kan bli mera svår-
bemästrade och en omständlig omläggning av in-teckningar och servitut kan bli nödvändig i samband med en radikal ändring av fastighetsindelningen.

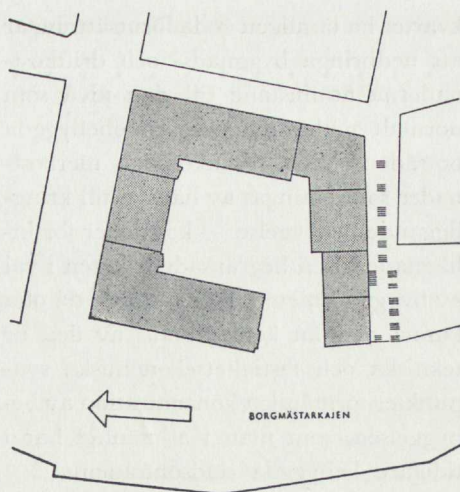
Kan de organisatoriska och administrativa svårigheterna bemästras bör emellertid kvarterssanering, om inga sär-



Kvarteret Cederström i Karlskrona före sanering.

skilda skäl talar däremot, föredragas framför sanering i mindre enheter. Då stadsplan upprättas för kvarterssanering och marken är i en ägares hand är man obunden av byggnadsrätten på varje enskild fastighet och får sålunda stora möjligheter att åstadkomma en ur alla synpunkter ändamålsenlig plan. Då stadsplanen genomföres i ett sammanhang undviker man också de brandgavlar och andra ojämnheter i stadsbilden som ofta under långa tider präglar kvarter, där enstaka punktsaneringar förekommit.

Ur ekonomiska synpunkter innebär det en stor fördel att man kan fördela kostnaderna för förvärv och iordningställande av tomtmarken på flera fastigheter, så att förluster på vissa objekt kan balanseras mot vinster på andra. Även om man kan vara tvungen att inordna vissa befintliga byggnader, vilka icke skall rivas, i den nya bebyggelsen får man vid kvarterssanering stora möjligheter att dimensionera de skilda husenheterna på ett ur ekonomiska synpunkter ändamålsenligt sätt. Man är icke på samma sätt som vid



Kvarteret Cederström efter sanering.

punktsanering bunden av vissa givna fasadlängder, extrakostnader för grundförstärkningsarbeten på angränsande byggnader kan bortfalla och körbara genomfarter till kvarterets inre kan i regel ordnas rationellt och till jämförelsevis låga kostnader. Förutsättningarna för mekaniserat byggande blir också bättre än vid punktsanering. Gemensamhetsanläggningar, såsom tvättcentraler och panncentraler, kan dimensioneras och planläggas rationellt, vilket innebär minskade driftkostnader. Överhuvudtaget får man vid kvarterssanering betydligt större möjligheter än vid punktsanering att effektivt utnyttja kvartersmarken. Detta gäller icke minst gårdsutrymmena, där utrymmen för lek och parkering kan planläggas på ett ändamålsenligt sätt.

Medan man vid sanering i mindre enheter i allmänhet torde få räkna med något högre byggnads- och driftkostnader än vid nybyggnad på tidigare icke exploaterade områden, bör man då saneringsenheten omfattar ett eller flera

kvarter ha tämligen goda förutsättningar att nedbringa byggnads- och driftkostnaderna åtminstone till den nivå som normalt gäller för tidigare obebyggda områden. Vissa ofrånkomliga merkostnader som betingas av hänsyn till kringliggande bebyggelse — kostnader för inhägnader, den begränsade friheten i val av byggnadsmetod, etc. — torde då ofta kunna mer än kompenseras av den ur tekniska och fastighetsekonomiska synpunkter förmånliga koncentration av bebyggelsen, som man i allmänhet har i tidigare bebyggda stadsområden.

Sanering genom ombyggnad

Som alternativ till fullständig bortrivning och därpå följande nybyggnad kan ombyggnad eller modernisering ifrågakomma i samband med både punktsanering och kvarterssanering. Inom ett kvarter som i sin helhet bör saneras kan förekomma byggnader som byggnadstekniskt ännu är i gott skick och vilkas bortrivande skulle innebära stora kapitalförluster. Det kan då ibland visa sig möjligt att utforma planerna för kvarterets sanering på sådant sätt, att dessa byggnader efter viss modernisering kan inordnas i den övriga nytillkomna bebyggelsen. I andra fall kan samtliga byggnader i ett kvarter vara fullt acceptabla ur både byggnadstekniska och stadsplanetekniska synpunkter men lägenheterna i en eller flera byggnader vara bristfälligt utrustade eller dåligt planlösta. Man kan då överväga, om man icke genom ombyggnad bör söka åstadkomma lägenheter, som fyller högre anspråk på planlösning och sanitär utrustning. Sådan ombyggnad kan givetvis också kombineras med bortrivning av

gårdsbebyggelse eller med till- eller påbyggnad.

Ett ombyggnadsproblem, som visserligen icke torde bli aktuellt under de närmaste åren men som på längre sikt kan få väsentlig betydelse, förtjänar i detta sammanhang att framhållas. I stora delar av den bostadsbebyggelse som i stads-samhällena tillkom under 1920- och 1930-talen utgör lägenheter om högst ett rum och kök ett dominerande inslag. I och med att bostadsefterfrågan i samband med en fortgående standardhöjning alltmera inriktas på större lägenheter kan det på lång sikt komma att uppstå svårigheter att uthyra dessa smålägenheter. Då å andra sidan denna relativt moderna bebyggelse representerar stora kapitalvärden är det icke sannolikt att rivning och nybyggnad kan komma i fråga inom överskådlig tid, medan däremot sammanläggning av små lägenheter till större kan visa sig ekonomiskt väl motiverad. Ett ombyggnadsproblem av liknande karaktär är att dela upp och modernisera mycket stora lägenheter i vissa äldre byggnader.

Ur stadsplanetekniska synpunkter kan ombyggnad vara att föredraga framför rivning och nybyggnad, om man önskar bevara en stadsmiljö, som äger väsentliga trevnadsvärden. Då det gäller att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller stadsmiljöer och samtidigt skapa fullgoda bostäder är givetvis ombyggnad — restaurering — den enda tänkbara saneringsformen.

I de fall då ombyggnad icke motiveras av intresset att bevara den äldre stadsmiljön blir givetvis ekonomiska synpunkter avgörande för valet av saneringsform. Ur ekonomisk synpunkt har ombyggnad jämfört med rivning och nybyggnad up-



Punktsanering har ofta försvårat den fortsatta förnyelsen av städernas bebyggelse.



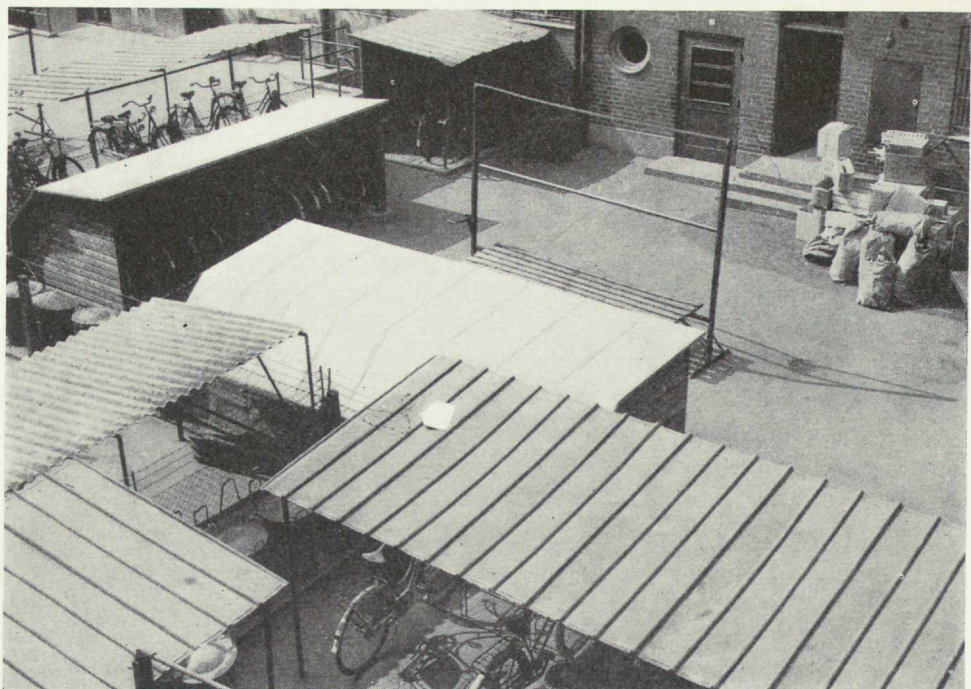
Punktsanering har ibland inneburit utnyttjande av en alltför stor byggnadsrätt. (Sparbank i småstad.)



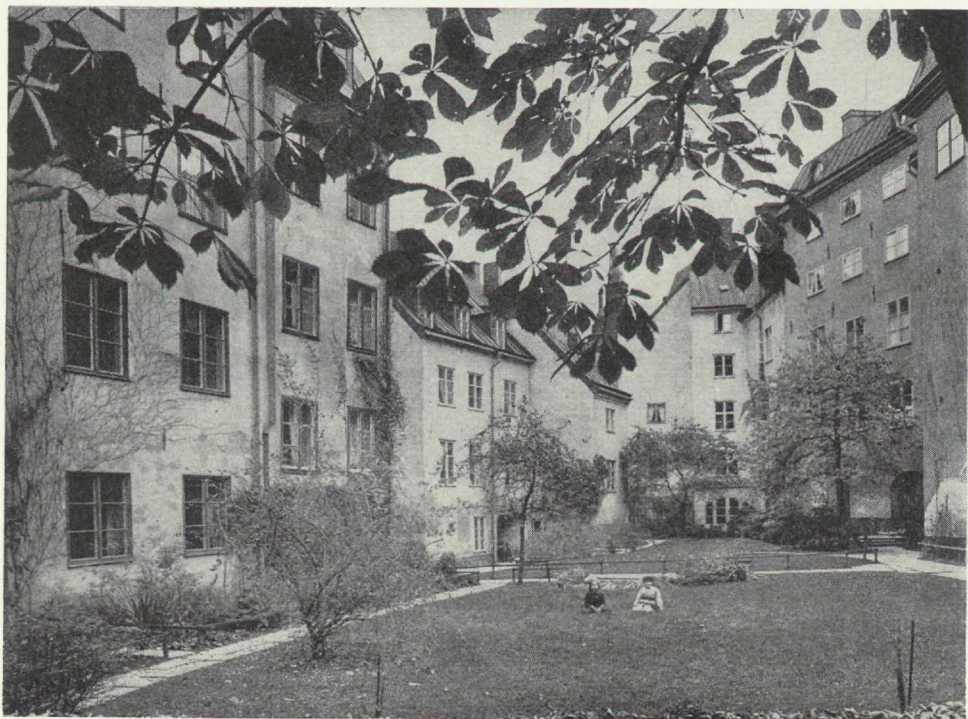
Kvarteret Cederström i Karlskrona. Bebyggelsen före sanering.



Kvarteret Cederström i Karlskrona efter kvarterssanering. Saneringen har genomförts av ett enskilt företag.



Om fastighetsägarna sammansluter sig för att genomföra en gårdssanering kan en väsentlig förbättring av miljön ofta åstadkommas med små medel.



Sanerad gård i Gamla Sta'n i Stockholm.

penbarligen den fördelen att stommen och andra delar av en befintlig byggnad icke behöver ersättas. Å andra sidan begränsar emellertid hänsynen till byggnadsstommens utformning möjligheterna att utan alltför stora kostnader genomgripande förbättra lägenheternas standard med avseende på planlösning och utrustning. Nödvändigheten att vid ombyggnad tillämpa mera hantverksmässiga byggnadsmetoder än vid nybyggnad kan också verka fördyrande. Om ombyggnaden syftar till uppdelning av stora lägenheter i en äldre byggnad kan höga rumshöjder innebära problem. Om stadsplaneskäl icke talar mot ett ökat våningsantal inom samma taklifthöjd kan det visa sig ekonomiskt fördelaktigt att riva byggnader med höga rumshöjder och bygga ett hus med ytterligare en våning i stället för att genomföra en ombyggnad. Överhuvudtaget kan frågan om saneringsform icke bedömas utan hänsynstagande till vilka möjligheter stadsplanen ger. Kan man genom rivning och nybyggnad åstadkomma ett väsentligt högre markutnyttjande än genom ombyggnad, kan en ombyggnad innebära en felinvestering. Avgörande för vilken saneringsform som bör föredragas är givetvis också det resultat i fråga om standardförbättring man vill uppnå. Nöjer man sig med en mera begränsad standardhöjning kan det visa sig att man till en rimlig kostnad genom ombyggnad kan erhålla bostadslägenheter, som visserligen icke har samma höga standard som nybyggda, men som likväl kan anses godtagbara och som kan upplåtas till lägre hyror än lägenheter i nybyggda hus. Ger man däremot icke avkall på kravet att de ombyggda lägenheterna i fråga om planlösning och standard i övrigt skall vara

fullt likvärdiga med nybyggda, kan kostnaderna för de förbättringar som måste genomföras bli så höga, att de icke på långt när motsvarar förbättringarnas värde.

Av det sagda framgår, att det är omöjligt att mera generellt ange när ombyggnad ur ekonomiska synpunkter är att föredraga framför rivning och nybyggnad. Det är emellertid angeläget att frågan om vilken saneringsform som ur ekonomisk synpunkt bör föredragas i varje särskilt fall noga utredes. En sådan ekonomisk utredning bör som regel avse icke blott den eller de fastigheter där ombyggnad ifrågasättes utan hela kvarteret. Det bör beaktas att resultatet av utredningen kan bli ett helt annat om en genomgripande sanering förutsättes komma till stånd efter revision av stadsplan och tomtindelning än om saneringen bedömes böra komma till stånd genom punktsaneringar inom ramen för gällande stadsplan. Det bör också uppmärksammas, att en ombyggnad av en enskild fastighet, som i och för sig är ekonomiskt motiverad, ibland kan väsentligt försämra möjligheterna att inom övriga delar av kvarteret skapa lämpliga saneringsenheter. De synpunkter på stadsplanens och saneringsenhetens utformning som diskuterats i det föregående bör sålunda anläggas icke blott i samband med sanering genom rivning och nybyggnad, utan även då ombyggnad ifrågasättes.

För att mera konkret belysa de ekonomiska problem som aktualiseras vid sanering genom ombyggnad diskuteras några ombyggnadsföretag av skilda typer i bilaga 1.

Gårdssanering

Med gårdssanering avses undanröjande av staket, uthus och liknande mindre byggnader och en omplanering av den fria tomtmarken inom ett kvarter. Sådan sanering, som kan vara motiverad om den inom kvarteret befintliga bebyggelsen är eller genom smärre ombyggnader och reparationer kan få godtagbar kvalitet, syftar till att förbättra miljön inom kvarteret och höja bostädernas värde. Genom omplaneringen kan man ofta tillfredsställa behovet av lekplatser och parkeringsplatser inom kvarteret. Särskilt behovet av lekplatser motiverar gårdssanering i ökad omfattning. De kvarter där sådan sanering kan komma i fråga bebyggdes under en tid, då man icke ansåg det nödvändigt att sörja för lekutrymme på gårdarna, bland annat därför att gatutrafiken var tämligen ringa och barnen utan större olägenhet kunde vistas på gatan.

Gårdssanering kan genomföras med bibehållande av befintliga fastighetsgränser, men den förutsätter samgående mellan fastighetsägarna inom kvarteret. De

försök, som gjorts att åstadkomma ett sådant samgående på frivillighetens väg, har i allmänhet misslyckats på grund av motstånd från en eller flera fastighetsägare. Med hänsyn härtill och då det är önskvärt att gårdssanering i ökad utsträckning kommer till stånd har vi i kapitel VII diskuterat frågan om möjlighet att ålägga fastighetsägare att bilda för- eningssamfällighet för anordnande av gemensam gård. Vi har därvid förutsatt att en dylik genom tvång tillkommen samfällighet icke får innebära en för tung ekonomisk börda på de enskilda tomtägarna, samt att dessa skall ha möjlighet att genom ökade hyror kompensera sig för sina ökade kapital- och driftkostnader. I kapitel IX har vi vidare föreslagit, att statligt tertiärlån skall kunna beviljas kvarterssamfällighet till företag avseende ombyggnad eller anordnande av gemensamma gårdsutrymmen.

För att belysa hur en gårdssanering kan gestalta sig och vad den kan kosta, redovisas i bilaga 2 vissa förslag till sådan sanering avseende kvarter i Göteborg och Malmö.

Stadsplaneteknisk standard vid sanering

De stadsplaner som skall läggas till grund för sanering av samhällenas äldre delar måste oftast utformas på annat sätt än stadsplaner för nybyggnad på jungfrulig mark i ytterområden. Vid utformningen av stadsplaner för redan bebyggda områden är man mer eller mindre bunden av den befintliga bebyggelsen — vilket bland annat kan försvåra en ur trafiktekniska synpunkter lämplig utformning av gatunätet och en ändamålsenlig differentiering av den nya bebyggelsen — och ekonomiska skäl talar ofta för en jämförelsevis hård exploatering av marken. Det kan av kulturhistoriska eller andra skäl vara önskvärt att den äldre stadsmiljöns karaktär bevaras även sedan de enskilda byggnaderna förnyats, något som givetvis också ställer speciella krav på stadsplanernas utformning.

Om sanering överhuvudtaget skall bli ekonomiskt genomförbar kan det vara ofrånkomligt att medge en i vissa hänseenden lägre stadsplaneteknisk standard än den som numera vanligen tillämpas vid utbyggandet av samhällenas perifera områden. Det är emellertid å andra sidan nödvändigt, att saneringen av våra samhällen planeras och genomföres med så hög stadsplaneteknisk standard som överhuvud låter sig förena med ett rimligt beaktande av ekonomiska hänsyn. På längre sikt innebär sanering genomförd med för låg stadsplaneteknisk standard stora ekonomiska risker. Den nya be-

byggelsen kan efter någon tid komma att sjunka väsentligt i värde, därför att den icke bereder erforderligt utrymme för trafik, lek och rekreation eller därför att den helt allmänt är otrivsam.

En av de mest angelägna uppgifterna för forskning och utredningar på stadsbyggandets område är att belysa hur kostnaderna för samhällenas utbyggnad varierar med stadsplanernas utformning — en fråga vari våra kunskaper ännu är ytterst bristfälliga. Vi vet inte heller mycket om hur olika människor värdesätter å ena sidan sol- och dagsljusbelysning i lägenheterna och allmän rymlighet i stadsplanen och å andra sidan bekväma gångavstånd, intim miljö etc. Bland annat av dessa skäl har vi icke funnit det lämpligt att nu söka uppställa entydiga normer för den stadsplanetekniska standard som, oavsett förhållandena i de enskilda fallen, bör tillämpas vid sanering. Däremot har vi ansett oss kunna ange normer för den minimistandard som av sociala, hygieniska och andra skäl icke bör underskridas. Det må understrykas, att det endast undantagsvis är försvarligt att tillämpa en så låg standard. Vi kommer därför också att göra vissa rekommendationer beträffande en högre standard, som i allmänhet bör kunna tillämpas. I åtskilliga hänseenden exempelvis beträffande kraven på sol- och dagsljusbelysning anknyter dessa rekommendationer till vad som redan nu är

praxis vid nybyggnadsverksamhet i centrala stadsområden. Medan minimistandarden icke bör underskridas kan avvikelser uppåt eller nedåt från den "normala" standard som i det följande rekommenderas vara motiverade av särskilda förhållanden på enskilda orter och av från fall till fall varierande ekonomiska förutsättningar för sanering.

Trafikutrymmesstandard

Med trafikutrymmesstandard avses i det följande förhållandet mellan å ena sidan volymen av rörlig trafik respektive antalet stillastående fordon och å andra sidan det utrymme som står till förfogande för trafik respektive uppställning av fordon och som effektivt kan utnyttjas härför. För närvarande är trafikutrymmesstandarderna goda inom den övervägande delen av svensk stadsbebyggelse. Trafiken kan komma säkert och någorlunda snabbt och bekvämt fram och det finns därtill inom rimliga avstånd tillräckligt utrymme för uppställning av fordon. Endast i de största städerna och på enstaka ställen eller enstaka gator i andra städer är trafikutrymmet otillfredsställande. Trafikutrymmesstandarderna försämrades emellertid snabbt i och med att antalet motorfordon ökar. Då det är vanskligt för att icke säga omöjligt att bedöma i vilken takt denna ökning framdeles kan komma att fortskrida, gäller det att i samband med förnyelsen av central stadsbebyggelse väga framtida olägenheter och risker av en eventuell underdimensionering på lång sikt av trafikutrymmet mot kostnaderna för en — om också endast temporär — överdimensionering. Det är uppenbart, att den bebyggelse och det trafikutrymme som nu

iordningställes måste dimensioneras så, att trafikutrymmesstandarderna blir någorlunda tillfredsställande under större delen av byggnadernas livslängd. Det vore emellertid orimligt att i dag för mycket stora kostnader, exempelvis genom att bredda gator, skapa utrymme för en trafikvolym och ett parkeringsbehov som kanske icke kommer att uppstå förrän om femtio år.

I avvaktan på en mera auktoritativ bedömning av trafikens framtida utveckling bör tillsvidare följande antaganden om det framtida antalet fordon per 1 000 invånare kunna läggas till grund för stadsplaneringen, såvida icke särskilda lokala förhållanden motiverar avvikelser:

200—250 bilar

100—200 cyklar eller mopeder.

Då vissa skäl talar för att den här angivna siffran för det framtida bilbeståndet på lång sikt kan komma att överskridas kan det vara lämpligt att — i den mån detta icke innebär väsentligt ökade kostnader — utforma stadsplanerna så, att fordonstrafiken i framtiden relativt lätt kan beredas ytterligare utrymme. Antalet motorcyklar per 1000 invånare är för närvarande betydligt större i vissa industrisamhällen med utspridd bebyggelse än i orter med mera koncentrerad bebyggelse men kan normalt antas bli jämförelsevis likt. Antalet cyklar och mopeder per 1 000 invånare är för närvarande på många orter större än som ovan angivits och det är osäkert om det kommer att minska. Sannolikt är emellertid att i varje fall cyklar kommer att utnyttjas i mindre utsträckning än hittills i och med att bilbeståndet och därmed biltrafiken ökar.

Trafiken i en stad ökar givetvis icke blott med antalet fordon per invånare.

Stor betydelse har bland annat antalet boende respektive arbetande inom olika stadsområden. Sambandet mellan trafikvolymen och antalet boende respektive arbetande kommer indirekt till uttryck också i samvariation mellan trafikallstringen inom ett område och byggnadsvolymen i samma område. Självfallet är också det sätt varpå bebyggelsen användes av betydelse. Hittills företagna trafikräkningar — bl. a. en i Malmö år 1947 — tyder på att den trafik som alstras inom ett område där bebyggelsen utnyttjas för näringslivets behov räknad per kvadratmeter våningsyta blir ungefär dubbelt så stor som den trafik som alstras i ett bostadsområde. Betydelsen av att dessa samband mellan trafikvolym och byggnadsvolym för olika ändamål uppmärksammas vid planläggningen av sanering kan icke nog understrykas. Man måste sålunda hålla i minnet att både en hårdare exploatering och en ökad proportion lokaler för näringslivet i ett stadsområde kan innebära en väsentlig ökning av trafikallstringen inom området.

Det må slutligen framhållas, att trafikutrymmesstandarden icke blott är beroende av utan också själv påverkar fordonsbeståndets utveckling. Att så kan vara fallet framgår därav, att antalet fordon per invånare i vissa städer i U.S.A. med låg trafikutrymmesstandard är lägre än i andra städer i samma land med högre standard. Vi vill emellertid icke rekommendera en planering, som innebär, att man genom att begränsa trafikutrymmet söker bromsa ökningen av antalet motorfordon. Långt innan trafikutrymmesstandarden blivit så låg, att den påtagligt verkar i denna riktning, blir nämligen trafikförhållandena så besvär-

liga, att varudistributionen avsevärt fördröjas och tiden för personresor förlänges. Sannolikt ökar också frekvensen av olycksfall i trafiken.

Det kan i vissa fall vara lämpligt att söka förhindra annan trafik än den mest nödvändiga i en mindre del av en stad. Vissa gator eller vissa delar av city kan dimensioneras enbart för gångtrafik, så att man endast behöver ett litet gatuutrymme i förhållande till byggnadsvolymen. Oftast måste en sådan planering kompletteras med förbud helt eller delvis för motortrafik för vissa gator — ex. Västerlånggatan i Stockholm — parkeringsförbud eller totalt stoppförbud. Det kan också i en del fall förtjäna att övervägas huruvida icke behovet av trafikutrymme kan reduceras genom förbud mot lasttrafik vid rusningstider för persontrafiken. De olägenheter ett sådant förbud innebär för näringslivet får därvid vägas mot fördelarna av att behovet av trafikutrymme minskar.

Fullständig avstängning från motortrafik av större centrala stadsområden torde däremot i allmänhet böra undvikas. Sådan avstängning fördröjar kommunikationerna och medför att en av motorfordonets mest väsentliga fördelar, nämligen att kunna transportera människor och varor ”från dörr till dörr”, icke kan utnyttjas. Genom lämplig placering av stora utrymmen för långtidsparkering i ett citys periferi kan man emellertid ofta i viss mån begränsa trafiken inom city.

I anslutning till det nyss sagda må också framhållas betydelsen av att gångtrafiken beredes tillräckligt utrymme.

I den följande diskussionen behandlas behovet av utrymme för rörlig trafik och behovet av uppställningsplatser för stillastående fordon var för sig. Det bör

emellertid observeras, att volymen av lokal trafik inom ett stadsområde i viss mån är beroende av möjligheterna att ställa upp fordon. I samma mån som man reserverar utrymme för ökad rörlig trafik måste man därför ofta sörja för att behovet av uppställningsplatser för stillastående fordon blir tillgodosett i ökad omfattning.

Utrymme för rörlig trafik

Det är icke möjligt att ange någon bestämd norm för beräkning av det på infartsgator och andra huvudtrafikleder erforderliga utrymmet. Vi har därför här inskränkt oss till att diskutera det för den lokala trafiken inom centrala stadsområdena erforderliga utrymmet.

Den mängd rörlig trafik som kan komma fram i ett gatusystem beror inte endast av gatornas bredd utan också av gatusystemets utformning. Det gäller att beakta alla möjligheter att rationalisera gatusystemet och differentiera det på lämpligt sätt. Särskilt gatukorsens utformning blir ofta bestämmande för den totala kapaciteten.

För att över huvud få en uppfattning om behovet av gatuutrymme inom centrala stadsområden kan man emellertid i de flesta fall tillämpa följande tumregel. För varje tusental fordon per dygn, var till den framtida trafiken beräknas uppgå, kan — förutom utrymme för trottoarer — en gatubredd om allra minst 1, men helst 2 meter, bedömas bli erforderlig. Gatorna bör dock normalt ej göras smalare än att de medger två körfiler med vardera en bredd av 3 å 3,5 meter. Vidare bör man utgå från att parkering endast medges längs ena sidan av en trefilig gata och att ingen parkering

eller uppställning av fordon medges på en tvåfilig gata.

Hur än gatukapaciteten bedömes, måste man vid reglernas tillämpning i stadsplanarbetet utgå från en analys av sambandet mellan å ena sidan bebyggelsens art och differentiering, boendetätheten och våningsytan och å andra sidan trafikmängden och dess fördelning på olika gator.¹

Behovet av uppställningsplatser

Då det gäller att bedöma hur behovet av uppställningsplatser för stillastående fordon bör tillgodoses inom ett stadscentrum bör man givetvis skilja mellan behovet av utrymme för parkering och garagering under längre tidrymder och utrymmesbehovet för mera kortvariga parkeringar. Enligt vissa i svenska och utländska städer företagna trafikräkningar parkerar omkring hälften av samtliga på en gång i stadskärnan stillastående bilar högst en halvtimme.

Utrymme på gatan bör i första hand beredas för sådan mera kortvarig parkering, som kan vara föranledd av korta besök i butiker för inköp, tillfällig parkering av droskbilar etc. För mera långvarig parkering i samband med längre besök i butiker, på kontor, i nöjeslokaler m. m. och parkering och garagering i samband med resor mellan bostad och arbetsplats bör utrymme beredas på annat sätt. Eftersom behovet av utrymme för parkering och garagering snabbt ökar innebär detta avsevärda tekniska och ekonomiska problem. Man torde

¹ I "Generalplan för Malmö" del III (Malmö 1952) redovisas ett försök till sådan analys utfört av Sune Libertson på grundval av en år 1947 företagen trafikräkning.

därför framdeles endast undantagsvis böra räkna med att utan ersättning från bilägarna upplåta utrymme för sådan parkering på allmän plats. Såvitt möjligt bör parkeringsutrymme av detta slag ställas till förfogande inne i byggnads- kvarteren, på gårdarna och i byggnaderna. Parkeringsproblemet kan också lösas genom uppförande av särskilda parkeringshus eller genom att parkeringsplatser iordningsställes, vilka mot skäligen avgift upplåtes till bilägarna.

Även om det framför allt är problemet att ställa parkeringsplatser till förfogande för motorfordon, som bereder svårigheter vid planeringen bör behovet av parkeringsplatser för cyklar ej heller försummas. Genom att ställa välbelägna cykelparkeringsställ till förfogande — exempelvis på breddade gångbanor — kan man skapa bättre villkor för cykeltrafiken och därigenom även för motortrafiken.

Parkeringsutrymme för motorfordon och cyklar bör stå till förfogande inom skäligen gångavstånd från färdmålet — arbetsplatsen, biografen etc. Vid beräkning av parkeringsbehovet bör observeras att utrymmen som på dagen användes för parkering i samband med exempelvis besök i affärer, på kontor e. dyl. på kvällarna kan tagas i anspråk för parkering i samband med exempelvis besök på biografer. Inom bostadsområdena bör garage och parkeringsutrymmen i erforderlig utsträckning givetvis stå till förfogande för de boendes eget behov.

För att undvika alltför stark trafikbelastning på gatunätet i centrum kan det emellertid som tidigare antytts, vara motiverat att förlägga eventuella parkeringshus och större parkeringsplatser utanför de mest centrala stadsområdena.

Parkering i samband med in- och utlastning av varor sker nu ofta från gatan, där varubilarna utgör ett besvärande hinder både för fordons- och gångtrafiken. Vid sanering bör man därför söka utforma den nya bebyggelsen så, att in- och utlastning kan ske från lämpliga platser i kvarterens inre. Man bör vidare undersöka möjligheterna att inom kvarteren anordna för flera fastigheter gemensamma parkerings- och garageutrymmen.

Det må i anslutning till det sagda framhållas, att stadgandet i 80 § 2 mom. byggnadsstadgan, där det heter att "om skäl därtill äro, äger byggnadsnämnden påfordra, att på gård eller inom byggnad skall finnas utrymme för parkering av fordon, i den mån så erfordras för dem som där bo eller vistas", icke är fullt tillfredsställande ur här diskuterade synpunkter. Enligt nämnda stadgande torde fastighetsägarna icke kunna åläggas att bereda plats för långtidsparkering i samband med exempelvis in- och utlastning, besök i affärer etc. och ej heller för en beräknad framtida ökning av parkeringsbehovet.

Med hänsyn till att behovet av parkeringsplatser kan antagas komma att kraftigt öka — särskilt om man söker åstadkomma ett mera intensivt utnyttjande av byggnadskvarteren — bör de tätbebyggda stadsområdenas parkeringsproblem utredas mera allsidigt och grundligt än som varit möjligt inom ramen för vårt uppdrag.

Då varje dröjsmål kan verka hämmande på saneringsverksamheten bör en sådan utredning genomföras snarast möjligt. I utredningen bör särskild uppmärksamhet ägnas frågan om finansiering av parkeringsutrymmen. Vidare bör

bl. a. frågan om ändrade riktlinjer för fördelning av bilskattemedel och frågan om kommuns rätt att för parkering uthyra mark avsedd till allmän plats diskuteras.

Differentierad eller odifferentierad bebyggelse

I allmänhet är bebyggelsen i städerna och de övriga tätorternas centrala delar föga differentierad. Bostäder och lokaler för handel, hantverk och småindustri är belägna i varandras omedelbara närhet. Denna blandning av olika slags bebyggelse kan ofta bidra till att skapa en trivsam miljö, men den medför å andra sidan också ofta sanitära olägenheter för de boende.

Vid planläggningen av sanering i centrala områden måste frågan om en mer eller mindre långt gående differentiering av bebyggelsen diskuteras. Från samhällets sida måste härvid uppställas krav på tillfredsställande hygieniska förhållanden och därmed vissa krav på de företag som skall få kvarligga eller inflytta. Företagarna å sin sida torde ofta önska centralt belägna tomter. Sådana företag — större eller mindre — vilka icke vållar några som helst sanitära olägenheter, kan i och för sig mycket väl förläggas i anslutning till bostadsområden. Detta torde gälla största delen av småindustrien, handeln och hantverket. Många gånger kan hygieniska olägenheter avhjälpas genom lämpliga byggnadstekniska eller sanitets-tekniska åtgärder. Lokaliseringen av företag, som kan tänkas vålla sanitära olägenheter, bör givetvis ske efter samråd med de kommunala och statliga organ, som svarar för allmänna hygieniska frågor.

Differentieringen av bebyggelsen kan vara påkallad även av andra skäl än de hygieniska. Med hänsyn till trafiken och behovet av parkeringsplatser kan det ibland vara angeläget att förlägga företag med mycket stort antal anställda utanför centralare områden. Sådana företag alstrar mycket kraftiga men kortvariga trafikströmmar, vilka kan vara synnerligen besvärande för trafiken i övrigt. Trafiken från ASEA:s huvudverkstäder genom de centrala delarna av Västerås vid arbetstidens slut torde vara ett av de mest kända exemplen härpå. Sådan trafik kan nu nätt och jämnt och i framtiden icke alls beredas plats på tillgängligt gatutrymme. Det torde ej heller vara motiverat att göra stora investeringar i breddade trafikleder enbart för att tillgodose behovet av utrymme för denna trafik. Det kan därför i samband med förnyelse av central bebyggelse vara lämpligt att lokalisera vissa mycket trafikalkonstrande företag till ytterområden, så att trafiken framförallt kommer att belasta ytterområdenas gatunät och endast till en mindre del gatorna i centrum. Erforderliga utrymmen för parkering och uppställning av fordon och cyklar torde också lättare kunna åstadkommas i ytterområdenas industrikvarter och i friområden invid dessa än på centralt belägen kvarterersmark. Genom att förlägga företag som drar till sig en omfattande tung trafik till ytterområden kan man också undvika onödigt trafikbuller i centrala områden.

För industrieföretagen innebär lokalisering till särskilda industriområden i samhällenas periferi ofta den fördelen, att byggnaderna kan dimensioneras och utformas på ett mera rationellt sätt än i centrala stadsområden, där mindre ut-



Antalet bilar ökar oavbrutet . . .



In- och utlastning från varubilar hindrar trafiken.



Avgiftsbelagd parkering på tomtmark i amerikansk stad. Utnyttjad på detta sätt kan marken förränta ett högt tomtvärde.



Parkeringshus i amerikansk stad.



Gångtrafikens problem får icke försummas när saneringen planlägges.



Ett gångstråk ger trygghet åt fotgängaren och skapar goda affärlägen.



Bilarna bör hållas borta från barnens lekplatser.



rymme står till förfogande och större hänsyn måste tagas till omgivande bebyggelse. Vissa industriföretags byggnader och gårdsutrymmen är svåra att hålla snygga och prydliga. Detta gäller speciellt företag, som fordrar stora lagerområden (brädgårdar, materialgårdar, cementvarufabriker, snickerifabriker etc.), och som därför i allmänhet bör vara förslagna till perifera områden.

Även om man sålunda i många fall bör förlägga industriföretag till särskilda industriområden i samhällets utkant, bör en alltför långt driven differentiering av bebyggelsen undvikas. Genom differentieringen motverkar man nämligen den koncentration av bebyggelsen som ur olika synpunkter bör eftersträvas. Man riskerar att ett stort antal arbetande får långa resvägar mellan bostad och arbetsplats och att behovet av kollektiva transportmedel ökar.

Lekplatser

I samband med planläggning av bostadsbebyggelse i perifera stadsområden har man på sina håll ansett sig böra iakttaga vissa normer beträffande läge och storlek av de friytor, vilka avses till lekplatser. Beträffande läget har stort avseende fästs därvid, att lekplatserna skall kunna nås av barnen utan att dessa skall behöva korsa större trafikleder. Vidare har man ansett, att lekplatserna bör läggas inom rimliga avstånd från bostadsområdena; upptill 200 meter för mindre barn och icke över 300 meter för 7—8-åringar. Äldre barn, vilka är mer vana vid trafiken och ofta cyklar, är icke så beroende av lekplatsens läge nära invid bostaden. Åtskilliga synpunkter på lekplatsers storlek och läge samt utformning

och utrustning har lämnats i det betänkande som avgivits av 1946 års kommitté för den halvöppna barnavården (SOU 1951: 15). Dessa synpunkter torde kunna beaktas till fullo endast i sådana fall, då tillgången på mark är god och tidigare befintlig bebyggelse eller andra förhållanden icke hindrar att marken disponeras på önskat sätt.

Sådana är förhållandena vanligen icke i de stadsområden, där sanering kan komma att ske. Där är tillgången på mark, som kan disponeras för lekplatser, begränsad. Där omges varje kvarter av mer eller mindre hårt trafikbelastade, ofta trånga gator. Önskemålet att barnen på väg till lekplatsen icke skall behöva korsa sådana gator är därför svårt att tillgodose. Avstånden till parkområden eller andra friområden, vilka kan nyttjas som lekplatser och lekfält, blir ofta alltför långa även för de äldre barnen. Dessa förhållanden talar för att lekplatsproblemet i äldre stadsområden måste lösas efter andra linjer än i ytterområden.

Lekutrymme i det fria för barnen kan betraktas som ett komplement till bostaden. Det måste därför anses vara en riktig princip att sådant utrymme skall beredas inom kvarteret, i varje fall för de barn, som icke kan släppas ut i trafiken, dvs. för alla barn under skolåldern. Det är alltför vanligt att barnen söker sig till gatan, som de finner intressantare än gården. För att barnen icke skall lockas ut på gatan måste lekplatserna inom kvarteret göras både tillräckligt stora och tillräckligt attraktiva. Lekutrymmet för barn i åldrarna 2—7 år bör helst delas upp, så att 2—3-åringar kan leka för sig. De sistnämnda bör kunna leka på den del av gårdsutrymmet som jämväl avses för de vuxna. Det ligger nära till

hands att kombinera en sittplats för de äldre omgiven av grönska och blommor med sandlådeplatsen och en gräsmatta, eventuellt försedd med hage för de yngstas lekar. Önskemålet att lekplatsen för 2—3-åringarna förlägges så på gården, att mödrarna kan se den från lägenheterna bör beaktas så långt möjligt. Ännu viktigare är emellertid att de yngstas lekområde förlägges till den mest soliga delen av gårdsutrymmet. De äldre barnen, 4—7-åringarna, har behov av större ytor för sina lekar. Lekplatsen för dem bör ge möjlighet till mer aktiv verksamhet. Ett asfalterat eller med plattor belagt gårdsutrymme eller en vrå, där de kan få utlopp för sin verksamhetslust, är för barnen av väsentligt större värde än gräsmattor, som de ej får beträda eller dyrbara lekanordningar karuseller, rutschbanor och dylikt.

Om bostadskvarteren omges av särskilt hårt trafikerade gator och riskerna för barnolycksfall i trafiken är stora, kan det vara lämpligt att helt avskilja lekplatsutrymmet från gator och andra trafikutrymmen, särskilt parkeringsplatser, där backande fordon kan förekomma. Detta kan ske med staket, murar, buskage eller på annat sätt, allt efter de lokala förhållandena.

Åtskillig bebyggelse i centrala stadsområden kommer att kvarstå avsevärd tid. Gårdarna i sådan äldre bebyggelse är ofta upptagna av uthus, tork- och piskställningar etc., under det att barnen saknar lekutrymme. Fastighetsägarna bör därför gå tillsammans exempelvis i en kvartersamfällighet för ordnande av det gemensamma gårdsutrymmet. Denna fråga diskuteras i kapitlen V och VII.

Det torde i allmänhet stöta på stora svårigheter att i centrala stadsområden

ordna lekplatser för skolbarnen, 7—14-åringarna, vilka för sina lekar behöver betydligt större utrymme än de yngre barnen och icke rimligen kan få detta utrymmesbehov tillgodosett inom kvarteren. I centrala stadsområden torde tillräckligt stora lek- och bollplaner endast undantagsvis finnas att tillgå i erforderlig omfattning. Ofta torde dock behovet av parkmark vara tillgodosett. Det kan då vara angeläget att delar av parkerna får disponeras av skolbarnen, och att man bygger om parkerna så att de lämpar sig för lek och idrott. Vidare bör skolgårdarna och bollplaner tillhörande skolorna få användas även av andra barn än skolans elever efter skoldagens slut samt under sommaren. Det är en samhällsangelägenhet av största vikt att barnens behov av lekplatser, bollplaner och områden för aktiv lek så långt möjligt tillfredsställs. De områden som kan disponeras härför bör förläggas avsides från livligt trafikerade gator, eller — om detta icke är möjligt — till förhindrande av trafikolyckor effektivt avskiljas från gatorna.

Storleken av det lekutrymmet, som bör ställas till förfogande för barn av olika åldrar kan variera inom vida gränser beroende på de lokala förhållandena. I avsaknad av underlag för mer ingående diskussion av hithörande frågor har vi icke ansett oss böra ange några mera preciserade normer. Tills vidare vill vi emellertid rekommendera kommunerna att beräkna lekutrymmet inom kvartersmark till 1 à 2 kvadratmeter per invånare.

Solbelysning, dagsbelysning, bullerfrihet, luftrenhet och allmän rymlighet i stadsbygget

God dagsbelysning och solbelysning, tillgång till frisk luft samt bullerfrihet är

av väsentlig betydelse för trevnaden i en bostad. Bostadsförhållandena i nybyggda områden är i dessa avseenden avsevärt bättre än i den äldre, centrala stadsbebyggelsen. Det är ur sociala och hygieniska — och på längre sikt också ekonomiska — synpunkter önskvärt att denna skillnad i viss mån utjämnas i samband med den äldre bebyggelsens förnyande.

Sol- och dagsbelysning

Då det gäller att ange stadsplanetekniska normer för säkerställande av skäliga belysningsförhållanden torde det vara lämpligt att skilja dels mellan arbetslokaler och bostäder, dels mellan solbelysning och dagsbelysning.

Solbelysning torde i allmänhet icke vara erforderlig i arbetslokaler även om den i vissa fall kan vara av stort värde. Kravet på god belysning i arbetslokaler innebär ej heller alltid att dagsbelysning är nödvändig. Elbelysningstekniken har under senare år avsevärt förbättrats och kommer sannolikt att ytterligare förbättras. Det torde därför icke vara motiverat att uppställa någon allmän stadsplanenorm för säkerställande av god dagsbelysning i arbetslokaler — detta så mycket mindre som man numera godkänner arbetslokaler som helt saknar dagsbelysning, såsom stora delar av varuhus, industrier insprängda i berg eller under jord etc. Givetvis bör man dock i den mån så är möjligt och ur andra synpunkter lämpligt utforma stadsplan så att arbetslokaler kan få god dagsbelysning.

Medan alla bostadslägenheter bör ha skälig dagsbelysning, torde behovet av solbelysning vara större i lägenheter bebodda av familjer med hemmavarande

husmor och minderåriga barn än i lägenheter bebodda av ensamstående. Olika krav i fråga om solbelysning för lägenheter bebodda av olika hushållstyper skulle sålunda kunna vara motiverade. En sådan differentiering av standardkraven skulle bli analog med den hälsovårdsnämnderna tillämpar, då de förbjuder familjer med minderåriga barn att bebo bristfälliga lägenheter, som får bebos av familjer utan barn. En differentiering av här ifrågakvarande slag skulle emellertid, tillämpad på nybyggda bostäder, förutsätta en administrativt besvärlig kontroll av hushållens sammansättning. Vi har därför som en praktiskt lättare framkomlig väg föredragit att ange olika normer för lägenheter med respektive utan kök och därvid förutsatt att bostadslägenheter utan kök normalt icke kommer att bebos av familjer med barn.

Både dags- och solbelysning är i första hand av betydelse ur trevnadssynpunkt. Ur hygienisk synpunkt torde en god dagsbelysning vara det primära, men även det direkta solljuset i bostäderna har betydelse för hygien och hälsa.

Såväl dagsbelysningens styrka som antalet solbelysningstimmar i en bostadslägenhet är beroende av stadsplaneförhållandena. Dagsbelysningen bestämmas sålunda i första hand av förhållandet mellan avståndet till angränsande byggnader och dessas höjd (skärmvinkeln). Om detta förhållande stadgas i 28 § andra mom., fjärde stycket byggnadsstadgan, att byggnad i allmänhet icke bör uppföras till större höjd än som svarar mot avståndet mellan byggnadslinjer å ömse sidor om gata och gård (45° skärmvinkel). I den bebyggelse som under det senaste decenniet tillkommit i ytterområdena är skärmvinkeln betydligt

lägre och husavståndet är vanligen två å tre gånger hushöjden.

Dagsbelysningens styrka i ett rum uttryckes vanligen i måttbegreppet "dagsljuskvot" varmed menas förhållandet mellan dagsljusstyrkan i en punkt i ett rum och dagsljusstyrkan vid samma tidpunkt utomhus i en icke avskärmd punkt. Dagsljuskvoten är icke endast beroende av skärmvinkeln utan också av sådana byggnadstekniska detaljer som fönsterstorlek, rumsform, färgen på rummets väggar och tak samt färgen på närliggande husfasader. Även markens beskaffenhet påverkar dagsbelysningen inomhus, vilket är av betydelse icke minst i Norrland, där den kraftigt reflekterande snön under vinterhalvåret väsentligt bidrager till att öka dagsbelysningen i lägenheterna. Då dagsljuskvoten sålunda icke endast är beroende av stadsplanemässiga förhållanden är det icke möjligt att enbart med en generell stadsplannorm säkerställa att den blir tillfredsställande. Allmänna erfarenheter och resultat av forskning på detta område synes dock visa, att man då skärmvinkeln är 45° normalt har möjlighet att erhålla en om icke särskilt riklig så dock godtagbar dagsbelysning i bostadsrum. Föreskrifterna i 28 § byggnadsstadgan synes dock böra betraktas som ett minimum för godtagbar standard och i regel bör man eftersträva ett husavstånd som är större än hushöjden. Vi vill också rekommendera, att man, då husavstånden är små, särskilt studerar de byggnadstekniska detaljer som påverkar dagsbelysningen.

Till skillnad från dagsbelysningen påverkas antalet soltimmar i en bostad icke nämnvärt av byggnadstekniska detaljer. Däremot påverkas de förutom av skärm-

vinkeln även av solhöjden vid olika årstider och latituder samt sådana stadsplanemässiga förhållanden som byggnaders orientering och form. Nuvarande bestämmelser i byggnadsstadgan tager icke hänsyn till dessa förhållanden. De är därför otillfredsställande som normer för solbelysning och bör kompletteras med föreskrifter som anger antalet soltimmar under viss dag eller årstid på fasad utanför de i ett bostadshus ur belysningssynpunkt sämst belägna lägenheterna. En på detta sätt uttryckt norm tar hänsyn till att solhöjderna är olika på olika platser. Den kan tillämpas även vid komplicerade byggnadsformer och tar hänsyn även till andra skuggande föremål än hus, t. ex. berg och träd.

För att få en uppfattning om hur antalet soltimmar varierar med olika stadsplanetyper vid olika latituder och under olika årstider har vi låtit göra en särskild undersökning i Luleå, Sundsvall, Stockholm och Malmö om dessa förhållanden. Undersökningens resultat redovisas i bilaga 3. Undersökningen visar att variationerna i fråga om antalet soltimmar vid en och samma stadsplanetyp är små mellan Luleå och Sundsvall, något större mellan Sundsvall och Stockholm, och störst mellan Stockholm och Malmö. Antalet soltimmar på en fasad är i hög grad beroende av byggnadens orientering. Då husavståndet hålles konstant är variationerna på grund av olika orientering betydligt större än variationerna med hänsyn till latitud. Undersökningen visar också, att antalet soltimmar varierar starkt med årstiderna. Dessa variationer är självfallet störst i Norrland.

Solbestrålningens värde ur trevnadssynpunkt varierar med årstiden. De flesta

människor torde sålunda anse, att riklig solbestrålning i en bostadslägenhet är en stor tillgång höst, vinter och vår, under det att alltför riklig bestrålning under högsommaren i varje fall i landets södra delar snarare anses vara en olägenhet än en fördel. Under vintern är strålnings-effekten ringa och molnigheten är ofta stor. Man torde därför böra anknyta en norm angående solbestrålningen till förhållandena höst och vår.

Antalet soltimmar per medeldag och år och antalet soltimmar under vår- och höstdagjämning har vid undersökningen visat sig vara tämligen lika. Detta talar för, att eventuella normer i fråga om solbestrålning anknytes till förhållandena dessa dagar. Andra skäl härför är, att antalet soltimmar dessa dagar är lika stort i hela landet, samt att erforderliga mätningar av antalet soltimmar blir enklare att utföra, om de skall avse endast en dag än om de skall avse ett medeltal för ett flertal dagar.

Vi har förutom ovannämnda undersökning om solbelysningen vid olika stadsplanetyper och under olika årstider låtit utföra undersökningar avseende solbelysningsförhållandena under vår- och höstdagjämningen för bebyggelsen enligt nio under senare år fastställda stadsplaner i olika delar av landet. Vissa resultat av dessa undersökningar redovisas ävenledes i bilaga 3. Med utgångspunkt från dessa undersökningars resultat och mera allmänna överväganden beträffande värdet av solbelysning har vi kommit fram till följande rekommendationer.

Man bör som normal stadsplaneteknisk standard för bostadsbebyggelse räkna sådana solbelysningsförhållanden som innebär, att fasaden utanför den ur solbelysningssynpunkt sämst belägna lä-

genheten erhåller fem timmars solbelysning per dag under vår- och höstdagjämning vid molnfri himmel. Stadsplan, som i någon lägenhet ger mindre än tre timmars solbelysning nämnda dag, bör icke godtagas. Då fråga är om genomgående lägenheter bör dessa normer avse summan av antalet solbelysningstimmar på fasaderna utanför lägenheten. Vilka husavstånd som inom olika delar av landet och med tillämpning av olika stadsplanetyper erfordras för att uppnå det ovan angivna normvärdet fem timmar, illustreras av en undersökning som redovisas i bilaga 3. Undantag från de här angivna normerna bör kunna göras beträffande lägenheter utan kök.

Normer av här angiven art skulle innebära att husavstånden i förhållande till hushöjden skulle bli större i norra än i södra Sverige enligt stadsplaner för vilkas utformning kravet på tillfredställande solbelysning haft avgörande betydelse. Sannolikt är det emellertid i relativt få fall, som kravet på tillfredsställande solbelysning får någon avgörande betydelse för stadsplanens utformning. I valet mellan å ena sidan en norm, som ger samma relation mellan hushöjd och husavstånd men mycket olika solbelysning på olika orter och vid olika orientering av byggnader och å andra sidan en norm, där förstnämnda relation varierar men en tillfredsställande och likvärdig solbelysning höst och vår säkerställes, synes den sistnämnda vara att föredraga.

Mot en norm avseende antalet soltimmar på fasad kan den invändningen göras, att antalet soltimmar i en lägenhet är mindre än på fasaden beroende på den skuggvinkel, som bildas av vägg-tjockleken och fönsterbredden. Denna vinkel är emellertid i stort sett lika stor

för alla typer av bostadshus (omkring 15°) och kan beaktas vid angivandet av önskvärt antal soltimmar på fasad.

Väsentligare är då invändningen, att man vid uppgörandet av och prövningen av stadsplaneförslag icke med säkerhet vet hur byggnaderna kommer att planlösas. Man vet icke säkert, om alla lägenheter kommer att få fönster mot två fasader eller om det även kommer att förekomma enkelsidiga lägenheter. Ej heller vet man, då stadsplanen anger mer komplicerade byggnadsformer hur stor del av lägenheten, som kommer att vetta mot en rikligt bestrålad fasad eller en fasad med få soltimmar. Såväl stadsplaneförfattaren som de granskande myndigheterna kan emellertid i de flesta fall erfarenhetsmässigt bedöma hurudan de olika byggnadernas planlösning i princip kommer att bli. Man torde därför utan större risk kunna överlåta åt dessa bedömare att avgöra, om ett stadsplaneförslag, som uppfyller vissa normer för solbestrålning på fasad, också ger tillräckligt goda förutsättningar för tillfredsställande solbelysning i lägenheterna. Då det är fråga om mer komplicerade hus typer bör man kunna begära, att skisser till planlösning av byggnadskropparna uppgöres i samband med stadsplaneförslaget. Det torde sedan jämlikt föreskrifterna i 61 § 1 mom. andra stycket byggnadsstadgan kunna överlåtas på byggnadsnämnderna att bevaka att den slutliga utformningen av planlösningen blir sådan, att varje bostadslägenhet får så soligt läge som stadsplanen medger. Sålunda bör fastställandet av ett visst stadsplaneförslag givetvis icke få innebära, att byggnadsnämnd medger byggnadslov till en köksutrustad lägenhet, där alla utrymmen utom någon betydelselös

del vetter mot en föga solbestrålad fasad, om lägenhetens andra fasad är rikt solbestrålad. Byggnadsnämnd bör givetvis också tillse, att enkelsidig lägenhet orienteras mot den fasad, som har den rikaste solbestrålningen, och att enkelsidiga lägenheter med kök överhuvudtaget icke inredes i byggnader med tämligen ringa solbestrålning på båda fasaderna.

Allmän rymlighet i stadsplanen

De flesta människor önskar förutom god sol- och dagsbelysning även ett visst fritt utrymme framför bostaden. Man vill icke endast ha "sol och ljus" utan även "luft". Man vill ej heller besväras av insyn från grannar. Det torde dock icke vara realistiskt att vid bebyggelse i centrala stadsdelar fordra så stora husavstånd att insyn helt elimineras.

Någon hänsyn torde dock kunna tagas till önskemålet om en viss allmän utrymmesstandard även i centrala bostadsområden utöver den rymlighet som erhålles genom att säkerställa tillfredsställande sol- och dagsbelysning. Sålunda torde stadsplanen normalt kunna utformas så att det framför en fasad på ett bostadshus erhålles ett fritt utrymme motsvarande den dubbla hushöjden eller minst 20 meter. Enkelsidiga lägenheter med kök bör förläggas vid denna fasad.

Tillgång till frisk luft

I många stadsområden försämras luften av rök, damm och giftiga eller illaluktande gaser och ångor, alstrade av industriföretag och motorfordon. Som vi tidigare anført, bör man givetvis söka minska olägenheterna härav genom en lämplig differentiering av bebyggelsen,

men också andra åtgärder kan komma i fråga. I stället för att tillämpa det system för bostadsventilation med självdrag eller fläktevakuering som ännu är det vanligaste och vilket som bekant innebär, att luften utifrån tränger in genom springventiler och fönsterspringor, kan man sålunda övergå till ett ventilationssystem med övertryck. Detta system innebär, att frisk luft från lämplig plats via ventilationskanalerna inblåses med visst övertryck i bostadsrummen, varifrån den sedan får tränga ut genom fönsterspringor och dylikt.

Även om man i stadsplanebestämmelser varken kan eller bör föreskriva att detta ventilationssystem skall användas, kan man ofta genom lämplig utformning av bebyggelsen skapa gynnsamma förutsättningar härför. I vissa fall kan det vara lämpligt att gruppera byggnaderna kring en från gatan avskärmad gårdsplan varifrån man kan införa frisk luft i ett ventilationssystem av angivet slag. Att avskärma en gårdsplan innebär givetvis icke att sammanbygga alla hus runt gården till full höjd, vilket ofta ur belysningssynpunkt är olämpligt, utan endast att i eventuella luckor mellan byggnader uppföra murar eller plank eller i vissa fall plantera häckar eller buskage, som helt eller delvis hindrar damm och tunga gaser att tränga in från gata till gård.

Bullerfrihet

Industriföretag, som orsakar störande buller, bör givetvis — som tidigare antytts — i likhet med företag, som sprider giftiga eller illaluktande gaser, förläggas på betryggande avstånd från bostäderna.

Det är emellertid framför allt trafiken, som förorsakar buller. Trafikbullret i stä-

derna är många gånger så intensivt, att man skulle kunna överväga att förbjuda inredandet av bostäder i nya byggnader vid huvudtrafikstråk. Mot ett sådant förbud talar emellertid, att trafikbullret är ganska olika på skilda delar av en trafikled. Sålunda ger en jämnt förbirlullande, intensiv trafik upphov till mindre störningar än det buller som uppkommer i uppförsbackar, gatukorsningar, vid hållplatser eller lastningsplatser. Det torde också vara mycket svårt att ange, hur trafiken i framtiden kommer att fördela sig på olika gator. I och med att trafikvolymen kraftigt ökar kan man sålunda räkna med, att en del trafik, i varje fall under vissa tider på dagen, kommer att söka sig från de hårt belastade, kanske överbelastade, huvudtrafikstråken till nu föga trafikerade lokalgator.

Genomfartstrafik bör givetvis, såvitt möjligt, ledas vid sidan av stadsbebyggelse och när nya infartsleder anlägges, bör de avskäras från angränsande bostäder. I städernas centrala delar torde bullerfrågan emellertid böra lösas på annat sätt än genom stadsplaneåtgärder eller förbud mot bostadsbebyggelse.

I första hand bör man inrikta sig på att förebygga uppkomsten av trafikbuller. Dessutom kan ifrågasättas om icke fordringarna på lägenheternas ljudisolering mot utifrån kommande ljud borde skärpas på särskilt utsatta platser. Denna fråga har upptagits till behandling i samband med pågående ändring av byggnadsstyrelsens anvisningar till byggnadsstadgan.

Miljöfrågor

För att genom sanering åstadkomma en i alla avseenden god samhällsmiljö är det icke tillräckligt att enbart till-

godose de stadsplanetekniska standardkrav som diskuterats i det föregående. Lika viktigt är att stadsplanen i fråga om bebyggelsen och övriga anordningar ges en tilltalande form. Vid den avvägning som härvid ofta måste ske mot t. ex. ekonomiska krav är det av vikt, att synpunkterna på formgivningen icke åsidosättes.

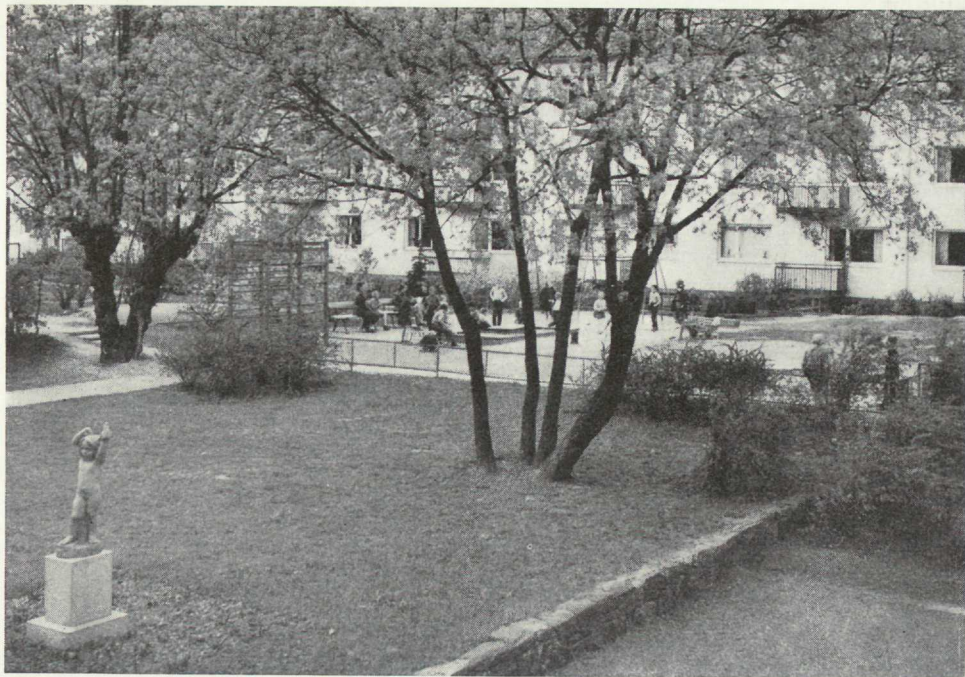
Ett dylikt miljöskapande inom ett tidigare bebyggt stadsområde ställer en mångfald problem av från fall till fall mycket varierande art. Ett saneringsområde kan vara så präglad av tristess att där i stort sett inte finns något, som ur nyssnämnda synpunkter är värt att taga vara på. Åstadkommandet av en trivsam miljö blir då en fråga om rent nyskapande. I andra fall kan ett område, oavsett bebyggelsens kvalitet, ha en allmänt trivsam karaktär, som är värd att bevara. Ibland kan inom området också finnas partier, grupper av byggnader eller enstaka byggnader som har särskilt historiskt eller arkitektoniskt värde. Uppgiften blir i sådana fall att väga olika möjligheter att taga vara på dessa värden. Vanligen blir det härvid icke enbart fråga om den arkitektoniska kvaliteten hos varje särskild byggnad. En stadsbebyggelse kan vara tilltalande trots bristerna på medvetet konstnärlig utformning av de enskilda byggnaderna, medan en annan miljö kanske är otrivsam, trots att den är uppbyggd av var för sig arkitektoniskt skickligt utformade delar. Miljöer, som framstår som särskilt karakteristiska för sin stad eller som har kulturhistoriskt värde, fordrar givetvis särskild omsorg. En viss variation i typ och karaktär olika stadsdelar emellan kan också vara ett miljövärde att taga vara på.

Ofta måste saneringen av ett stads-

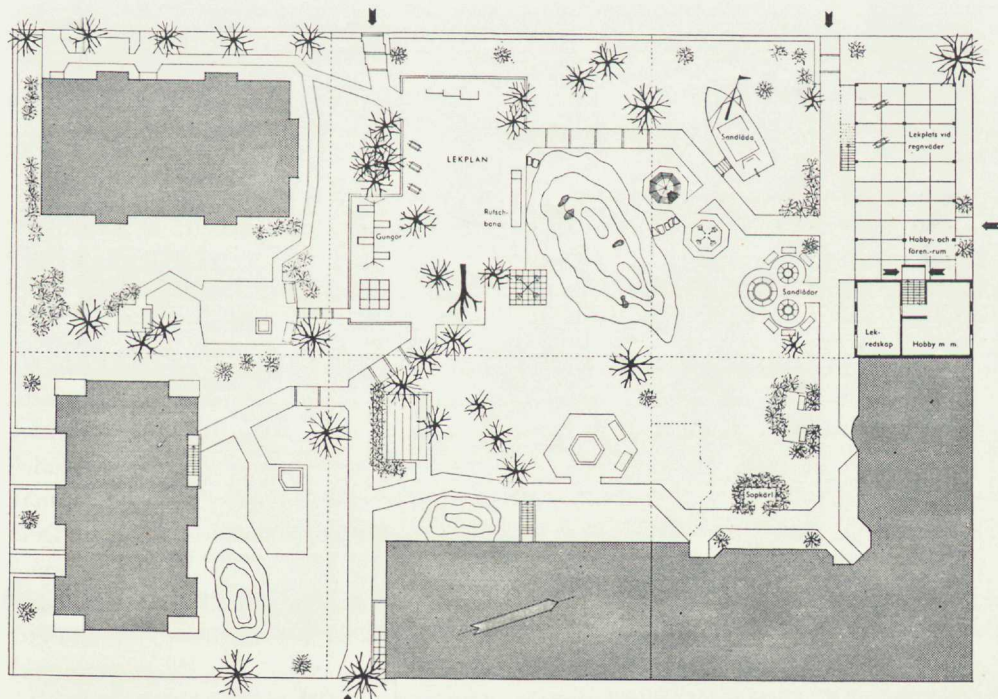
område av t. ex. tekniska och ekonomiska skäl medföra en fullständig omgestaltning av den äldre miljön, vilket blir särskilt påtagligt då saneringen måste gå ut på en mera intensiv exploatering av tidigare lågt exploaterade områden. Om det i en äldre låg bebyggelse, som i och för sig icke äger några större miljövärden, förekommer enstaka byggnader av kulturhistoriskt värde, kan det understundom av ekonomiska eller andra skäl vara omöjligt att bevara och på ett tillfredsställande sätt inpassa dessa byggnader i en ny miljö präglad av hårdare exploatering. Det är emellertid alltid angeläget att man vid planernas uppgörande klarlägger möjligheterna att bevara kulturhistoriskt värdefulla byggnader, eventuellt genom ombyggnad eller restaurering där så erfordras.

Det kulturhistoriska och arkitektoniska värdet hos ett stadsparti kan i många fall vara förknippat i mindre grad med själva byggnaderna såsom sådana, än med deras gruppering, måttförhållanden och material, deras proportioner i förhållande till framförvarande gatu-, torg- eller gårdsyta osv. Det kan i sådana fall vara möjligt att tillvarataga stadspartiets karaktär i samband med nybyggnad, förutsatt att den nya bebyggelsen ansluter sig väl till miljön.

Många mindre och medelstora städer har ännu kvar en bebyggelse av små, låga hus som med sina vindskyddade gårdar och sin grönska bakom slutna gatufasader är synnerligen trivsam. Det icke minst värdefulla hos denna småstadsmiljö ligger i bebyggelsens "männsliga" skala. Det är icke omöjligt att i ett område med sådan låg bebyggelse på ett tillfredsställande sätt infoga nya byggnader med fler våningar, men det



Barn i skolåldern kräver stort utrymme för sina lekar.



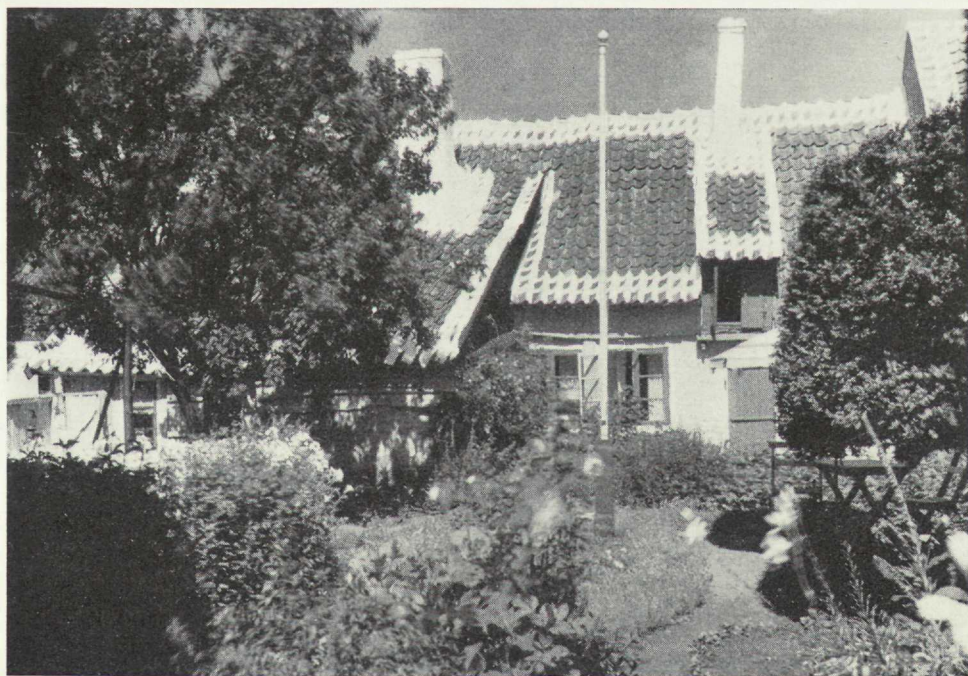
Här har behovet av lekplatser blivit väl tillgodosett efter gårdssanering. (Kvarteret Stugan, Sundbyberg.)



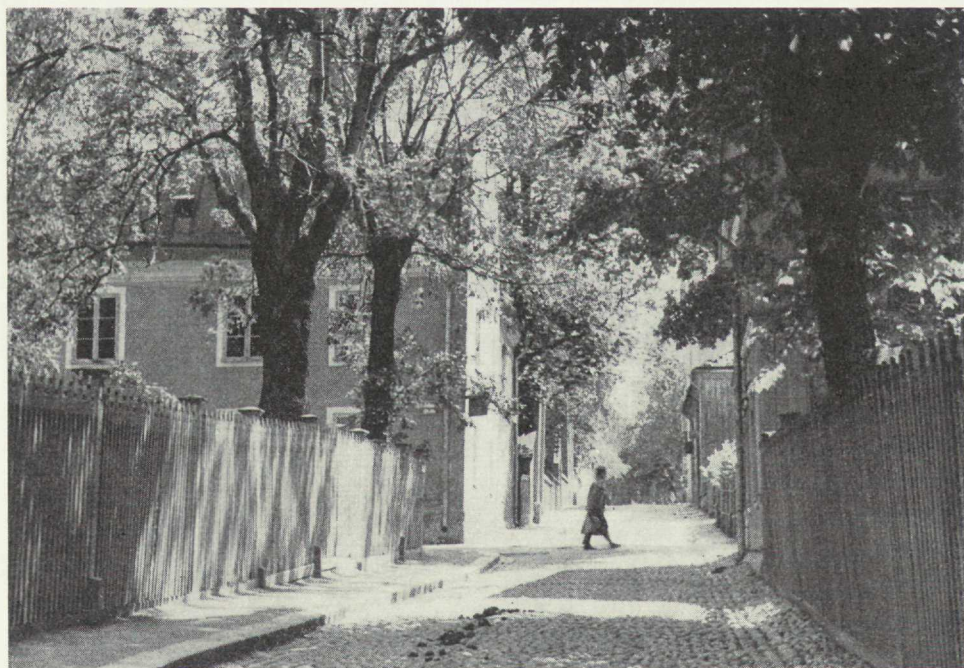
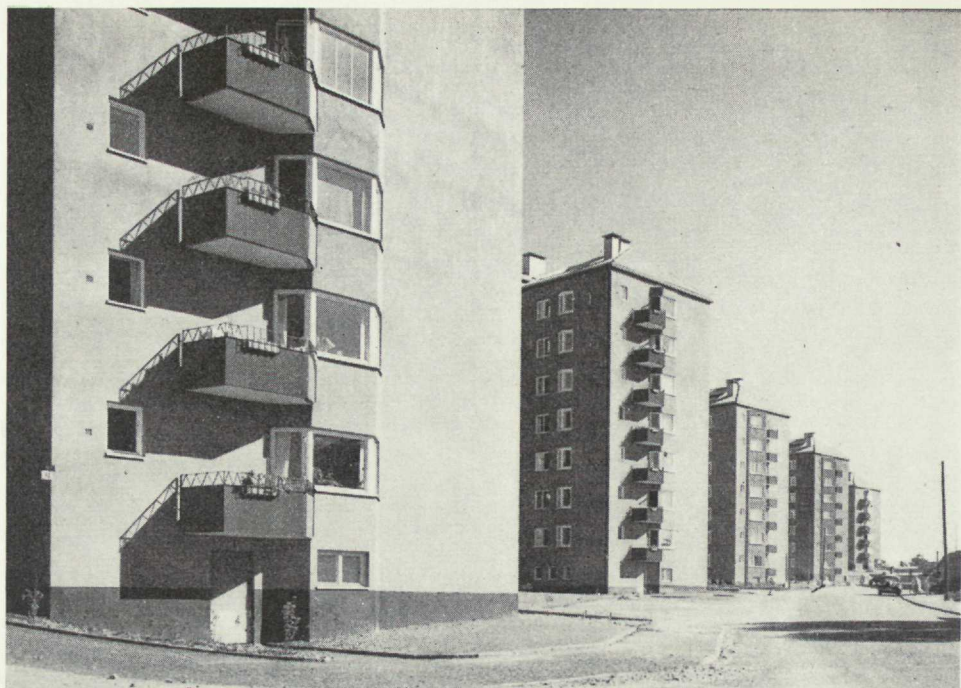
Solbelysningen på projekterad bebyggelse kan studeras med hjälp av en s. k. heliomobil. (Jfr bilaga 3.)



Behovet av solbelysning är störst i lägenheter som bebos av familjer med minderåriga barn.



Många mindre och medelstora städer har ännu kvar en bebyggelse av små låga hus med vindskyddade gårdar och grönska bakom slutna gatufasader. (Simrishamn.)



Vegetationen är ett värdefullt komplement till bebyggelsen.

är en arkitektonisk uppgift som kräver stor omsorg.

Hur många våningar och hur stor hushöjd som ur miljösynpunkt över huvud taget bör medgivas vid ett områdes sanering är en fråga som i varje särskilt fall måste lösas genom en avvägning med hänsyn till övriga synpunkter och krav. En viss variation beträffande hushöjd och antal våningar kan stundom bidra till en intressantare stadsbild, än den som uppstår då bebyggelsen bindes till exempelvis en gemensam taklisthöjd. Den livfullhet och variation i gatubilden som i många fall är karakteristisk för äldre stadspartier är ofta betingad av att husen tillkommit under skilda tider och utformats för olika speciella behov. Vid sanering uppställer sig i sådana fall ofta problem, då det gäller att undvika, att den nya bebyggelsen, som kanske tillkommer i ett sammanhang och i större enheter, ter sig monoton och bildar störande inslag i miljön. Placeringen och utformningen av enstaka höghus fordrar också särskild omsorg, eftersom hänsyn måste tagas icke blott till den närmaste omgivningen utan till stadsbilden i ett större sammanhang.

Inom vissa saneringsområden får man räkna med att nybyggnad sker endast i relativt små enheter åt gången, varför det kan komma att dröja mycket länge innan saneringen blir helt genomförd. Under en lång övergångstid kommer miljön i sådana område att präglas av brytningen mellan successivt tillkommande nya byggnader och äldre saneringsmogen bebyggelse. Det är i sådana fall angeläget, att den nya bebyggelsen planlägges och projekteras med tanke på att uppnå en god miljöverkan icke blott när området i sin helhet

sanerats utan även under övergångstiden.

Det inbördes avvägningen av olika standardkrav

I det föregående har skilda stadsplane-tekniska standardkrav behandlats vart för sig. Självfallet måste man dock vid utarbetandet eller översynen av de stadsplaner som skall ligga till grund för sanering beakta dessa krav i ett sammanhang. För att tillgodose ett standardkrav måste man då ofta helt eller delvis ge avkall på ett annat. Man måste då avgöra vilka standardkrav som skall tillmätas störst betydelse. Några generella regler härför torde icke vare sig böra eller kunna uppställas, men vissa synpunkter på frågan kan dock vara värda att anföra.

Kravet på god trafikutrymmesstandard bör tillmätas väsentlig betydelse för planens utformning. Till följd av det ökade behovet av parkeringsplatser kan man räkna med att kvartersmark i allt större utsträckning måste tagas i anspråk för detta ändamål. Detta bör dock icke få ske på bekostnad av det utrymme för lekplatser, planteringar m. m. som de boende kan göra anspråk på. I centralt belägna kvarter måste man ofta, i de fall då man vill medge att bostäder inrymme i byggnaderna, anvisa parkeringsutrymme i källare eller underbyggda gårdar eller — om parkeringsbehovet är av mera betydande storleksordning — i särskilda parkeringsbyggnader.

Gatubreddningar bör så vitt möjligt undvikas i de fall då de skulle spoliera vackra stadsmiljöer eller kulturhistoriskt värdefulla områden. Man bör därför i första hand söka tillgodose trafikens

krav på ökat gatuutrymme och behovet av parkeringsplatser genom att bygga ut gatunätet och bereda parkeringsutrymme i grannskapet av de stadsområden som med hänsyn till miljön bör bevaras, och därigenom söka leda bort motortrafik från sistnämnda områden.

Utflyttning till perifera områden av vissa företag kan bli ofrånkomlig om trafiken inom de centrala stadsområdena eljest skulle få sådan omfattning, att den icke kan beredas erforderligt utrymme.

Bostadsbebyggelsen i stadskärnan bör givetvis ha tillgång till parker, lekplatser, skolor, daghem, samlingslokaler och andra kollektiva anordningar. Bostäder bör därför icke få tillkomma i de centrala stadsområdena i större omfattning än som svarar mot möjligheterna att tillgodose behovet av sådana anordningar.

I vissa centrala områden, där det av ekonomiska skäl befinner sig nödvändigt att medge en hög exploatering, kan det visa sig omöjligt att tillgodose de krav på solbelysning och kanske även dagsljusbelysning som måste vara uppfyllda

för att bostadsbebyggelse skall kunna tillåtas. Detta torde i allmänhet gälla endast i mycket centralt belägna områden, där bebyggelsen i stället lämpligen kan disponeras för handel, hantverk, lager o. dyl. I många äldre städer med trånga gator och ålderdomlig bebyggelse, där miljön av kulturhistoriska skäl bör bevaras, kan gatorna vara så smala, att sol- och dagsljusbelysningen i utrymmen innanför gatufasaderna blir otillräcklig. Man kan då ofta i stället befria gårdarna från onödigt och olämpligt bebyggelse, och därigenom ge lägenheterna god tillgång på sol och ljus, utan att gaturummet behöver förändras.

I samband med planläggningen av saneringen bör även de krav beaktas som ur brandskydds- och civilförsvarssynpunkt kan ställas på stadsplanen och på bebyggelsens utformning. Då man breddar gator och bereder plats för parkering får man vissa möjligheter att tillgodose brandskyddssynpunkterna genom att uppdelat samhället i mindre enheter, åtskilda av bredare obebyggda områden.

Juridiska förutsättningar för bildande av saneringsenheter

I kapitel V har vi framhållit betydelsen ur tekniskt-ekonomiska synpunkter av att saneringsföretag genomföres i tillräckligt stora och lämpligt utformade enheter. Om saneringsverksamheten skall kunna leda till ett godtagbart resultat är det ofta nödvändigt att skapa nya företagsenheter genom sammanläggning av bestående fastigheter eller delar av fastigheter. Sådana enheter kan bildas genom att byggnadsföretagare antingen själva eller genom kommunens förmedling systematiskt förvärvar de tomter eller tomtdelar som bör ingå i enheterna. Undantagsvis kan de också bildas genom att respektive fastighetsägare sammansluter sig för att gemensamt genomföra saneringen.

Givetvis bör i första hand alla vägar prövas att genom frivilliga uppgörelser åstadkomma det önskade resultatet, men all erfarenhet talar för att tvångsingripanden från det allmännas sida i vissa fall kan bli nödvändiga. Det kan därvid antingen bli fråga om tvångsvis inlösen av mark, ändring av tomtindelning, eller åläggande för fastighetsägare inom ett kvarter att sammansluta sig för att genomföra viss sanering. I det följande kommer de juridiska förutsättningarna för sådana ingripanden att översiktligt redovisas. I anslutning därtill kommer vissa förslag att framläggas i syfte att öka möjligheterna att skapa lämpliga saneringsenheter.

Bestämmelser om kommuns rätt att tvångsvis förvärva bebyggda fastigheter

Bestämmelser om kommuns rätt att tvångsvis lösa bebyggda fastigheter återfinnes dels i 1917 års expropriationslag, dels i 1947 års byggnadslag. Ur saneringssynpunkt är det i första hand byggnadslagets stadganden om expropriation, som tilldrar sig intresse.

En redogörelse för innebörden av de nya bestämmelser om kommuns expropriationsrätt som sedan den 1 juli 1953 återfinns i 44 och 45 §§ byggnadslagen har lämnats av byråchefen S. Denmark i den av sakkunniga för utbildning av expropriationstekniker utgivna publikationen "Värdering vid expropriation" (Stockholm, 1954). Den följande framställningen bygger i väsentliga delar på denna redogörelse.

Före den ändring av 44 och 45 §§ byggnadslagen som efter förslag i propositionen nr 218 antogs av 1953 års riksdag, utgick byggnadslagen från samma grundprincip beträffande kommuns befogenheter i fråga om genomförandet av olika stadsplaneregleringar, oavsett om regleringen avsåg ett större, i huvudsak sammanhängande område — en zon — eller endast ett mindre område, exempelvis något enstaka kvarter eller del av ett kvarter. Oberoende av saneringsföretagets omfattning skulle det i princip alltid ankomma på de enskilda markägarna att själva genomföra en beslutad stads-

planereglering. För att staden skulle få expropriera mark inom byggnadskvarter fordrades nämligen icke blott att marken ej var bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen, utan dessutom krävdes att stadsplanens genomförande ej kunde förväntas äga rum inom skäligen tid utan stadens ingripande. Sistnämnda krav innebar, att expropriation icke kunde komma till stånd med mindre Kungl. Maj:t ansåg det föreligga grundad anledning anta, att de enskilda markägarna icke hade förmåga och vilja att själva genomföra planen. Expropriation kunde heller icke ifrågakomma förrän stadsplan fastställts för det område saneringsföretaget avsåg eller det åtminstone förelåg en stadsplan som kunde villkorligt fastställas.

De nya regler som trädde i kraft den 1 juli 1953 innebar ett principiellt viktigt avsteg från de hittills gällande grundprinciperna för kommuns expropriationsrätt. I 44 § byggnadslagen återfinnes nu en särskild bestämmelse avseende verkligt stora saneringsföretag, där det är fråga om s. k. zonexpropriation, medan i 45 § upptagits stadganden för de fall där saneringen endast gäller något enstaka kvarter eller del av ett kvarter och där expropriationen kan be-tecknas som tomtexpropriation.

44 § byggnadslagen har numera följande lydelse.

”Finnes tätbebyggt område med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse vara i behov av genomgripande ombyggnad, och kan denna icke lämpligen ske annorledes än i ett sammanhang, må Konungen, sedan i anledning av ombyggnaden fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan för området, medgiva staden att lösa den mark inom området som erfordras för ombyggnaden ävensom

annan inom området eller i dess omedelbara närhet belägen mark, för vilken planens genomförande kan väntas medföra väsentligt ökat värde.”

Paragrafens stadganden skiljer sig i två principiellt betydelsefulla hänseenden från de äldre reglerna. Staden kan nu få expropriera tätbebyggd mark utan att det dessförinnan skall behöva undersökas, om de av regleringen berörda markägarna har förmåga och vilja att själva genomföra planen. Vidare kan expropriationen medgivas innan den tilltänkta saneringen blivit i detalj preciserad eller, närmare bestämt, redan då fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan. Då fråga är om sådana omfattande stadsombyggnader varpå bestämmelserna äger tillämpning utgår lagen från förutsättningen, att kommunen är bättre skickad än de enskilda markägarna att effektivt genomföra den tilltänkta stadsombyggnaden. Komplicerade undersökningar av huruvida markägarna skall antagas ha vilja och förmåga att själva genomföra stadsombyggnaden blir alltså ej längre aktuella. Huruvida expropriation skall kunna beviljas eller ej beror endast på en bedömning av saneringsfallets art. Enligt lagtexten är zonexpropriationsinstitutet tillämpligt, om ”tätbebyggt område med hänsyn till den allmänna samfärdseln eller kravet på ändamålsenlig bebyggelse finnes vara i behov av genomgripande ombyggnad”, och ombyggnaden icke kan ske ”annorledes än i ett sammanhang”. Denna beskrivning avser de fall då ett större stadsparti behöver saneras antingen av trafiktekniska skäl eller för att man skall kunna ersätta en föråldrad eller olämplig bebyggelse med ny, och därtill kommer att saneringsföre-

taget på grund av sin omfattning nödvändiggör en noggrann planläggning och samordning av olika arbetsmoment — exempelvis erforderliga evakueringar — och ett genomtänkt tidsschema, baserat på arbetenas inbördes sammanhang och naturliga prioritet. Det må framhållas, att zonexpropriationsinstitutet skall vara tillämpligt även i sådana fall då saneringen icke är direkt föranledd av trafiktekniska behov utan syftar till att med bibehållande av det äldre gatunätet åstadkomma en ändamålsenlig bebyggelse. Zonexpropriation bör sålunda kunna ifrågakomma när en stadsplanereglering endast syftar till att i väsentlig mån ändra bebyggelsens karaktär — exempelvis genom att skapa ett centrum för ett bebyggelseområde — men regleringen har sådan omfattning att dess genomförande förutsätter att kommunen övertar arbetsledningen. Någon klar och skarp gräns mellan de saneringsfall då zonexpropriationsinstitutet är tillämpligt och de fall då bestämmelserna om tomtexpropriation enligt 45 § byggnadslagen kommer i fråga har icke uppdragits. Det har förutsatts att denna gränsdragning får ankomma på praxis.

Stadgandet, att zonexpropriation kan beviljas redan då fråga väckts om antagande eller ändring av stadsplan, innebär ur kommunal synpunkt två väsentliga fördelar. Genom att expropriationen kan beviljas redan då frågan om stadsplanereglering tagits upp till behandling inom byggnadsnämnden, och endast skissartade utredningar beträffande områdets reglering utförts, får stadsplaneförfattarna stora möjligheter att obundna av hänsyn till tidigare bestående tomtindelning och äganderättsförhållanden utarbeta en ur allmän syn-

punkt ändamålsenlig stadsplan. Vidare undvikes, att löseskillingarna drives i höjden. Enligt den princip som kommit till uttryck i 8 § expropriationslagen får nämligen den värdeökning som uppstått efter det zonexpropriation beviljats och som hänför sig allenast till stadsplaneregleringens genomförande icke räknas fastighetsägaren tillgodo vid löseskillingens bestämmande. Eftersom rätten till zonexpropriation inträder, innan den nya stadsplanen blivit utarbetad i detalj och innan planen sålunda hunnit öva något större inflytande på fastighetsvärdena inom det område som omfattas av expropriationsanspråket, är det sålunda med hänsyn till denna princip tydligt, att löseskillingarna kan väntas bli betydligt lägre än enligt den tidigare gällande ordningen.

Zonexpropriation kan beviljas icke blott för det område som omedelbart beröres av stadsplaneregleringen utan även för fastigheter som gränsar till eller ligger i närheten av området och vilka till följd av stadsplaneregleringen kan väntas väsentligt stiga i värde. Ett typiskt exempel härpå är att om en gata i saneringsområdet ytterkant avsevärt breddas endast åt ena sidan, de fastigheter vilka är belägna utmed gatans andra sida kan få ett avsevärt mycket bättre affärsläge än tidigare och därmed stiga i värde. Med mark inom saneringsområdets omedelbara närhet avses här också mark, som utan att ingå i saneringsområdet utgör en avskild enhet inom området.

På saneringsfall som icke är så genomgripande att saneringen måste genomföras i ett sammanhang i kommunens egen regi kan de regler om s. k. tomtexpropriation, vilka återfinns i 45 § byggnadslagen, tillämpas.

Denna paragraf har numera följande lydelse.

”Är, i annat fall än i 44 § sägs, mark som ingår i byggnadskvarter icke bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och kan stadsplanens genomförande ej förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande, må Konungen medgiva staden att lösa marken i den mån så erfordras. Kan syftet vinnas genom att staden allenast löser å marken uppförd byggnad för nedrivning, må Konungen lämna tillstånd därtill.

Prövas ansökan om inlösen enligt första stycket icke kunna beviljas på den grund att stadsplanens genomförande kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande, må Konungen likväl på stadens begäran föreskriva viss skälig tid inom vilken bebyggelsen skall hava bragts i överensstämmelse med stadsplanen, vid äventyr att efter utgången av sagda tid nämnda hinder mot inlösen ej vidare skall anses föreligga. Meddelas sådan föreskrift, skall avskrift av beslutet tillställas inskrivningsdomaren, som har att så snart ske kan å inskrivningsdag göra anteckning därom i fastighets- eller in-teckningsboken.

Finnes i samband med prövning av förslag till stadsplan inlösen av viss i planen ingående mark böra ske enligt första stycket, må Konungen meddela fastställelse å planen eller del därav under villkor att sådan inlösen kommer till stånd inom viss tid, högst ett år; dock må, när synnerliga skäl äro därtill, tiden förlängas med högst ett år i sänder. Intill dess inlösen skett eller tiden därför gått till ända, må nybyggnad ej utan Konungens tillstånd företagas å den mark som omfattas av den villkorliga fastställelsen.”

För att tomtexpropriation skall kunna medges enligt stadgandena i denna paragraf förutsättes sålunda fortfarande, antingen att den stadsplan enligt vilken saneringen förutsättes skola bli genomförd redan fastställt, eller det kan bli tal om villkorlig fastställelse av planen. Vidare fordras, att den mark det är fråga om icke redan är bebyggd i överens-

stämmelse med planen samt att stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande. Genom bestämmelsen i paragrafens andra stycke har emellertid en väsentlig brist i tidigare gällande regler avhjälpes. Om Kungl. Maj:t ansett sig böra sätta tilltro till markägarnas försäkran om att de hade vilja och förmåga att själva inom skälig tid bringa bebyggelsen i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplan och därför avslagit ansökan om tomtexpropriation, hade man tidigare inga som helst garantier för att markägarnas utfästelser verkligen komme att hållas. Enligt den bestämmelse som nu införts i 45 § andra stycket kan Kungl. Maj:t numera på stadens yrkande meddela föreskrift om att bebyggelsen inom viss tid skall ha bragts i överensstämmelse med stadsplanen vid äventyr att efter utgången av sagda tid hinder mot inlösen ej vidare skall anses föreligga. Föreskriften har icke karaktär av ett föreläggande för viss markägare, utan gäller oavsett om marken under tiden byter ägare. Anteckning om föreskriften skall därför ske i fastighets- eller inskrivningsboken. Efter tidsfristens utgång kan staden på nytt väcka fråga om expropriation.

Utöver de bestämmelser om zonexpropriation och tomtexpropriation för vilka här redogjorts må ytterligare en i byggnadslagen intagen regel, som ger kommun rätt till expropriation av bebyggda fastigheter, något beröras. I 46 § första stycket byggnadslagen, stadgas, att om enligt tomtindelning särskilda delar av tomt är i olika ägares hand, är ägare av sådan tomt del berättigad att lösa återstoden av tomten. Om flera tomtägare vill lösa, äger den företräde,

vars tomt del vid uppskattningen åsättes största värdet. Åsättes tomt delar lika värden, skall företräde att lösa tillkomma den som först väckt talan. I 47 § byggnadslagen regleras det fall, att ägare av tomt del ej inom ett år efter tomtindelningens fastställande väckt talan om inlösen av återstoden av tomten eller dylik talan ej lett till tomtens förenande i en ägares hand. I så fall är staden berättigad att lösa tomten, dock må, om ägare av tomt del före staden väckt talan om inlösen, stadens anspråk bifallas endast såframt ägarens talan ej leder till tomtens förenande i en ägares hand.

Det må slutligen nämnas, att den expropriationsgrund som genom en år 1949 företagen ändring infördes som punkt 16 i 1 § expropriationslagen är av visst intresse ur saneringssynpunkt. Nämda punkt innehåller, att fastighet må av kommunen tagas i anspråk genom expropriation, om Konungen prövar det nödigt för att säkerställa att mark på skäligen villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommunens ägo överföra mark, som icke är tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt. Stadgandet, som tillkom efter förslag av markutredningen, är genom sin elastiska och allmänt hållna avfattning ägnat att ge kommunerna mycket fria händer vid fullföljande av sin markpolitik.

Stadgandet om expropriation av mark för tomträttsändamål saknar uppenbarligen betydelse ur saneringssynpunkt, eftersom det uttryckligen begränsats till att avse mark, som icke är tätbebyggd. Däremot är stadgandet om expropriation för annan markanskaffning formellt tillämpligt även på tätbebyggd mark,

och det kan bli av betydelse då sanering av tätbebyggt område syftar till ökning av bostadsvolymen inom området.

Förslag om ändring av 31 § byggnadslagen

De bestämmelser om expropriation av kvartersmark för vilka ovan redogjorts, kan givetvis, i de fall då de är tillämpliga, utnyttjas av kommunen för att genom sammanläggning av fastigheter eller delar av fastigheter skapa lämpliga saneringsenheter, där sanering kan genomföras antingen av kommunen själv, eller — sedan kommunen upplåtit den sålunda förvärvade marken — av enskild saneringsvillig fastighetsägare eller byggnadsföretagare. Frånsett att denna väg icke alltid är framkomlig kan den i många fall uppenbarligen innebära en alltför omständlig och opraktisk procedur, då det gäller att skapa ur tekniskt-ekonomiska synpunkter lämpliga enheter för sådan sanering som med fördel kan genomföras av enskilda. Den naturligaste och närmast till hands liggande vägen är givetvis i sådana fall ofta att företaga ändring av gällande tomtindelning.

Det har tidigare framhållits, att gällande tomtindelning ofta är ett av de avgörande hindren för rationell sanering. I samband med upprättande av stadsplan eller ändring av tidigare gällande stadsplaner har man känt sig så hårt bunden av bestående äganderättsförhållanden, att inom saneringskvarter många för små, för smala eller på annat sätt olämpligt utformade tomter blivit bestående. Tomternas utformning har icke alltid anpassats till de ändrade tekniska och ekonomiska förutsättningarna för byggande och förvaltning.

Den fortskridande rationaliseringen på

husbyggandets och fastighetsförvaltningens områden förutsätter större enheter för byggande och förvaltning än vad en föråldrad tomtindelning medger. Ett synnerligen vanligt förhållande är exempelvis, att det mellan två tomter, vilka var för sig kan ändamålsenligt bebyggas, finnes insprängd en tomt, som är alltför smal för att kunna på ett ekonomiskt sätt bebyggas. Kommer sanering i ett sådant fall till stånd på granntomterna utan föregående ändring av tomtindelningen kan en sanering till rimlig kostnad av den kvarliggande mellantomten helt omöjliggöras. Det är ej heller svårt att uppleta åtskilliga andra exempel på hur sanering av ett kvarter hämmas av en olämplig tomtindelning.

Det är sålunda motiverat att undersöka vilka möjligheter gällande byggnadslagstiftning ger till ändrad tomtindelning. Regler om tomtindelning finns upptagna i 28—33 §§ byggnadslagen. Av dessa framgår bl. a., att byggnadskvarter skall indelas till tomter på så sätt att kvarteret kan ändamålsenligt bebyggas i överensstämmelse med stadsplanen (28 §). Tomtindelning bör såvitt möjligt ske i ett sammanhang för hela kvarteret. Omfattar tomtindelning endast en del av ett kvarter, skall iakttagas att återstoden kan indelas till lämpliga tomter (29 §). Tomtindelning av mark, som ej varit föremål för sådan indelning, skall ske, när markägaren begär det eller när byggnadsnämnden finner det nödvändigt och markägare ej visar särskilt skäl till anstånd (30 §). Förutsätter fastställd ändring av stadsplan att ändring sker av tomtindelning eller har kvarter helt och hållet eller till betydande del avbrunnit, skall fråga om ändring av tomtindelningen företagas, när ägare av mark

inom kvarteret begär det eller byggnadsnämnden finner det erforderligt (31 § första stycket). Ändring av tomtindelning kan också på begäran av markägare eller på byggnadsnämndens eget föranstaltande äga rum, om därigenom bättre överensstämmelse med bestående äganderättsförhållanden kan vinnas utan avsevärd olägenhet (31 § andra stycket). Tomtindelning får ej ändras i andra än de nu nämnda fallen såvida icke ägarna av de tomter, som beröres av ändringen, är ense därom och ändringen befinnes lämplig för ett ändamålsenligt utnyttjande av tomterna (31 § tredje stycket).

Tomtindelning, liksom även ändring av sådan indelning, antages av byggnadsnämnden. För att bli gällande skall tomtindelning fastställas av länsstyrelsen (33 §).

De möjligheter till ändring av tomtindelning gällande lagstiftning ger är sålunda tämligen snävt begränsade. En omläggning av gränserna för ett byggnadskvarter måste givetvis alltid medföra någon ändring i tomtgränserna och ibland kan också ändring av en stadsplanebestämmelse rörande sättet för ett byggnadskvarters användning vara av sådan beskaffenhet att den bör föranleda ändring i tomtindelningen. Det har emellertid i förarbetena till byggnadslagen som självfallet förutsatts, att i samband med stadsplaneändring den bestående tomtindelningen ej rubbas i annan eller vidsträcktare mån än som är oundgängligen nödvändigt. Om stadsplan icke ändras kan tomtindelningen ändras endast om samtliga berörda tomtägare är ense därom. Ägarna skall vara ense icke blott om att ändring skall ske utan även om hur den skall genomföras.

Bristerna i nu gällande lagstiftning om

tomtindelning har länge uppmärksamats. I vissa yttranden över stadsplaneutredningens betänkande med förslag till byggnadslag och byggnadsstadga förordades sålunda att byggnadsnämnds initiativrätt till ändring av tomtindelning skulle vidgas. Tomtindelning som främjade ett ändamålsenligt bebyggande borde sålunda möjliggöras även mot en ägares bestridande. I propositionen nr 131 till 1947 års riksdag, vari Kungl. Maj:t tog ställning till stadsplaneutredningens förslag om byggnadslag, uttalade föredragande departementschefen, (sid. 195—196) att det naturligtvis kunde synas irrationellt, att en mindre lämplig tomtindelning, som vunnit fastställelse, skulle för framtiden försvåra möjligheten till ett ändamålsenligt bebyggande, endast därför att kanske en enda tomtägare inom kvarteret satte sig emot en ändring av tomtindelningen. Att utvidga möjligheterna att mot ägares bestridande framtinga en ändrad tomtindelning vore emellertid ägnat att ingiva betänkligheter med hänsyn till det ständiga osäkerhetstillstånd som skulle uppkomma för tomtägarna.

Vid varje ingrepp i bestående äganderättsförhållanden måste givetvis en avvägning ske mellan vad som ur allmän synpunkt är önskvärt och den enskildes anspråk på rättssäkerhet och skydd för sina berättigade intressen. De enskildas intressen får emellertid ofta ge vika för vad som är önskvärt ur det allmännas synpunkt, då fråga uppstår om att genom stadsplaneändringar skapa förutsättningar för en omreglering av stadsbebyggelsen i enlighet med nutida krav. Det är enligt vår mening lika rimligt, att det allmännas intresse av att stadsplanernas förverkligande icke hindras av

en föråldrad tomtindelning får väga över den enskildes intresse av att hans äganderätt icke rubbas. Den utveckling mot större enheter för byggande och fastighetsförvaltning som under de senaste decennierna varit allttjämt är en viktig förutsättning för rationalisering, bör icke hindras att göra sig gällande i centrala stadsområden, enbart därför att den förutsätter omreglering av bestående äganderättsförhållanden. Byggnadsnämnderna bör därför få ökade befogenheter att ändra tomtindelningen även då ändringen icke nödvändiggöres av att stadsplan revideras men är erforderlig för att inom ett kvarter bilda saneringsenheter, som i avseende på sin storlek och form skapar rimliga betingelser för ett rationellt byggande. Ändring av tomtindelning bör i sådana fall kunna ske även mot markägares bestridande. Det torde icke vara svårt att ange fall, då det är uppenbart att nämnda förutsättning för ändring av tomtindelning föreligger, och länsstyrelsens prövning av tomtindelningen torde innebära en garanti för att markägarnas intressen icke trädes för nära.

Vi föreslår sålunda, att 31 § byggnadslagen erhåller följande ändrade lydelse:

”Förutsätter fastställd ändring av stadsplan att ändring sker av tomtindelning eller har kvarter helt och hållet eller till betydande del avbrunnit, skall fråga om ändring av tomtindelningen företagas, när ägare av mark inom kvarteret begär det eller byggnadsnämnden så finner nödigt.

Ändring av tomtindelning må ock på begäran av markägare eller på byggnadsnämndens eget föranstaltande äga rum, om därigenom bättre överensstämmelse med bestående äganderättsförhållanden kan vinnas utan avsevärd olägenhet. *Sådan ändring må ock ske på byggnadsnämndens föranstaltande, om nämnden finner ändringen erforderlig för ett ändamålsenligt utnyttjande av kvarteret.*

Ej må tomtindelning ändras i andra fall än nu sagts, med mindre ägarna av de tomter som beröras av ändringen äro ense därom och ändringen finnes lämplig för ett ändamålsenligt utnyttjande av tomterna.”

Om ändring av tomtindelning vidtages i enlighet med detta stadgande torde man i allmänhet kunna räkna med, att förutsättningar uppstår för expropriation enligt 46 § byggnadslagen. Om den nybildade tomten kommer i flera ägares hand uppstår sålunda lösningsrätt för delägarna, varvid den vars tomt del åsättes högsta värdet äger företräde. I sista hand inträder lösningsrätt för kommunen (47 §).

Förslag om rätt till tomtexpropriation för enskild

Om det ovan redovisade förslaget till ändring av 31 § byggnadslagen genomföres vidgas förutsättningarna väsentligt för sanering genom enskilt initiativ. En fastighetsägare eller en byggnadsföretagare, som genom frivillig uppgörelse förvärvat tomtmark inom ett kvarter, kan då, sedan ändring av tomtindelningen genomförts, enligt 46 § byggnadslagen tvångsvis lösa till sig den mark som erfordras för att en ur tekniskt-ekonomiska synpunkter lämplig saneringsenhet skall bildas. Vidare blir det möjligt att genom ändring av tomtindelningen förhindra sådana punktsaneringar inom ett kvarter, varigenom delar av kvarteret kvarlämnas, vilka icke kan ändamålsenligt bebyggas.

Även om man sålunda genom ändring av tomtindelning bör kunna åstadkomma godtagbara saneringsenheter är därmed icke sagt, att man på denna väg alltid har möjlighet att tillskapa den för varje särskilt fall bästa och lämpligaste

enheten. Man torde sålunda endast undantagsvis kunna till en enda sammanlägga alla tomter i ett kvarter, även om detta i och för sig skulle vara lämpligt och önskvärt. Om marken inom ett kvarter är uppdelad på ett stort antal ägare kan det, också om tomterna lagts samman till lämpliga enheter, visa sig mycket svårt att verkligen få sanering till stånd. Det är icke säkert att någon ägare av tomt del inom kvarteret verkligen — i syfte att genomföra sanering — önskar lösa återstående delar av en nybildad tomt eller att kommunen önskar göra sin lösningsrätt gällande.

Om man vill främja sanering genom enskilt initiativ kan man därför ifrågasätta, om icke enskilda borde ha möjlighet att tvångsvis lösa mark inom byggnadskvarter även i sådana fall, då 46 § byggnadslagen icke medger detta.

Tanken på vidgade möjligheter för enskilda att expropriera är icke ny. Bostadssociala utredningen förutsatte sålunda i sitt slutbetänkande, att fastighetsägarna inom ett område, som bildade en lämplig saneringsenhet, skulle kunna sammansluta sig till en saneringsförening för att genomföra saneringen. Om ägare av fastigheter, som tillhoppa utgjorde minst femtio procent av fastigheternas inom området sammanlagda taxeringsvärde, var överens om att gemensamt genomföra saneringen, borde de av Kungl. Maj:t kunna tillerkännas rätt att inlösa återstående fastigheter inom området. Förutsättning för sådan expropriationsrätt måste dock vara, att från föreningens sida ställdes garantier som kunde godtagas av Kungl. Maj:t, att saneringen bleve genomförd inom viss av Kungl. Maj:t fastställd tidsfrist. Kungl. Maj:t borde därjämte såsom villkor för

expropriation kunna uppställa, att förningens verksamhet ställdes under viss offentlig kontroll. Fastighetsägare, mot vilken riktades expropriationstalan borde kunna freda sig genom att förklara sig villig att ingå i saneringsföreningen och på samma villkor som övriga fastighetsägare medverka till saneringens genomförande. Han borde även kunna undgå expropriation genom förklaring att stadsplanen, vad hans fastighet anginge, komme att genomföras inom viss tid som kunde anses skäligen och ställde säkerhet därför. Kungl. Maj:t syntes därjämte böra ha möjlighet att föreskriva viss tid, inom vilken stadsplanen i förevarande fall skulle vara genomförd, vid äventyr att expropriationsförfarandet återupptogs. Lösningens rätt borde i vissa fall kunna medgivas även utan att en saneringsförening bildades. Om den övervägande delen av fastighetsbeståndet inom ett saneringsområde tillhörde en och samma person borde denne för att genomföra sanering kunna medgivas lösningens rätt till återstående mark inom området. Vid dylika fall måste dock enligt utredningens mening mycket stor försiktighet iakttagas, så att lösningens rätt medgäves endast där allmänna intressen kunde anses föranleda därtill. Inlösningens rätten finge icke bli redskap för privata affärsintressen.

Vid remissbehandlingen av zonexpropriationsutredningens betänkande upptogs på sina håll frågan om dylik expropriationsrätt för annan än kommun till förnyad diskussion. Stockholms handelskammare ifrågasatte sålunda, huruvida icke just en sammanslutning av flertalet tomtägare inom ett eller flera angränsande kvarter borde för möjliggörande av en sanering äga inlösa de tomter, vilkas

ägare icke ville eller hade förmåga att deltaga i saneringsarbetet. En sådan lagstiftning skulle strängt taget — framhöll handelskammaren — innebära ett konsekvent fullföljande av de linjer, som redan uppdragits i byggnadslagstiftningen om rätt för ägare av en tomtedel att inlösa återstoden av tomten. Även bankföreningen och H.S.B:s riksförbund ställde sig positiva till tanken på en sålunda vidgad expropriationsrätt för enskilda fastighetsägare.

I motioner till 1953 års riksdag (I: 476 och II: 600) framställdes yrkande, att saneringsverksamheten i första hand borde ankomma på de enskilda markägarna även vid sådana större stadsplaneregleringar för vilka det nya institutet zonexpropriation vore avsett. En majoritet bland markägarna skulle äga exproprieras inom saneringsenheten beläggna fastigheter, tillhöriga markägare, som icke själva ville eller förmådde genomföra den nya stadsplanen i vad på dem ankomme. I sitt utlåtande nr 23 förklarade sig tredje lagutskottet emellertid ej kunna ansluta sig till detta yrkande. Utskottet framhöll, att expropriationsvapnet av såväl principiella som praktiska skäl endast i rena undantagsfall borde få utnyttjas av annan än samhället. Att låta en majoritet av fastighetsägarna inom ett stort saneringsområde få använda detta vapen mot de övriga markägarna inom området skulle te sig särskilt stötande och i praktiken kunna leda till att en monopolställning skapades för enstaka mycket kapitalstarka fastighetsägare. Visserligen innehöll 46 § byggnadslagen den föreskriften att, därest enligt tomtindelning särskilda delar av tomt vore i olika ägares hand, ägare av sådan tomtedel skulle äga rätt att lösa återstoden

av tomten. Det var emellertid att märka, att denna expropriationsrätt — som dock icke fick utövas av en majoritet bland tomtägarna utan hade till syfte att hela tomten skulle bli förenad i en enda hand — endast avsåg förhållandena inom en jämförelsevis liten enhet, nämligen en tomt. Den i 46 § byggnadslagen medgivna expropriationsrätten gällde alltså icke inom ett kvarter som bestod av flera tomter och än mindre inom ännu större saneringsenheter. Utskottet framhöll vidare, att såväl zonexpropriationsutredningens förslag som den därpå grundade propositionen utgick från att genomförandet av mindre saneringsföretag allt framgent skulle i första hand ankomma på markägarna själva. Det var därför måhända icke uteslutet att den expropriationsrätt till förmån för enskild fastighetsägare som angavs i 46 § byggnadslagen kunde något utbyggas, när det gällde andra stadsplaneregleringar än sådana vilkas genomförande på grund av stadsombyggnadsföretagets stora omfattning och genomgripande natur borde förbehållas kommunen. Detta svåra och ömtåliga problem — till vilket utskottet för sin del icke ville ta ställning — förutsattes emellertid komma att behandlas av bostadsstyrelsen i samband med dess utredning av saneringsfrågan.

Det kan enligt vår mening icke komma i fråga att medge enskild rätt till expropriation inom ramen för zonexpropriationsinstitutet och det låter sig givetvis ej heller göra att bereda enskild tomtägare expropriationsrätt för tillgodoseende av de syften som avses i punkt 16 i § expropriationslagen.

Fråga återstår då om rätt för enskild att expropriera låter sig förena med de syften som avses skola tillgodoses genom

tomtexpropriationsinstitutet. Det må då erinras om att stadgandet om tomtexpropriation enligt 45 § byggnadslagen bygger på principen, att det i första hand ankommer på markägarna själva att bringa bebyggelsen i överensstämmelse med stadsplanen. Lösningsrätt för kommunen inträder enligt detta stadgande först då det kunnat göras sannolikt, att tomtägaren icke kan eller vill genomföra stadsplanen. Ett stadgande om rätt till tomtexpropriation enligt 45 § byggnadslagen även för annan än kommunen skulle sålunda knappast kunna sägas principiellt strida mot det syfte som tomtexpropriationsinstitutet förutsatts skola främja.

I de fall då det ur allmän synpunkt är lämpligt att sanering genomföres av enskilda, bör givetvis det enskilda initiativet främjas bland annat genom att enskilda saneringsvilliga företagares strävanden att skapa lämpliga saneringsenheter underlättas. Rätt även för annan än kommunen att tvångsvis lösa mark, då förutsättningar för tomtexpropriation föreligger, skulle utan tvivel kunna tjäna detta syfte. Om kommunen, då förutsättningar för tomtexpropriation föreligger — exempelvis med hänsyn till sina begränsade finansiella eller administrativa resurser — icke själv anser sig böra ingripa, kan, som redan antytts, sådan expropriationsrätt vara enda förutsättningen för att rationell sanering överhuvud skall komma till stånd.

Emellertid kan också åtskilliga invändningar resas mot tanken att på antytt sätt vidga expropriationsrätten för enskilda. Det skulle givetvis te sig stötande om annan än samhället finge möjlighet att utnyttja expropriationsinstrumentet inom större enheter än en tomt, om icke garantier kunde skapas för att ett medgi-

vande härtill skulle komma att tjäna ett betydande samhällsintresse.

Som framhållits i olika sammanhang i denna utredning bör det ankomma på kommunen att tillse, att även de saneringsföretag som genomförs av enskilda blir lämpliga ur stadsplanetekniska och ekonomiska synpunkter och låter sig inordnas i ett långsiktigt program för stadsförnyelsen. Vad kommunen därvid har att bevaka är bland annat, att icke inom ett kvarter punktsaneringar sker som väsentligt försvårar eller rentav omöjliggör ett fortsatt ekonomiskt bebyggande av kvarteret. En första förutsättning för att rätt till expropriation skall kunna medges annan än kommunen bör därför vara, att genom expropriationen en ur allmän synpunkt lämplig saneringsenhet kan bildas. Det är naturligt, att enskildas saneringsintresse i första hand inriktas på de ur ekonomisk synpunkt mest förmånliga objekten. En eventuell expropriationsrätt för enskild bör emellertid icke få utnyttjas i syfte att förvärva endast sådana fastigheter, vilkas sanering på grund av speciella omständigheter — exempelvis fastighetens belägenhet vid livligt frekventerad affärs-gata eller torg — är alldeles särskilt lönsam. Den saneringsenhet som avses komma till stånd genom expropriationen bör därför avgränsas på sådant sätt, att även fastigheter där de ekonomiska förutsättningarna för sanering är mindre gynnsamma kommer att inneslutas. Som villkor för medgivande åt annan än kommunen att exproprieras bör uppställas, att han löser all inom den sålunda definierade saneringsenheten ingående mark, som enligt 45 § byggnadslagen kan exproprieras.

Även om saneringsenheten är lämplig

och stadsplanen för det kvarter vari den ingår i och för sig är godtagbar, kan det ur allmän synpunkt vara olämpligt att ett saneringsföretag kommer till utförande som icke låter sig inordnas i en av kommunen uppgjord tidsplan för saneringen. Det kan i en framtid, då kommunen haft tillfälle att bedöma stadsplanen för kvarteret med hänsyn till hela den kringliggande stadsdelens bebyggelse visa sig, att denna stadsplan icke längre kan godtagas. En för tidigt genomförd sanering har då på ett olyckligt sätt bundit utvecklingen. Det är givetvis av största vikt, att medgivanden om rätt för enskild att exproprieras icke leder till sådana konsekvenser.

Sådana medgivanden får icke heller komma i konflikt med kommunens markpolitiska strävanden. Man kan icke bortse från risken, att en vidgad expropriationsrätt för enskilda genom att stimulera saneringsintresset kan komma att verka uppdrivande på tomtprisnivån. Svårbemästrade situationer kan komma att uppstå genom att överbud lämnas vid de förhandlingar som regelmässigt brukar föregå anhängiggörandet av ett expropriationsförfarande. Å andra sidan har man emellertid också att räkna med att expropriationsrätten kan förstärka den enskildes förhandlingsposition vis à vis fastighetsägaren och därigenom verka pristryckande. Vi har i annat sammanhang framhållit vikten av att enskilda företagare, som önskar förvärva saneringsfastigheter, på ett tidigt stadium samråder med kommunen. Ifrågasättes medgivande för enskild att förvärva saneringsfastigheter genom expropriation bör sådant samråd vara en ofrånkomlig förutsättning.

Då vi, trots de invändningar som kan

resas mot ett stadgande om rätt för annan än kommunen att tillämpa tomt-expropriationsinstitutet, likväl förordar att ett sådant införes i byggnadslagen, är det under förutsättning att stadgandet tillämpas med största varsamhet och kringgärdas med starka garantier mot missbruk. Innan vi närmare preciserar och sammanfattar de förutsättningar under vilka ett sådant stadgande bör kunna tillämpas, finns det emellertid anledning att något diskutera vilka rättssubjekt som bör medges rätt till tomtexpropriation.

Det finns enligt vår mening icke anledning att begränsa dylik expropriationsrätt till tomtägare inom det kvarter som beröres av saneringen eller till av tomtägare bildad saneringssamfällighet. I princip bör lösningsrätt kunna medgivas envar, som kan övertygande styrka att han — eventuellt inom viss angiven tidsfrist — kan utföra saneringen. Även Kronan bör kunna komma i fråga som lösningsberättigad.

Rätten för enskild att exproprieras bör vara subsidiär i förhållande till kommunens expropriationsrätt, dvs. den första förutsättningen för expropriationsrättens beviljande bör vara, att kommunen förklarar sig icke ha för avsikt att utnyttja sin rätt.

Om, sedan kommunen förklarar sig ej önska inlösa, ett flertal sökande anmäler sitt intresse, uppstår fråga om vem som skall erhålla företräde. Prioriteten bör därvid icke vara helt utslagsgivande utan valet bör i första hand falla på den som ur allmän synpunkt är bäst lämpad att anförtros uppgiften. Denna fråga bör i första hand bedömas av kommunen. Det bör understrykas, att vederbörandes ekonomiska ställning ej bör tillmätas annan betydelse än vad som följer av förutsätt-

ningen att vederbörande skall visa sig i stånd att genomföra stadsplanen. Förekommer bland de sökande exempelvis en saneringssamfällighet — bestående av tomtägare inom en saneringsenhet — och kan föreningen ådagalägga att den är i stånd att verkställa saneringen, bör denna, om ej särskilt starka skäl talar däremot, lämnas företräde. Detsamma bör gälla om en enstaka tomtägare inom saneringsenheten återfinnes bland de sökande. Sammanfattningsvis kan sålunda sägas, att bland flera sökande, som alla besitter de erforderliga kvalifikationerna, den bör få företräde som äger mark inom saneringsenheten. Finns bland de sökande ej några dylika intressenter bör efter en allsidig prövning den utväljas, som har de bästa förutsättningarna att på ett ur allmän synpunkt lämpligt sätt genomföra saneringen.

Rätt till tomtexpropriation bör medges annan än kommunen endast på följande villkor.

Genom tomtexpropriationen skall en sammanläggning av fastigheter eller fastighetsdelar till en ur allmän synpunkt lämplig saneringsenhet åvägabringas. Ansökan om expropriation bör vara tillstyrkt av kommunen. I sitt yttrande över ansökan bör kommunen söka redovisa orsakerna till att kommunen icke själv önskar företaga expropriation. Härutöver bör kommunen uttala sig om huruvida det med hänsyn till dess tidsplanering av saneringsverksamheten i stort ur allmän synpunkt är lämpligt att sanering genomföres inom den enhet som beröres av ansökan. Kommunen bör också yttra sig över den sökandes förutsättningar att inom viss tid på ett ur ekonomiska synpunkter godtagbart sätt genomföra saneringsföretaget.

Kommunen skall vidare redovisa, hurvida de förhandlingar om markförvärvet som eventuellt föregått expropriationsansökan, förts i samförstånd med kommunen.

Vi förutsätter som självklart att planmyndigheterna och i förekommande fall de statliga bostadspolitiska organen bereds tillfälle att yttra sig över ansökan.

Om på detta sätt garantier skapas för att den expropriations sökande handlar i samråd med kommunen, vinnes genom den här föreslagna utvidgningen av rätten till tomtexpropriation i princip samma resultat som på en omväg redan nu kan vinnas, om kommunen själv exproprierar och därefter överläter de exproprierade fastigheterna till en saneringsvillig företagare.

Den möjlighet, som om förslaget genomföres, öppnas för exempelvis kooperativa och enskilda bostadsföretag att själva väcka fråga om tomtexpropriation och sanering, bör emellertid kunna verka stimulerande icke blott på dessa företagens utan även på kommunens aktivitet i saneringsfrågan. Även om den föreslagna utvidgningen av expropriationsrätten kanske får ringa betydelse för administrativt välrustade kommuner, som redan nu aktivt gripit sig an saneringsproblemen, kan den i kommuner, vilka av en eller annan anledning hittills förhållit sig mera passiva, sålunda komma att verksamt främja stadsförnyelsen.

Vad här föreslagits bör komma till uttryck i 45 § byggnadslagen. Vi föreslår sålunda att denna paragraf erhåller följande ändrade lydelse:

”Är, i annat fall än i 44 § sägs, mark som ingår i byggnadskvarter icke bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen må, därest stadsplanen ej eljest kan förväntas bli

genomförd inom skälig tid, Konungen medgiva staden att lösa marken i den mån så erfordras. Om staden förklarar sig ej ämna påkalla inlösen, må Konungen medgiva annan, som förmår ådagalägga att han kan och är villig att genomföra stadsplanen, rätt till dylik inlösen. Kan syftet vinnas genom att staden allenast löser å marken uppförd byggnad för nedrivning, må Konungen lämna tillstånd därtill. Begäres inlösen av annan än staden, må Konungen såsom villkor för bifall till sådan framställning föreskriva, att sökanden löser även annan inom byggnadskvarteret ingående mark, som icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och beträffande vilken planen ej eljest kan förväntas bli genomförd inom skälig tid.

Prövas ansökan om inlösen enligt första stycket icke kunna beviljas på den grund att stadsplanens genomförande, även utan sådan inlösen, kan förväntas äga rum inom skälig tid, må Konungen likväl på sökandens begäran föreskriva viss skälig tid inom vilken bebyggelsen skall hava bragts i överensstämmelse med stadsplanen, vid äventyr att efter utgången av sagda tid nämnda hinder mot inlösen ej vidare skall anses föreligga. Meddelas sådan föreskrift, skall avskrift av beslutet tillställas inskrivningsdomaren, som har att så snart ske kan å inskrivningsdag göra anteckning därom i fastighets- eller in-teckningsboken.

Finnes i — — — villkorliga fastställelsen.’

Juridiska förutsättningar för anordnande av gemensam gård

I kapitel V diskuterades bland annat den form av sanering som innebär undanröjande av staket, uthus och liknande mindre byggnader och omplanering av den fria tomtmarken inom ett kvarter till ett för samtliga fastigheter gemensamt utrymme. Frågan om de juridiska förutsättningarna för anordnande av gemensam gård är emellertid av betydelse i samband med icke blott gårdssanering utan även planering av ny bebyggelse.

Vissa förutsättningar för anordnande av gemensam gård inom nybyggda kvarter kan skapas genom bestämmelser i

stadsplan. Sålunda föreligger möjlighet att i stadsplanen upptaga gårdsutrymmena icke som kvartersmark utan som allmän plats. Staden blir då i vanlig ordning skyldig att iordningställa platsen och erhåller rätt att uttaga bidrag till kostnaderna för marken och övriga anläggningskostnader av tomtägarna. Där- emot kan staden icke av tomtägarna uttaga bidrag för platsens underhåll, såvida dessa ej genom särskilt avtal åtagit sig att utgiva dylikt bidrag. Kan frågan om gemensam gård icke lösas på detta sätt eller genom särskilt avtal i samband med markupplåtelsen, föreligger möjlighet att i stadsplanebestämmelser intaga förbud mot anordnande av stängsel eller plats för sopor eller upplag på det till gemensam gård avsedda utrymmet (jfr 28 § 1 mom. byggnadsstadgan). Enligt 55 § byggnadsstadgan äger byggnadsnämnd därjämte befogenhet att ålägga tomtägare att anlägga plantering å gård. Genom stadsplan kan däremot icke skapas rätt för tomtägarna att begagna det som gemensam gård avsedda området och taga väg över varandras mark. Här- för torde sålunda fordras överenskommelse mellan berörda tomtägare. Givetvis underlättas också gårdsutrymmets ordnande på ett ändamålsenligt sätt, om frivillig överenskommelse härom kan träffas mellan tomtägarna. Frågan om att i byggnadslagen införa vissa bestämmelser, som skulle möjliggöra anordnande av gemensam gård även om sådan överenskommelse ej kunnat träffas, övervägdes av 1942 års stadsplaneutredning, som emellertid icke framlade något förslag i ämnet.

Spörsmålet om anordnande av gemensam gård har sedermera kommit i ett nytt läge genom lagberedningens arbete

med revision av jordabalken. I juni 1952 framlade lagberedningen nämligen en promemoria med lagförslag angående s. k. *samfällighetsavtal och föreningssamfällighet*. Enligt lagberedningens mening skall i en blivande ny jordabalk upptagas ett särskilt kapitel "Om samfällighetsavtal". Den föreslagna lagen om föreningssamfällighet — som innehåller de associationsrättsliga stadgandena rörande samfällighetsavtal — skall däremot ej ingå i jordabalken utan avses skola bli fristående från denna.

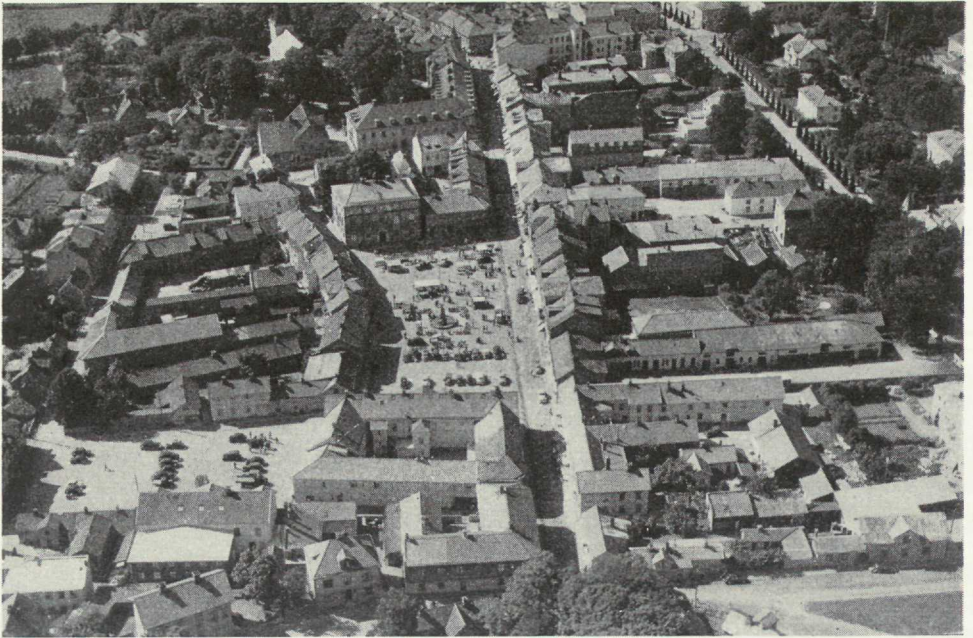
Lagutkastet innebär att om två eller flera såsom ägare av fastigheter, vilka icke tillhöra dem samfällt, vill att ändamål, som är för fastigheterna gemensamt, skall tillgodoses i samverkan mellan ägarna till fastigheterna, i vems hand dessa än är, de må sluta avtal därom. Vilka ändamål, som kan komma i fråga, angives således ej närmare i lagen. I motiven till lagutkastet nämnes att ändamålet exempelvis kan vara anläggandet av för flera fastigheter gemensamma värmecentraler, badhus, tvättstugor, planteringar, diken, vägar samt vatten- och avloppsanläggningar. Ändamålet måste vara gemensamt. Kravet härpå innebär, att ändamålets tillgodoseende skall tillföra varje i samfälligheten ingående fastighet en verklig fördel. Ändamålet skall anknyta till fastigheterna som sådana och vara av betydelse för dessa i vems hand de än är.

Med ägare likställes innehavare av tomträtt.

Samfällighetsavtalet skall upprättas skriftligen och det skall uttryckligen betecknas som samfällighetsavtal. De fastigheter, för vilka samfällighetsavtal ingåtts, utgör i allt som avser det gemensamma ändamålet en samfällighet. Del-



Här är bebyggelsen icke i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen.



Inom detta stadsområde är åtskilliga tomter av sådan form att ett ändamålsenligt bebyggande försvåras.



Denna gata skall breddas längs ena sidan. Huset till höger kommer att rivas och lämna rum för en trafikplats. Då de planerade förändringarna måste ske i ett sammanhang torde bestämmelserna i 44 § byggnadslagen om zonexpropriation kunna tillämpas.

aktigheten i samfälligheten är förenad med äganderätten till fastigheten och får ej särskilt överlåtas.

Ägare av fastighet, som ingår i samfälligheten, skall vara skyldig att genom tillskott i pengar eller arbete bidra till företag, anläggning eller åtgärd, som påkallas för det gemensamma ändamålet.

Fastighetens ägare blir i förhållande till samfälligheten skyldig att för ändamålet tåla intrång å sin fastighet eller underlåta viss användning av denna eller utövningen av viss befogenhet, som eljest tillkommer honom.

Samfällighetsavtal skall kunna tidsbegränsas. I så fall skall tiden för avtalets bestånd angivas i avtalsdokumentet.

Samfällighet skall registreras såsom föreningssamfällighet. De närmare föreskrifterna om sådans bildande, registrering, organisation, verksamhet och upplösning finns upptagna i det tidigare nämnda utkastet till lag om föreningssamfällighet.

Enligt sistnämnda lagutkast skall föreningssamfällighet registreras hos länsstyrelsen. Som förutsättning för registrering har bl. a. uppställts att delägarna i samfälligheten överenskommit om samfällighetsordning samt utsett styrelse. Till styrelseledamot skall även kunna utses annan än delägare. Till belopp och under villkor, som beslutas å samfällighetsstämma, skall styrelsen äga upptaga lån.

Uppenbarligen skulle en lagstiftning efter i huvudsak de i lagberedningens utkast angivna riktlinjerna i mycket hög grad främja tillkomsten av gemensamma gårdar. Såväl bostadsstyrelsen som byggnadsstyrelsen, vilka i september 1952 avgivit yttranden över lagberedningens promemoria, har också i stort sett lämnat

lagförslagen utan erinran. Bostadsstyrelsen hänvisade till förevarande utredning och uttalade i samband därmed, att det förefölle styrelsen sannolikt att vissa kollektiva samarbetsformer bleve erforderliga och att fråga om anslutningsrätt och anslutningsskyldighet för de närmast berörda kunde aktualiseras. Byggnadsstyrelsen fann det sätt varpå beredningen utformat det ifrågasatta institutet klart och enkelt, och detta borde därför kunna tillämpas av de berörda utan större svårigheter. Styrelsen, som således ej hade något att erinra mot vare sig grunderna för institutet eller dess närmare lagtekniska utformning, tillstyrkte att förslagen lades till grund för vidare lagstiftningsåtgärder.

Byggnadsstyrelsen framhöll vidare, att det skulle vara synnerligen värdefullt om vissa möjligheter förefunnos att även mot markägares bestridande ålägga markägare att ingå samfällighetsavtal. Detta gällde särskilt vid sanering av äldre redan bebyggda områden, i vilket fall erfarenheten visat, att en överenskommelse på grund av enstaka markägares motstånd endast i ringa utsträckning kunde uppnås.

Till vad byggnads- och bostadsstyrelserna sålunda anfört må tilläggas, att vi med hänsyn till önskvärdheten att främja anordnandet av gemensamma gårdar finner det angeläget, att lagstiftningsarbetet med samfällighetsavtalen snarast bringas till sin fullbordan. Om ifrågasvarande lagstiftningsarbete därigenom kan påskyndas bör övervägas, huruvida icke lagstiftningen om samfällighetsavtal lämpligen kan utbrytas ur jordabalksrevisionen för att sedermera, då övriga avsnitt av jordabalken behandlats, inpassas i sitt större sammanhang.

Ehuru en ur sociala synpunkter synnerligen angelägen sanering av gårdsutrymmen i äldre kvarter ofta kan åstadkommas till tämligen obetydliga kostnader har det — som byggnadsstyrelsen framhållit — hittills som regel visat sig omöjligt att uppnå frivilliga överenskommelser mellan enskilda fastighetsägare om sådan sanering. Vi utgår emellertid från att lagberedningen i sitt fortsatta arbete beaktar frågan om möjlighet för statlig myndighet att ålägga fastighetsägare att ingå i en föreningssamfällighet. Sedan en lagstiftning om föreningssamfällighet och samfällighetsavtal inrymmande sådan tvångsrätt utarbetats, torde i byggnadslagen böra införas en erinran om lämpligheten av att fastighetsägare inom ett saneringskvarter av här ifrågavarande slag ingår samfällighetsavtal samt om möjligheterna för statlig myndighet (länsstyrelsen) att förordna om bildande av föreningssamfällighet. En sådan erinran bör kunna utformas efter mönster av det stadgande i 116 § byggnadslagen, vari talas om bildande av vägförening, ett med nu förevarande slag av samfällighet närbesläktat institut.

Förordnande om bildande av föreningssamfällighet, bör kunna tillgripas då ett betydande allmänt intresse nödvändiggör gårdssanering, men först sedan kommunen sökt förmå markägare att i detta syfte frivilligt ingå samfällighetsavtal. Det är givetvis av vikt, att en dylik genom tvång tillkommen samfällighet ej får innebära en alltför tung börda för de enskilda fastighetsägarna. Kostnaderna för saneringsföretaget bör således hållas inom måttliga gränser. Detta bör främst beaktas av byggnadsnämnden, som skall ha att meddela de

grundläggande direktiven för företagets utförande. Det kan måhända ifrågasättas, om icke — såsom i dansk byggnadslagstiftning (Københavns bygge-lov § 50) — en viss yttersta gräns bör fixeras för tomtägarnas prestationsskyldighet. En sådan gränsdragning är emellertid knappast helt tilltalande. Det är givetvis ytterst vanskligt att generellt fixera en sådan gräns. Från fall till fall bör med hänsyn till företagets omfattning och fastighetsägarnas prestationsförmåga bedömas vad som bör presteras av varje fastighetsägare. Därvid måste givetvis viss hänsyn tagas till vilka möjligheter till lån för företaget som kan påräknas och i vilken utsträckning fastighetsägarna kan få kompensation i form av höjda hyror.

Genom samfällighetsavtal torde i vissa fall — där servitutsvägen ej är framkomlig — anordnande av gemensam utfartsväg kunna åvägbringas. Man kan här tänka sig det fall, då ett byggnadskvarter anordnas sålunda att endast en av tomterna — eller några stycken av dem — får gräns mot gata. För ett sådant arrangemang lägger emellertid byggnadslagstiftningen för närvarande hinder. Enligt 38 § byggnadsstadgan skall nämligen vid tomtindelning tillses, att varje tomt, *såvitt möjligt*, får gräns mot gata. Det i stadgandet antydda undantaget har i praxis endast tillmätts betydelse i särskilda här ej aktuella fall. Der vore emellertid synnerligen önskvärt, om i viss utsträckning kunde medgivas, att — då tomtägarna i ett kvarter inginge i en samfällighet — endast någon eller några av tomterna finge gräns mot gata. För tomterna skulle genom samfällighetsavtal då kunna åstadkommas, att gemensam utfartsväg anordnades över den tomt som gränsade till gata.

Ekonomiska förutsättningar för sanering

Begreppet "saneringsmognad"

Man kan anlägga olika synpunkter på frågan om det "lönar sig" att riva eller bygga om befintlig bebyggelse och ersätta den med mera tidsenlig. Sådan sanering kan innebära förbättrade miljöförhållanden, bättre trafikförhållanden, minskat behov av investeringar i kommunikationsleder, gator och ledningar och överhuvudtaget att stadsbebyggelsen i olika avseenden fungerar bättre än förut. Även om dessa vinster icke alltid kan mätas i pengar kan de ofta väl motivera att samhället gör ekonomiska uppoffringar för att få sanering till stånd. Ibland kan sanering av bebyggelsen innebära så stora, klart påvisbara besparingar i den kommunala budgeten, att den ur kommunalekonomisk synpunkt ter sig uppenbart lönsam, även om den skulle förutsätta vissa kommunala subventioner.

Den följande diskussionen skall emellertid icke behandla frågan om saneringens lönsamhet ur dessa samhällsekonomiska synpunkter. I stället skall i första hand de rent företagsekonomiska förutsättningarna för sanering diskuteras. Vid en strikt företagsekonomisk bedömning av ett saneringsföretags lönsamhet betraktar man den fastighet eller den grupp av fastigheter som företaget avser som en isolerad ekonomisk enhet. Man bortser från att den som äger fastigheten, då han bedömer huruvida en sa-

nering kan vara lönsam, har att ta hänsyn även till omständigheter som i och för sig icke hänför sig till fastighetens ekonomi, såsom innehav av rörelse i fastigheten, inkomst- och förmögenhetsbeskattning, möjligheter att placera kapital på annat sätt, etc. Hur dylika omständigheter, vilka sammanhänger med ägarens personliga ekonomiska förhållanden, kan modifiera resultaten av en rent företagsekonomisk kalkyl kommer att beröras först i ett senare avsnitt av framställningen.

Enligt en företagsekonomisk kalkyl lönar det sig att sanera bebyggelsen på en fastighet eller grupp av fastigheter så snart fastighetens eller fastigheternas avkastning — minskad med utgifterna för förvaltning och underhåll — definitivt blivit lägre än räntan på det tomtvärde en ny bebyggelse kan förränta. Fastigheten är då företagsekonomiskt saneringsmogen.

Allmänt kan konstateras, att den tidpunkt då den på detta sätt definierade saneringsmognaden inträder är beroende icke blott av byggnadernas fysiska tillstånd utan även av förändringar i efterfrågan på bostäder och lokaler av olika slag, byggnadsverksamhetens inriktning, ändringar i stadsplaner och fastighetsindelning, byggnadskostnaderna, etc. Sådana förändringar kan påverka utvecklingen på fastighetsmarknaden så att den äldre bebyggelsens saneringsmognad på-

skyndas, antingen genom att de tomtvärden som kan förräntas av ny bebyggelse ökar eller genom att den befintliga bebyggelsens avkastning sjunker. I närmast följande avsnitt diskuteras det allmännas möjligheter att genom olika på kortare eller längre sikt verkande åtgärder stödja en sådan utveckling.

Möjligheterna att påskynda saneringsmognaden

Stadssamhälle-*nas* fortgående expansion är utan tvivel en av de starkaste ekonomiska drivfjädrarna till omgestaltning av bebyggelsen i dessa samhällens centrala delar. Denna expansion innebär ökad efterfrågan på både bostäder och lokaler för näringslivets behov. Särskilt i de centralt belägna områdena ökar möjligheterna att uttaga höga hyror för olika slag av lokaler, och om samhället växer starkt kan också bostäder i närheten av butikscentra och arbetsplatser komma att bli särskilt eftertraktade. Om, som fallet är i flertalet svenska stadssamhällen, den centralt belägna tomtmarken är förhållandevis lågt exploaterad skapas sålunda förutsättningar för hårdare exploatering av marken och högre hyror i de centrala delarna av samhället. Härigenom ökas de tomtvärden den centralt belägna marken kan förränta och som regel blir följderna också, att den förut befintliga bebyggelsens ekonomiska saneringsmognad påskyndas.

Det är det allmänna som, med beaktande av enskildas intressen, avgör i vilken grad tomtmark inom stadssamhällen får utnyttjas för bebyggande. Därigenom utövar det allmänna också ett väsentligt inflytande på de ekonomiska förutsättningarna för nybyggnadsverksamheten.

I kapitel VI har framhållits vikten av

att man vid utformningen av stadsplaner väger ekonomiska synpunkter mot krav på stadsplaneteknisk kvalitet. Det må emellertid här ånyo understrykas att det ur ekonomiska synpunkter icke är självklart att högsta möjliga byggnadsrätt bör eftersträvas. Om man av förment ekonomiska hänsyn exploaterar ett kvarter eller en fastighet så hårt, att elementära krav på utrymme för trafik och parkering icke kan tillgodoses eller bebyggelsen ur andra synpunkter blir mindre ändamålsenligt utformad eller mindre trivsam kan resultatet ur ekonomiska synpunkter bli det motsatta mot vad man avsett. Rörelseidkares, butiksinnehavares och hushålls efterfrågan på lägenheter i den sålunda tillkomna bebyggelsen kan ogynnsamt påverkas av den låga standarden. Därigenom kan möjligheterna att erhålla god avkastning av fastigheterna minska och åtminstone på längre sikt svårigheter uppstå att hyra ut lägenheterna.

Även om den byggnadsrätt som medges inom ett kvarter eller på en fastighet icke är högre än att kraven på stadsplaneteknisk standard, trafikutrymme m. m. i rimlig grad kan tillgodoses, kan den ur mera långsiktiga ekonomiska synpunkter vara för hög. Om en hög byggnadsrätt medges inom stora delar av stadssamhälle-*nas* äldre bebyggelseområden kan detta visserligen på kort sikt innebära en stimulans till sanering, men det kan samtidigt innebära en försämring av de ekonomiska förutsättningarna för stadsförnyelsen på längre sikt. Varken det totala behovet av bostäder eller näringslivets behov av olika slags lokaler är obegränsat. Den totala byggnadsrätten i ett samhälle bör därför icke överstiga vissa gränser och man kan endast

i ett översiktligt totalsammanhang bedöma, hur den lämpligen bör fördelas på centrala och perifera områden. Ju större del av det totala nybyggnadsbehovet som tillgodoses i ytterområden desto mindre intensivt kan marken utnyttjas i de centrala områdena. Är byggnadsrätten totalt sett större än som är rimligt med hänsyn till samhällets utveckling och förutsebara byggnadsbehov, föreligger risk att efterfrågan på bostäder och lokaler för näringslivet i framtiden icke visar sig räcka till för att möjliggöra räntabel förnyelse av den äldre bebyggelsen.

Det kan i detta sammanhang vara värt att med några räkneexempel belysa, hur exploateringsgraden påverkar det ekonomiska resultatet av ett saneringsföretag.

Antar man t. ex., att kostnaden för förvärv av en tomt motsvarar 30 kronor per kvadratmeter våningsyta vid en viss exploateringsgrad, innebär en höjning av exploateringsgraden med en tredjedel — exempelvis genom en ökning av antalet våningar från tre till fyra — att tomtkostnaden per kvadratmeter våningsyta minskar med kr. 7: 50, en kostnadsänkning, varemot vid statlig finansiering svarar en sänkning av hyran med ungefär 40 öre per kvadratmeter lägenhetsyta eller för en lägenhet om 60 kvadratmeter ungefär 23 kronor om året.

Utgår man i stället från en tomtkostnad, som vid given exploateringsgrad motsvarar 80 kronor per kvadratmeter våningsyta innebär samma ökning av exploateringsgraden en tomtkostnadsänkning motsvarande 20 kronor per kvadratmeter våningsyta och en därav möjliggjord hyressänkning om ungefär 1 krona per kvadratmeter lägenhetsyta.

Bortsett från att exploateringsgraden vanligen påverkar byggnadskostnaden motsvarar den tomtkostnadsänkning per ytenhet, vari den här förutsatta ökningen av exploateringsgraden resulterar, vid sedvanlig byggnadskostnadsnivå en sänkning av den totala produktionskostnaden per ytenhet med i det förstnämnda fallet 1—2 procent och i det sistnämnda fallet 3—5 procent.

De anförda exemplen visar, att den sänkning av tomtkostnaderna per ytenhet som kan åstadkommas genom en måttlig höjning av exploateringsgraden har tämligen begränsad betydelse för det ekonomiska resultatet av ett saneringsföretag. Ur fastighetsekonomiska synpunkter är det av väsentligt större betydelse, att stadsplanen och tomtindelingen gör det möjligt att utforma och disponera huskropparna rationellt och skapa ändamålsenliga förvaltningsenheter. Det måste framhållas, att en relativt hård exploatering ibland kan vara en förutsättning för att huskropparna skall kunna ges en ur tekniskt-ekonomiska synpunkter lämplig utformning. Vad som här är viktigt att hålla i minnet är emellertid, att frågan om vilken byggnadsrätt som bör medges i stadsplan för ett saneringsföretag ur ekonomiska synpunkter ofta är sekundär i förhållande till frågan om stadsplanens utformning i andra avseenden.

De ekonomiska betingelserna för sanering av en enskild fastighet förbättras normalt i samma mån som man har möjlighet att i den nya bebyggelsen inrymma lokaler för butiker och kontor. Även frågan om hur många sådana lokaler som bör inrymmas i ett byggnadsprojekt måste emellertid sättas in i ett större översiktligt sammanhang. Man måste

beakta den totala efterfrågan på dessa lokaler och söka bedöma hur de lämpligen bör fördelas inom ett större område. Eljest kan projektets genomförande, sett i ett större sammanhang, innebära en felinvestering, som ekonomiskt försvårar fortsatt sanering.

Vi har hittills endast diskuterat hur saneringsmognaden kan påskyndas genom att möjligheterna till hög avkastning efter ny- eller ombyggnad ökar. De ekonomiska förutsättningarna för sanering förbättras givetvis också om avkastningen av den äldre bebyggelsen minskar.

Sedan 1940-talets början har hyresnivån för bostäder förblivit förhållandevis stabil medan hushållens inkomster kraftigt ökat. Hyrorna har sålunda sjunkit i förhållande till inkomsterna. Icke minst till följd härav har efterfrågan på bostäder, så vitt kan bedömas med ledning av tillgängliga uppgifter, på ett markant sätt förskjutits från omödrerna till moderna lägenheter. Så länge bostadsbrist råder kan denna förskjutning i efterfrågan emellertid icke marknadsmässigt komma till uttryck i hyresförluster eller hyressänkningar på de sämsta lägenheterna i det äldre bostadsbeståndet. Dessa lägenheter lämnar därför alltså en i förhållande till sin kvalitet jämförelsevis hög avkastning. Om nya lägenheter kan upplåtas mot hyror, som är överkomliga för det stora flertalet bostadssökande, bör man i samma mån som bostadsbristen avvecklas kunna räkna med en viss press på hyrorna för de lågklassiga bostäderna. Särskilt stark bör denna press bli om en väsentlig del av nyproduktionen kan förläggas till centrala stadsområden och där konkurrera med äldre lägenheter icke

blott genom sin högre standard utan också genom sitt ur många bostadssökandes synpunkt förmånliga läge. Sanering som i första hand bedrivs på redan nu saneringsmogna fastigheter, där ett mera betydande antal bostadslägenheter kan uppföras, kan sålunda indirekt påskynda övrig äldre bebyggelses saneringsmognad. En allmän höjning av levnadsstandarden och exempelvis det allmännas stöd för pensionärernas bostadsförsörjning kan komma att verka i samma riktning.

Det vore emellertid icke motiverat att knyta alltför stora förhoppningar till den utveckling som här antytts. Det är icke uteslutet att även mycket dåliga lägenheter länge efter det bostadsbristen avvecklats kommer att efterfrågas av vissa grupper i befolkningen.

Den antydda utvecklingen kan emellertid ytterligare påskyndas genom åtgärder från hälsovårdsnämndernas sida. I de flesta tätorter har hälsovårdsnämnderna under de senare åren på grund av bostadsbristen varit ytterst återhållsamma med beslut om utdömning av bostadslägenheter, trots att det inom stadssamhällellenas äldre bostadsbestånd torde finnas ett icke obetydligt antal lägenheter som borde utdömas vid en strikt tillämpning av hälsovårdsstadgans bestämmelser. Hälsovårdsnämnderna bör kunna stöda strävandena att sanera bebyggelsen genom att inventera det bestånd av bostadslägenheter som är av så låg kvalitet att de bör utdömas och genom att i den mån bostadsbristen lättar i ökad omfattning meddela beslut om utdömning. Om bostadsbristen lägger hinder för omedelbar utrymning av de undermåliga lägenheterna, bör beslut om utdömning med anstånd beträffande

utrymningen kunna ifrågakomma. En nära kontakt bör hållas mellan hälsovårdsmyndigheterna och de organ som har ansvar för kommunens byggnads- och markfrågor.

En förutsättning för att hälsovårdsnämndens ingripande skall påverka prisutvecklingen på fastighetsmarknaden är, att de enskilda som har för avsikt att förvärva saneringsfastigheter verkligen får kännedom om vilka åtgärder som från hälsovårdsnämndens sida vidtagits eller planerats beträffande olika fastigheter. Det torde därför vara lämpligt att byggnadsnämnden, med vilken en fastighetsköpare i allmänhet har anledning att söka kontakt, får möjlighet att lämna upplysningar härom. Hälsovårdsnämnderna bör därför regelmässigt tillstålla byggnadsnämnderna kopior av förelägganden, beslut om utdömning, etc.

Även om hälsovårdsnämnderna utfärdar förbud mot användande för bostadsändamål av samtliga i en äldre byggnad ingående lägenheter innebär detta icke att byggnaden blir värdelös för sin ägare. De utdömda bostäderna kan fortfarande röna efterfrågan som exempelvis lagerlokaler eller arbetslokaler för hantverkare. Det kan till och med diskuteras, om det icke ur vissa synpunkter vore en naturlig och önskvärd utveckling att utdömda bostadslägenheter i ökad utsträckning toges i anspråk som rörelselokaler. Många hantverkare arbetar nu i lokaler som är så undermåliga att det skulle innebära en förbättring av deras lokalförhållanden, om de kunde disponera för bostadsändamål utdömda lägenheter. Uppenbarligen skulle emellertid en sådan utveckling i viss mån fördröja den äldre bebyggelsens saneringsmognad.

Vad som här anförts om den framtida avkastningen av äldre, lågklassig bostadsbebyggelse äger i viss mån tillämpning även på sådan äldre bebyggelse av dålig standard som huvudsakligen inrymmer rörelselokaler och butiker. Hyrorna för butiker och andra rörelselokaler har icke ökat i takt med rörelseidkarnas omsättning. Olika näringsorganisationer har omvitnat, att allt flera detaljhandlare och hantverkare kommit till insikt om den produktivitetshöjande betydelsen av efter moderna principer utformade lokaler. I samma mån som sådana moderna lokaler tillkommer i för butiksinnehavare och rörelseidkare lämpliga lägen, borde man därför kunna räkna med att butiker och andra rörelselokaler i äldre bebyggelse röner minskad efterfrågan.

Irrationella inslag i fastighetsprisbildningen

Det är ingalunda säkert, att en fastighetsägare enbart därför att hans fastighet är ekonomiskt saneringsmogen finner det med sin fördel förenligt att förnya dess bebyggelse eller avhända sig fastigheten till ett pris motsvarande det tomtvärde som kan förräntas efter sanering.

En stor del — kanske det stora flertalet — av de fastigheter i stadssamhällena, där sanering kan komma ifråga inom överskådlig tid, ägs av personer som saknar resurser att finansiera nybyggnadsföretag eller som av olika skäl icke har intresse att själva genomföra sanering. I sitt eget välförstådda ekonomiska intresse eller av irrationella skäl kan de samtidigt vara ovilliga att avhända sig sina fastigheter, även om de erbjuds priser, som mer än väl motsvarar ett

efter en realistisk fastighetsekonomisk kalkyl beräknat avkastningsvärde.

En fastighetsägare som innehar rörelse i fastigheten kan finna, att de förluster avbrytandet av rörelsen skulle medföra mer än väl uppväger vinsterna av en sanering. För ägaren av en mindre fastighet, som han själv bebod, kan svårigheterna att till skäligt pris anskaffa annan lämplig bostad vara ett avgörande hinder för försäljning eller sanering. Det affektionsvärde fastigheten representerar kan också spela en väsentlig roll.

Fastigheten kan för sin ägare representera ett tryggt och värdebeständigt placeringsobjekt. För många äldre fastighetsägare innebär fastighetsinnehavet en form av självpensionering, som ställer sig förmånlig bland annat därför att ägaren själv kan ombesörja fastighetens förvaltning och därutöver erhålla bostad och under sin återstående livstid en någorlunda säker avkastning på det i fastigheten placerade kapitalet.

Det bör i detta sammanhang också beaktas, att de nuvarande beskattningsförhållandena på olika sätt kan påverka de priser mot vilka fastigheter utbjuds till försäljning. Om exempelvis taxeringsvärdet av en fastighet som äges av fysisk person eller dödsbo är lågt i förhållande till fastighetens faktiska avkastning kan ägarens i fastigheten investerade kapital efter försäljning komma att drabbas av ökad förmögenhetsskatt. Detta kan innebära en olägenhet, trots att ägaren efter försäljning slipper erlägga fastighetsskatt. Betydelsen härav varierar givetvis med ägarens inkomst- och förmögenhetsförhållanden och minskas i samma mån som taxeringsvärdena fastställs efter realistiska grunder. Även realisationsvinstbeskattningen kan givetvis ibland

tänkas minska en fastighetsägares benägenhet att avhända sig fastigheten. Denna beskattning kan emellertid å andra sidan också tänkas verka bromsande på spekulativa, prisuppskrivande fastighetsförvärv. Det må i sammanhanget erinras om att vid tvångsförsäljning realisationsvinst i vissa fall icke beskattas.

De olika hindren för frivillig försäljning påverkar i allmänhet prisbildningen på fastighetsmarknaden i en för saneringssträvandena ogynnsam riktning. En del av hindren är av sådan art, att de påverkar löseskillingar och intrångsersättningar vid eventuell expropriation. Tillfällen kan emellertid också erbjuda sig, då en fastighetsägare av en eller annan anledning är särskilt angelägen att sälja sin fastighet och begär ett pris som i varje fall icke överskrider det värde som kan åsättas fastigheten efter en realistisk avkastningskalkyl. Om kommunerna som ett led i sina saneringsförberedelser bevakar och utnyttjar dessa tillfällen för att förvärva fastigheter, ökar de så småningom sina möjligheter att styra fastighetsprisernas utveckling genom sitt eget utbud på fastighetsmarknaden.

Riktlinjerna för sådan kommunal markpolitik skall närmare diskuteras i kapitel XI. Här må endast framhållas den ur ekonomisk synpunkt avgörande betydelsen av att denna bedrivs på relativt lång sikt. Om sanering av ett kvarter eller en del av ett kvarter planlagts, men de berörda fastigheterna icke förvärvats i god tid kan det på grund av tidsnöd då planerna skall sättas i verket uppstå ett tvångsläge, där onödigt höga köpeskillingar och intrångsersättningar måste accepteras.

Det är ett känt och ofta omvittnat faktum, att de tendenser till uppskrivning av fastighetsvärdena som bottnar i ägares överdrivna förväntningar om möjligheterna att ekonomiskt utnyttja sin mark utgör ett av de svåraste hindren för förvärv av saneringsfastigheter till skäligen priser. Om det t. ex. finns möjligheter att för något speciellt ändamål på ett särskilt lönsamt sätt exploatera någon eller några fastigheter inom ett kvarter eller större område kan varje enskild fastighetsägare inom kvarteret eller området bli benägen att räkna med att just hans fastighet skall efterfrågas för detta speciella ändamål, och han grundar då sin värdering av fastigheten på denna förväntan. Denna företeelse, som har brukat benämnas "floating value" har diskuterats av bostadssociala utredningen, som i andra delen av sitt slutbetänkande anfört följande.

"Försäljning av mark för sanering och nybyggnad sker först av tomter i de mest gynnsamma lägena, hörntomter, goda affärlägen etc., vilka lämna särskilt stor avkastning. Inom kvarteret eller stadsdelen i övrigt måste genomsnittligt gälla ett väsentligt lägre tomtvärde. Genom en sådan punktsanering och genom förväntningar hos fastighetsägarna att marken skall kunna utnyttjas för speciella ändamål kommer markvärdet att i stor utsträckning anpassa sig efter det högre värde, som i realiteten gäller endast för en mindre del av tomterna."

Övervärderingar av fastigheter kan också betingas av att fastighetsägarna räknar med att i framtiden få högre byggnadsrätt eller av att den i gällande stadsplan inom ett område medgivna byggnadsrätten totalt sett är överdimensionerad i förhållande till samhällets utveckling och behov. I sådana fall kan kalkyler som för varje fastighet, betraktad

isolerat, icke ter sig orealistiska leda till resultat, som innebär en väsentlig över-skattning av det sammanlagda värdet av fastigheterna inom området.

I vad mån kommunerna kan hindra att dylika tendenser till spekulativ övervärdering av fastigheter kommer till uttryck i köpeskillingarna för saneringsfastigheter beror givetvis i hög grad på den påpasslighet och förhandlingsskicklighet de själva lägger i dagen i sin markpolitik. Givetvis bör kommunerna, då de förvärvar mark, i första hand söka nå godtagbara resultat genom frivilliga överenskommelser, men detta får icke betyda att kommunerna tvekar att tillgripa expropriation i de fall, då fastighetsägaren icke vill acceptera ett skäligt pris eller uppgörelse av annan anledning icke kan träffas och förutsättningar för expropriation föreligger. Om expropriationsinstitutet skall tjäna syftet att stävja tendenser till spekulativ prisuppskrivning på marknaden, måste emellertid också expropriationsdomstolarnas fastställande av löseskillingar grundas på en realistisk bedömning i varje särskilt fall av fastigheternas avkastningsmöjligheter.

Om expropriationsdomstolarnas värderingspraxis får denna innebörd och vinner tillräcklig stadga bör den kunna tillämpas även av kommunerna, då dessa förvärvar mark genom frivilliga uppgörelser, och så småningom bör den kunna bli normerande för fastighetsprisbildningen överhuvud. Härigenom kan för saneringen ogynnsamma spekulativa inflytelser på fastighetsmarknaden begränsas och rimligare ekonomiska förutsättningar skapas för den successiva stadsförnyelsen.

Den värderingspraxis som utbildas av

expropriationsdomstolarna kan sålunda få den allra största betydelse för saneringsproblemets lösning.

Värderingsregler och värderingspraxis vid expropriation

Enligt expropriationslagen skall löse-skillingen vid expropriation fastställas med hänsyn till "ortens pris och fastighetens avkastning". Några erfarenheter om vad denna värderingsregel i praktiken innebär vid expropriation av bebyggda tomter föreligger ännu inte. I syfte att främja en allmän tillämpning av riktiga och enhetliga värderingsgrunder, har emellertid inom justitiedepartementet tillkallade sakkunniga under år 1953 anordnat kurser för expropriationsdomare och expropriationstekniker, där de teoretiska grunderna för bestämmande av expropriationsersättning och de praktiska metoderna för värderingarna diskuterats. De föredrag som hållits vid dylika kurser har sammanställts i en publikation med titeln "Värdering vid expropriation" (Stockholm 1954), vilken kan ge underlag för ett närmare studium av vissa principer i expropriationslagen och värderingsmetodiken, så långt den hittills utvecklats. Vi kommer därför icke här att mera i detalj ingå på alla med fastighetsvärdering förbundna principiella och praktiska problem. Vi har i stället inskränkt oss till att — delvis i anslutning till vad som anförts i den nämnda publikationen — framföra och understryka några principiella synpunkter på de värderingsproblem som aktualiseras i samband med förvärv i sanerings-syfte av bebyggda tomter.

I samhällenas ytterområden har i många fall utbildats en tomtpriisnivå,

som otvivelaktigt kan tjäna till ledning i samband med expropriation. De statistiska svårigheterna att med hjälp av uppgifter om erlagda köpeskillingar räkna fram en "ortspriisnivå", som kan läggas till grund för värderingen, blir avsevärt större, så snart det är fråga om centralt belägna fastigheter. Fallet kan här ofta vara, att endast ett fåtal försäljningar, spridda över lång följd av år, kommit till stånd och de olika försäljningarna kan vara helt ojämförbara. Ofta har de fastigheter som försålts erbjudit speciellt gynnsamma avkastnings-möjligheter, som icke kan påräknas mera generellt. Köpeskillingarna kan också ha påverkats av kanske helt orealistiska förhoppningar om framtida värdestegringar, av beskattningsförhållanden och av köparens önskan att finna ett värdebeständigt investeringsobjekt. Även i de fall då en priisnivå för inbördes någorlunda jämförbara fastigheter statistiskt kan framräknas, kan det visa sig svårt att analysera i vad mån denna priisnivå är uttryck för förväntningar, som i det vid expropriationstillfället rådande marknadsläget icke längre kan bedömas som realistiska. Det är därför angeläget att "ortspriisnivån", i den mån den anses böra tjäna till ledning för värderingarna, kritiskt analyseras ur bland annat de synpunkter som här anförts. En värdering grundad på en analys av "ortspriisnivån" bör vidare under alla förhållanden kompletteras med en realistisk bedömning av fastighetens faktiska och i framtiden möjliga avkastning. En sådan avkastningsbedömning måste enligt vår mening normalt tillmätas den allra största betydelse.

Det saknas anledning att här närmare redogöra för fastighetsvärderingens teore-

tiska grunder. För den fortsatta diskussionen är det tills vidare tillräckligt att konstatera, att man har anledning att skilja mellan tre typer av värderingsfall, obebyggda tomter, fastigheter med saneringsmogen bebyggelse, och fastigheter där bebyggelsen icke är saneringsmogen.

Kapitalvärdet av en fastighet som redan är ekonomiskt saneringsmogen motsvarar det tomtvärde som kan föräntas efter sanering, eventuellt minskat med nettokostnaderna för rivning av den befintliga bebyggelsen. Den kan sålunda värderas efter samma principer som en obebyggd tomt. Reglerna för beräkning av det efter sanering förräntningsbara tomtvärdet måste enligt vår mening rimligen innebära ett klart erkännande av att det inom centrala stadsområden kan föreligga avsevärda olikheter i fråga om fastigheternas avkastningsmöjligheter även inom ett och samma kvarter. En tomt med gynnsamt affärsläge kan med hänsyn till möjligheterna att i den nya bebyggelsen inrymma affärslokaler med god avkastning åsättas ett högt värde, men denna värdering bör icke få påverka värderingen av angränsande tomt, där möjligheterna att vid sanering erhålla en hög avkastning kan vara väsentligt mindre. Även om den förstnämnda tomten värderas till ett pris som med utnyttjande av medgiven byggnadsrätt motsvarar exempelvis 150 kronor per kvadratmeter våningsyta bör det icke vara uteslutet att värdera den angränsande, sämre belägna tomt till, säg 50 kronor per kvadratmeter våningsyta. Utgångspunkten för avkastningskalkylen bör normalt vara exploateringsmöjligheterna enligt gällande stadsplan. Om stadsplanen är uppenbart feldimensionerad med hänsyn till ortens behov,

eller om den icke motsvarar nutida krav på stadsplaneteknisk standard bör givetvis hänsyn tagas härtill. Självklart är också, att eventuella svårigheter att på ett ur tekniskt-ekonomiska synpunkter ändamålsenligt sätt bebygga fastigheten bör verka sänkande på tomtvärdet.

Vi är väl medvetna om att stora svårigheter kan uppstå vid den praktiska tillämpningen av de här antydda principerna. Då ny bebyggelse redan projekterats för den tomt som skall värderas ter sig problemen kanske mindre komplicerade. Det bör då i allmänhet vara möjligt att till grund för värderingen lägga en någorlunda preciserad hypotetisk kalkyl beträffande avkastningen av denna bebyggelse. Om värderingen äger rum innan några mera konkreta planer för markens utnyttjande ännu uppgjorts blir problemen svårare. Gäller det då exempelvis att värdera en fastighet (A) gränsande till en annan fastighet (B) med gott affärsläge kan det visserligen hävdas, att förutsättningarna att i fastigheten A inrymma affärslokaler med hög avkastning är tämligen små, om fastigheten B utnyttjas på det ekonomiskt mest gynnsamma sättet. Innan fastigheten B sanerats föreligger emellertid — bortsett från vad som kan ha fastlagts i stadsplan — inga fysiska hinder att i fastigheten A inrymma mycket inkomstbringande affärslokaler. Det kan då vara svårt för fastigheten A:s ägare att inse, att hans fastighet bör åsättas ett förhållandevis lågt värde enbart därför, att man förutsätter att de verkligt vinstgivande affärslokalerna koncentreras till fastigheten med det bättre affärsläget. Det må dock anmärkas, att den praktiska betydelsen av dessa svårigheter ur den exproprierandes synpunkt reduce-

ras, om exempelvis ett helt kvarter skall lösas på en gång. Kvarteret kan då värderas som en enhet under hänsynstagande till de totala exploateringsmöjligheterna.

För att härefter övergå till principerna för värdering av fastigheter, vilka icke är ekonomiskt saneringsmogna, må först erinras om, att sådana fastigheter lämnar en avkastning som överstiger räntan på tomtvärdet efter sanering. För att erhålla fastighetens kapitalvärde måste man därför kapitalisera den nettoavkastning som den befintliga bebyggelsen kan förväntas ge fram till den tidpunkt då saneringsmognad inträder, och till det sålunda erhållna värdet lägga tomtvärdet vid tidpunkten för saneringsmognad, diskonterat tillbaka till nutiden. Vad som vid en sådan värdering tilldrar sig det största intresset, är metoderna att beräkna kapitalvärdet av den befintliga bebyggelsens framtida nettoavkastning. Vi har i det föregående pekat på olika omständigheter som i framtiden kan komma att påverka avkastningen av befintlig bebyggelse och därvid bland annat framhållit den roll redan nu konstaterbara förskjutningar i efterfrågans inriktning på bostadslägenheter av olika kvalitet kan komma att spela, sedan bostadsbristen avvecklats. Det är av väsentlig betydelse, att man i samband med värderingarna icke alltför schablonmässigt utgår från att bebyggelsens aktuella avkastning förblir oförändrad i framtiden och att nettoavkastningen sålunda minskar endast till följd av byggnadernas fortgående fysiska nedslitning och stigande underhållskostnader. Vid bedömningen av de framtida avkastningsmöjligheterna bör all tänkbar hänsyn tagas till framtida hyresförlust-

risker, och sannolika förskjutningar av bostadsefterfrågans inriktning i samband med bostadsbristens avveckling bör beaktas. Likaså bör konstaterbara tendenser i fråga om utvecklingen av efterfrågan på olika slag av lokaler för näringslivet uppmärksammas. Vi är medvetna om att vi här berört ett av de allra svåraste problemen i samband med fastighetsvärdering — nämligen att bedöma befintliga byggnaders ekonomiska livslängd. Någon enkel och i alla hänseende invändningsfri lösning av detta problem torde svårligen stå att finna. Vi vill endast understryka den ur saneringsfrågans synpunkt stora betydelsen av att problemet ägnas största möjliga uppmärksamhet och att erfarenhetsmaterial, som kan bidra till dess klarläggande, insamlas och systematiskt bearbetas.

Möjligheter att kvitta förluster mot vinster

Även om en målmedveten kommunal markpolitik i förening med rationella värderingsgrunder vid expropriation så småningom skulle kunna bli ett verksamt medel att dämpa tendenser till övervärdering av centralt belägna fastigheter och därigenom förbättra de ekonomiska förutsättningarna för sanering är saneringsförluster ibland oundvikliga. Det kan av stadsplanetekniska skäl visa sig nödvändigt att undanröja icke saneringsmogna byggnader, att omfördela byggnadsrätten inom ett kvarter eller att i samband med vissa fastighetsförvärv erlagga höga intrångsersättningar. Å andra sidan kan saneringsföretag, där exempelvis särskilt inkomstbringande affärslokaler inrymmes, komma att innebära stora vinster. Det är ett väsentligt samhällsintresse, att en utveckling undviks, som

innebär att det allmänna helt får bestrida kostnaderna för den sanering som är förlustbringande, medan vinsterna av de ekonomiskt mest gynnsamma projekten odelade tillfaller enskilda företagare. Ett viktigt led i planläggningen av stadsförnyelsen är sålunda att finna former för en kvittning av saneringsförluster mot vinster.

En generell lösning av problemet att mot varandra kvitta saneringsförluster och vinster förutsätter, att s. k. oförtjänt markvärdestegring i framtiden på något sätt kan förbehållas det allmänna. Det ligger utom ramen för vårt uppdrag att närmare behandla den synnerligen komplicerade frågan om indragning till det allmänna av sådan markvärdestegring. Enligt vad som förebådats i propositionen nr 218 till 1953 års riksdag (s. 78) kommer denna fråga att anförtras en särskild utredning. Vi vill emellertid i detta sammanhang framhålla, att de åtgärder samhället vidtager i syfte att främja och genomföra förnyelse av stadsbebyggelsen ofta resulterar i fastighetsvärdestegringar, som nu kommer enskilda tillgodo. För oss ter det sig därför naturligt, om den enskilde finge avstå en del av en eventuell värdestegringsvinst för att lämna ett bidrag till täckande av uppkommande saneringsförluster. Lösningen av detta värdeindragningsproblem kan på längre sikt komma att få väsentlig betydelse för finansieringen av stadssamhällets konstruktion.

Redan gällande lagstiftning ger vissa, om än begränsade, möjligheter för det allmänna att för täckning av saneringskostnader taga i anspråk en del av de värdestegringsvinster som kan uppstå genom stadsförnyelsen. I de fall då zonexpropriationsinstitutet är tillämpligt kan

sålunda vissa sådana vinster indragas till det allmänna. I propositionen nr 218 till 1953 års riksdag uttalade föredragande departementschefen, att det med hänsyn till de utomordentligt stora kostnader som en genomgripande stadsombyggnad under alla omständigheter medför för staden icke kan anses obilligt att staden — såsom ett bidrag till dessa kostnader — får tillfälle att genom expropriation av fastigheter, belägna i saneringsområdets närhet, komma i åtnjutande av den värdestegring som är en direkt följd av kommunens egna åtgärder (sid. 81).

Det är ännu för tidigt att uttala sig om vilken betydelse bestämmelserna om zonexpropriation kan komma att få ur här förevarande synpunkt. Där förutsättningar för zonexpropriation föreligger bör den givetvis tillgripas, men uppenbart är att zonexpropriationen icke kan utnyttjas som instrument om syftet uteslutande är att mot varandra kvitta saneringsförluster och vinster. Även andra vägar att få till stånd sådan kvittning bör därför utnyttjas.

Strävandena att kvitta saneringsförluster mot vinster bör över huvud taget vara ett ledmotiv för den kommunala markpolitiken. Då exploatering blir aktuell av centralt belägna fastigheter, som en kommun förvärvat under en längre följd av år, kan det ibland visa sig att vinster är att påräkna, medan i andra fall förluster framstår som ofrånkomliga. Då kommunen upplåter dessa fastigheter för sanering, kan den — oavsett om upplåtelsen sker med tomträtt eller genom försäljning — i varje särskilt fall betinga sig ett pris svarande mot det tomtvärde den nya bebyggelsen beräknas kunna förränta. Detta pris kan ibland komma

att understiga och ibland överstiga kommunens kostnader för markförvärvet. I ju större omfattning kommunerna förvärvar saneringsfastigheter, desto större bör utsikterna vara att utjämna förlustrisker och vinstchanser. Det må i detta sammanhang också framhållas, att kommunen, genom att upplåta mark med tomträtt, kan tillgodogöra sig icke blott den värdestegring marken kan ha undergått från tidpunkten för dess förvärvande fram till den tidpunkt, då den upplåtes för exploatering, utan även därefter eventuellt uppkommande värdestegringsvinster. Enligt den nya lag om tomträtt som trädde i kraft den 1 januari 1954 kan kommunen under tomträttsavtalets giltighetstid periodiskt ompröva avgälden under beaktande av inträdda värdestegringar.

Oavsett vilka åtgärder för att få till stånd en mera långtgående vinst- och förlustutjämning som må vara möjliga, kan under alla omständigheter det kra-

vet resas på en rationell planläggning av saneringsföretag, att föreliggande möjligheter till kvittning av förluster mot vinster inom enskilda saneringsenheter tillvaratas. Det må här erinras om vad som i kapitel V anförts beträffande nödvändigheten att sammanlägga tomter eller tomtdelar för att åstadkomma ur tekniskt-ekonomiska synpunkter lämpliga enheter för byggande och förvaltning. Sådan sammanläggning kan innebära, att fastigheter, vilka var för sig icke kan saneras utan förlust, till en enhet sammanföres med fastigheter, där även en isolerad sanering kunde ge vinster. Härigenom kommer givetvis en kvittning till stånd. Tack vare den nya enhetens mera rationella utformning förbättras emellertid saneringskalkylens nettoresultat ytterligare, särskilt om man i samband med ändring av stadsplanen får möjlighet att omdisponera byggnadsrätten och huskropparna på ett mera ändamålsenligt sätt.

NIONDE KAPITLET

Statlig långivning till saneringsföretag

Den statliga långivningen till bostadsproduktionen

Det finansiella stöd i form av tertiär- och tilläggs lån som staten sedan början av 1940-talet lämnat bostadsbyggandet har syftat till dels att underlätta kapitalanskaffningen för byggnadsföretagarna, dels att nedbringa bostadshyrorna. Det har gällt, att trots finansieringssvårigheter i öppna marknaden och stigande byggnadskostnader, möjliggöra en omfattande produktion av bostadslägenheter, som kunnat upplåtas mot hyror icke väsentligt överskridande hyrorna för redan befintliga, vid en lägre byggnadskostnadsnivå byggda, lägenheter av likvärdig beskaffenhet. Denna hyrespolitik har motiverats icke blott av angelägenheten att kunna ställa nyproducerade lägenheter till förfogande mot hyror, som det stora flertalet bostadssökande förmår betala, utan även — och kanske framför allt — av att man velat undvika en splittning av hyresnivån med alla därmed förbundna risker för en fastlåsnings av hyresmarknaden och en krisartad utveckling på fastighetsmarknaden.

Det är i första hand genom tertiärlångivningen, vilken i princip icke är avsedd att ha subventionskaraktär, som statsmakterna sökt nedbringa kapitalkostnaderna och därmed hyrorna för nybyggda flerfamiljshus. Räntan för de tertiärlån som utgår enligt nu gällande författning fastställdes sålunda ursprung-

ligen till samma nivå som statens självkostnadsränta för långa lån. Den kostnadsnedbringande effekten av dessa lån sammanhänger med de höga belåningsgränserna, den långa amorteringstiden och med att tertiärlåneräntan icke inrymmer någon marginal för statens risktagande. Det är endast i den mån denna effekt av tertiärlånen visat sig otillräcklig för att kompensera verkan av stigande byggnadskostnader som subvention i form av ränte- och amorteringsfria tilläggs lån tillgripits. Tilläggs lånen, vilkas karaktär av provisorisk subvention markeras av att de under vissa förhållanden kan uppsägas till förräntning och amortering, har aldrig på samma sätt som tertiärlånen kommit att betraktas som ett permanent inslag i det statliga bostadspolitiska stödsystemet.

Till följd av räntestegringen sedan 1950 har tertiärbelåningen kommit att innebära subvention i form av underränta, varjämte den med tertiärbelåningen förbundna garantin för oförändrad ränta på underliggande krediter kommit att nödvändiggöra subvention i ränteeftgiftens form. Den rent tillfälliga karaktären av de båda sistnämnda subventionsformerna framgår bland annat därav, att de automatiskt försvinner, om marknadsräntan ånyo skulle sjunka.

Vid diskussionen av frågan om hur staten bör finansiellt engagera sig för

stöd till ny- och ombyggnadsverksamheten i tätorternas centrala delar, är det viktigt att hålla i minnet, att de generella subventioner som är förbundna med tertiär- och tillägglångivningen är provisoriska och att denna statliga belåning uteslutande haft ett bostadspolitiskt syfte. Tillägglånen, vilka sedan år 1946 utgår med vissa per kvadratmeter *bostadslägenhetsyta* standardiserade belopp innebär sålunda icke någon subvention till butiks-, hantverks- eller kontorslokaler inrymda i belånade bostadshus. De med tertiärlånen förbundna förmånerna — både de av tillfällig subventionskaraktär och de mera permanenta — bidrar däremot till att nedbringa kapitalkostnaderna även för sådana lokaler, en omständighet som gett fog för en viss reduktion av tillägglånen till sådana bostadshus som inrymmer lokaler för andra än bostadsändamål.

Bostadsstyrelsens praxis vid bedömning av tomtkostnader

Vid den granskning av tomtkostnaderna som ingått i prövningen av ansökningar om statliga lån till flerfamiljshusföretag har de lånebeviljande myndigheterna av naturliga skäl haft uppmärksamheten inriktad på problemet att hålla tillbaka varje form av spekulativ tomtprisstegring.

Då det i början av 1940-talet gällde att finna riktlinjer för kontrollen av tomtpriserna — varmed här avses bruttopriserna för tomtmarken, dvs. tomtpriset inklusive gatumarkersättning, gatubyggnadskostnad, grundförstärkningskostnad o. dyl. — fann man det rimligt att försöka återföra tomtprisnivån till läget omkring 1935. Man konstaterade, att det i

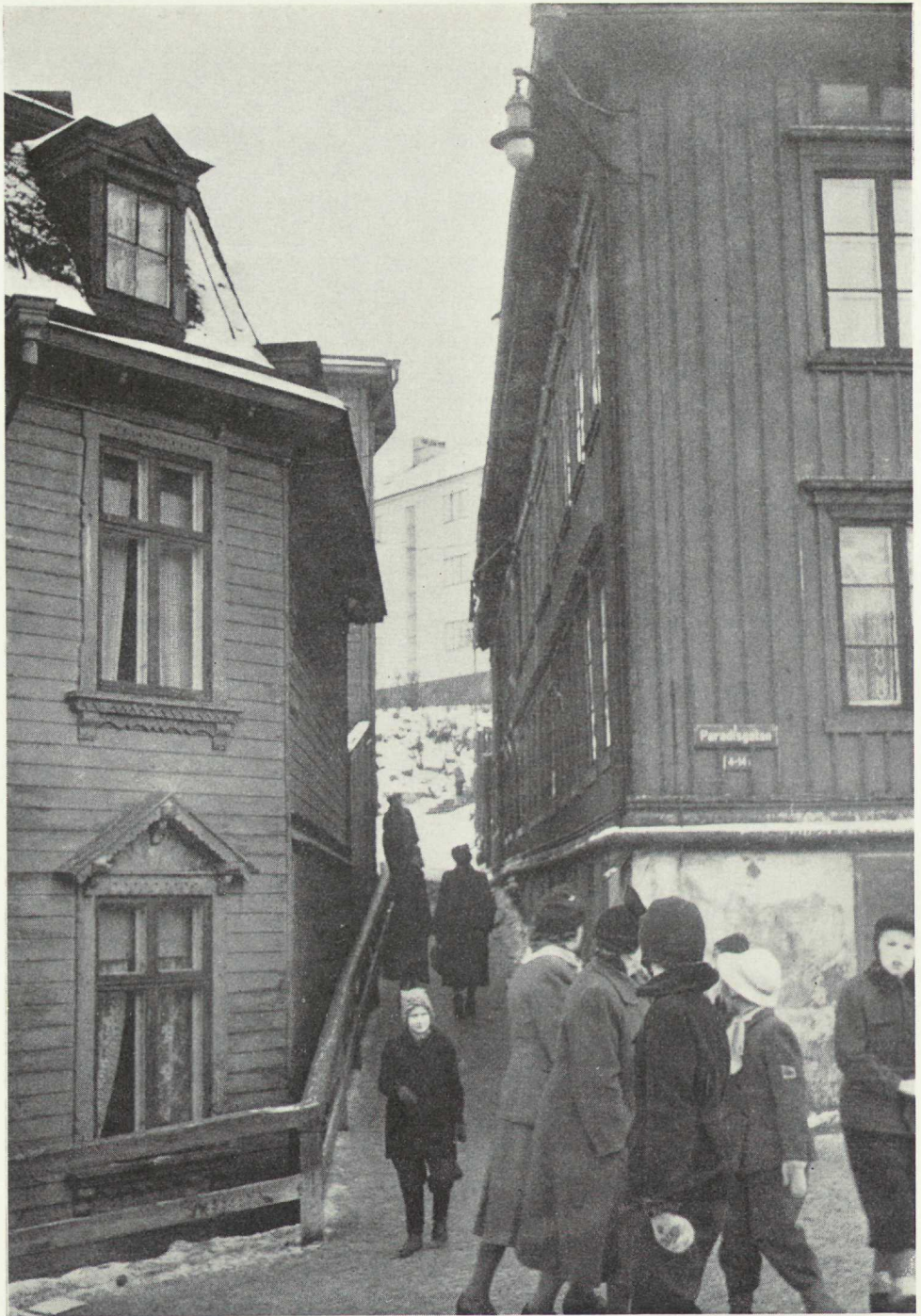
landets städer och tätorter under 1930-talets senare del ägt rum en icke oväsentlig prisstegring på tomtmark, en prisstegring som icke motsvarades av stegrade kostnader för markens exploatering utan var betingad av högkonjunkturen och byggnadsverksamhetens snabba uppsving. Med hänsyn till den spekulativa karaktären av denna prisstegring ansåg statsmakterna, att kommunerna borde tillhandahålla råmark till priser ungefärligen motsvarande 1935 års nivå. Härigenom kunde kommunerna med sitt utbud av mark utöva ett reglerande inflytande på tomtmarknaden. Det bör beaktas, att kommunerna sedan 1940-talets början tillhandahållit ungefär hälften av den mark som upplåtits för bebyggande med flerfamiljshus.

Huvudregeln för tomtprisbedömningen i samband med den statliga långivningen var fram till år 1950 sålunda, att tomtpriser borde godtagas som motsvarade ett råmarksvärde vid 1935 års nivå och som därutöver inneslöt täckning för exploateringskostnaderna. Som ett resultat av denna kontroll har priserna för tomtmark i städernas och tätorternas ytterområden förblivit i stort sett oförändrade fram till år 1951. Till följd av att kostnaderna för markens exploatering starkt ökat har därefter en icke oväsentlig prisstegring ägt rum.

Regeln att tomtpriserna borde bedömas med utgångspunkt från "1935 års prisnivå" övergavs i princip år 1950 i samband med den ändring av expropriationslagen som blev en följd av beslut vid 1949 års riksdag. Genom denna lagändring infördes i expropriationslagen den värderingsgrund som uttryckts i formuleringen "för fastighet, som skall exproprieras skall erläggas en löseskilling mot-



Kvarteret Åberg i Uddevalla före och efter sanering. Även om den befintliga bebyggelsen har en stor volym kan sanering av fastigheter med förmånligt affärsläge löna sig ur privatekonomiska synpunkter.



Så länge bostadsbristen består betingar lägenheter i undermålig bebyggelse hyror som är alltför höga i förhållande till lägenheternas kvalitet.

svarande fastighetens värde med hänsyn till ortens pris och fastighetens avkastning". Bostadsstyrelsen fann det naturligt, att dess principer för tomtprisgranskningen samordnades med expropriationslagens värderingsgrunder och förordade därför, att de dittills tillämpade normerna övergavs. Skulle utvecklingen leda till en ur bostadspolitisk synpunkt ofördelaktig situation finge styrelsen emellertid anledning att återkomma till frågan. Statsmakterna anslöt sig till bostadsstyrelsens mening. Numera gäller sålunda tills vidare, att prövningen av frågan om tomtprisernas skälighet i samband med handläggningen av ansökningar om statliga lån skall ske i enlighet med expropriationslagens värderingsgrunder. Detta innebär dock icke, att en av expropriationsdomstol fastställd löseskilling i varje särskilt fall utan närmare prövning kan i sin helhet inräknas i det fastighetsvärde, som kan läggas till grund för statlig belåning.

Den praxis som före år 1950 tillämpades vid bostadsstyrelsens granskning av tomtpriserna innebar att någon differentiering av tomtpriserna med hänsyn till läge, kommunikationer o. dyl. endast undantagsvis kom i fråga. Något större intresse från vare sig kommunernas eller enskildas sida att genomföra nybyggnadsverksamhet i centrala stadsområden förelåg ännu icke. Både kommunerna och statsmakterna intog en avvaktande hållning i saneringsfrågan, bland annat därför att bostadssociala utredningens år 1947 avgivna förslag beträffande formerna för statligt stöd till saneringsverksamheten ännu icke prövats. Från de planvårdande myndigheternas sida var man snarast benägen att iaktta en restriktiv hållning till nybyggnadsverksam-

heten i de centrala områdena, med hänsyn till att denna kunde komma att föregripa en mera omfattande, planmässig rekonstruktion. Även den restriktiva tillämpningen av byggnadsregleringen ("kvadratmeterkvoten") utgjorde ett väsentligt hinder för nybyggnadsverksamhet i centrala stadsområden. Under dessa förhållanden tedde det sig knappast särskilt angeläget att underlätta finansieringen av byggnadsföretag i centrala stadsområden genom att medge högre tomtvärden i samband med den statliga belåningen.

Sedan 1950 har emellertid både staten och kommunerna fått större intresse att främja flerfamiljshusbyggande på centrala områden. I samband därmed har också den restriktivitet varmed bostadsstyrelsen bedömt tomtpriserna för flerfamiljshusföretag successivt uppmjukats. De synpunkter på en marknadsmässig differentiering av hyror och tomtvärden, som kommer att närmare utvecklas i följande avsnitt av denna framställning, har i ökad utsträckning beaktats. För att exemplifiera innebörden härav kan nämnas, att bostadsstyrelsen numera vid belåning av centralt belägna bostadsfastigheter i vissa större städer godtagit tomtpriser om 45—50 kronor per kvadratmeter våningsyta, under det att i samma städers ytterområden icke godtagits högre tomtvärden än 20—25 kronor per kvadratmeter våningsyta. Mot denna skillnad i tomtvärden svarar en hyresskillnad om drygt en krona per kvadratmeter lägenhetsyta. För fastigheter i goda affärlägen, där stora intäkter kan erhållas vid uthyrning av butiks- och kontorslokaler, har även högre tomtvärden än de här nämnda godtagits.

Principiella synpunkter på bedömningen av tomtkostnader och hyror

En nästan självklar förutsättning för det statliga stödet åt bostadsbyggandet har varit att för lägenheter i flerfamiljshus högre hyror än som motsvarar "självkostnaderna" dvs. kapital- och driftkostnader (de förra inrymmande en såsom skälig bedömd avkastning på det kapital företagaren själv bidragit med) ej fått tagas ut. De med lånen och subventionerna förbundna förmånerna skulle uppenbarligen också bli meningslösa, om de finge "ätas upp" av stigande byggnads- och tomtkostnader och ej komme de boende till godo. Långivningen förutsätter sålunda kontroll av byggnads- och tomtkostnaderna. Medan byggnadskostnaderna kan bestämmas som kostnader för arbete, material, administration, m. m. gäller det samma emellertid endast delvis om tomtkostnaderna. Frånsett kostnaderna för tomtmarkens iordningsställande för bebyggande är ju tomtvärdena i själva verket ingenting annat än det kapitaliserade värdet av den årliga nettoavkastning tomten kan ge vid ett givet användnings sätt. Då en tomt användes för byggnadsändamål är sålunda tomtvärdet det kapitaliserade värdet av det överskott som kan erhållas ur byggnadens hyresavkastning, sedan driftkostnader och utgifter för förräntning och avskrivning av det i byggnaden nedlagda kapitalet bestridits. Det är sålunda omöjligt att på objektiva grunder fastställa ett vid statlig belåning godtagbart tomtvärde, som är oberoende av hyresavkastningen. Det godtagbara tomtpriset är vid givna finansieringsvillkor härlett ur de hyror som kan godtagas vid belåning och icke tvärtom. Inom vissa gränser gäller också, att en förbätt-

ring av finansieringsvillkoren under i övrigt oförändrade förhållanden höjer tomtvärdet.

Omstatligt belånad byggnadsverksamhet över huvud taget skall komma till stånd kan emellertid de godtagbara tomtvärdena icke pressas ned så lågt, att tomter varken genom frivilliga köp eller genom expropriation kan förvärfvas till priser motsvarande dessa värden. Tomtmark avsedd för flerfamiljshusbebyggelse i ett tidigare obebyggt område måste därför vid statlig belåning kunna åsättas ett enligt expropriationslagens värderingsgrunder beräknat "tätbebyggelsevärde". Detta värde kan givetvis icke underskrida det värde marken har för andra ändamål — i allmänhet "jordbruksvärdet" — men bör å andra sidan icke heller få överstiga det värde som skulle kunna förräntas av bebyggelse finansierad enligt den privata marknadens villkor. De förmåner i form av låga räntor och subvention som den statliga belåningen innebär är avsedda att nedbringa bostadskostnaderna och bör därför icke komma markägaren tillgodo i form av ett högre förräntningsbart tomtvärde.

I det följande skall från dessa utgångspunkter i första hand diskuteras vilka principer som vid statlig belåning bör tillämpas vid beräkning av högsta godtagbara bostadshyror inom olika stadsområden och vilka konsekvenser tillämpningen av dessa principer kan få för tomtprisbedömningen.

Det är uppenbart, att ett hushålls värdering av en bostadslägenhet icke blott betingas av lägenhetens standard utan även av dess läge i förhållande till arbetsplatser, butiks- och nöjescentra m. m. Givetvis är därvid exempelvis

kostnaden för resor från bostaden till arbetsplatsen av väsentlig betydelse. Det torde likaså vara klart, att den utspridning av flerfamiljshusbebyggelsen som kännetecknat 1940-talets utveckling åtminstone i de större och de medelstora tätorterna i allmänhet bidragit till att ytterligare accentuera olikheterna ur lägessynpunkt olika bostäder emellan.

Som redan tidigare framhållits har ett väsentligt syfte med det statliga stödet till bostadsbyggandet varit att söka undvika olikheter i fråga om hyrorna mellan lägenheter av likvärdig beskaffenhet, byggda vid olika tidpunkter och till olika byggnadskostnader. En sådan hyressplittring har ansetts vara olycklig, bland annat därför att den skulle hämma en naturlig rörlighet på hyresmarknaden. Det vore av samma skäl i längden olämpligt att icke acceptera den differentiering av hyrorna för på olika områden belägna, men i övrigt likvärdiga lägenheter som är ett naturligt uttryck för bostadskonsumenternas olika värdering av skilda bostadslägen. Hindras sådana olikheter i värderingarna att komma till uttryck i olika höga hyror hämmar man likaledes rörligheten på hyresmarknaden och riskerar på längre sikt, att det uppstår brist på bostadslägenheter på vissa områden och överskott på andra. Bostadsmarknaden kan då icke fungera normalt.

Den praktiska slutsats man av det anförda kan dra beträffande riktlinjerna för beräkningen av bostadshyror i samband med den statliga belåningen är, att en sådan differentiering av hyrorna bör medges som motsvarar olikheter i hushållens värdering av bostadsläget. En sådan marknadsmässig hyresdifferentiering kan — i den mån den icke blir ett

resultat av olikheter i fråga om byggnadskostnaderna olika områden emellan — åstadkommas genom differentiering antingen av låne- och subventionsvillkoren eller av de tomtvärden som kan godtagas vid belåningen. Mot tanken att låta subventionsförmånerna — tillägsslånet eller ränteeftergiften — minska, i de fall då man med hänsyn till lägesfördelarna för lägenheterna i ett bostadshus kan godtaga en högre hyra än för bostadslägenheter i andra mindre väl belägna hus kan resas invändningar av både principiell och praktisk natur. Såväl tillägsslånen som ränteeftergifterna är tillfälliga förmåner. Så snart de återtages, rubbas den differentiering av självkostnadshyrorna som man eventuellt kunnat åstadkomma genom att låta dem utgå med varierande belopp alltefter bostädernas läge. Det kan också starkt ifrågasättas, om det är lämpligt att genom variationer i subventionsvillkoren för bostadsbyggandet söka nivellera de variationer mellan tomtvärden som vid en marknadsmässig hyresdifferentiering skulle uppstå, om bostadsbyggandet finansierades utan statligt stöd. Delvis har dessa variationer säkerligen kommit till uttryck i de tomtpriser som nu faktiskt betalas på fastighetsmarknaden. I det enskilda fallet kan det inträffa, att en byggnadsföretagare lyckats förvärva en tomt till ett lägre pris än som motsvarar det vid statlig belåning godtagbara värdet. Skulle detta förhållande konsekvent tagas till intäkt för minskade subventioner och låneförmåner, skulle byggnadsföretagarnas intresse att söka förvärva tomtmark till lägsta möjliga pris avtrubbas.

Det må slutligen anmärkas, att tillämpningen av den här förordade prin-

cipen för differentiering av bostadshyrorna, under bevarande av generellt lika ränte- och subventionsvillkor för låneobjekt med olika läge, ingalunda skapar förutsättningar för en allmän tomtprisstegring. Om man i samband med belåning av den sämst belägna tomtmarken godtar ett skäligt tätbbyggelsevärde och för bättre belägen mark accepterar den höjning av tomtvärdet som betingas av det bättre bostadsläget och därför kan och bör komma till uttryck i högre bostadshyror, bidrar de med den statliga finansieringen förbundna låga räntorna och subventionerna främst till att generellt bevara en låg — ehuru marknadsmässigt differentierad — hyresnivå.

Vi har hittills bortsett från de särskilda problem som uppstår då det objekt som skall statligt belånas inrymmer en större eller mindre andel lokaler för andra än bostadsändamål — i det följande benämnda "uthyrningslokaler". Dessa problem är emellertid av alldeles särskild betydelse ur saneringssynpunkt. Särskilt då det blir fråga om att genomföra saneringsföretag i större enheter, kan det ofta visa sig rationellt att inrymma en jämförelsevis hög — men starkt varierande — proportion affärs- och kontorslokaler i de företag som förutsättes skola finansieras med statliga lån. Den marknadsmässiga värderingen av butik- och kontorslokaler varierar väsentligt starkare med läget än värderingen av bostadslägenheter och motiverar sålunda också väsentligt större olikheter mellan hyrorna. Mången gång kan det ur marknadssynpunkter vara motiverat att för en butikslokal i centralt läge uttaga dubbelt så hög hyra som för en liknande lokal i perifert läge. Det kan icke heller råda

något tvivel om, att det framför allt är de större möjligheterna att erhålla en hög hyresavkastning av uthyrningslokaler som förklarar den starka differentiering av tomtvärdena som utmärker de flesta större och medelstora tätorterna.

Syftet med det statliga finansiella stödet åt bostadsproduktionen har hittills icke varit att nedbringa hyrorna för andra lokaler än bostäder. Vid statlig belåning av bostadshus inrymmande dylika lokaler har därför hyrorna för dessa lokaler fastställts efter marknadsmässiga grunder. Dessa hyror torde i varje fall icke ha legat högre än de hyror som nybyggda uthyrningslokaler finansierade utan statliga lån betingat. Tack vare de med tertiärbelåningen förbundna förmånliga villkoren (vilka i motsats till tillägglånesubventionen icke utmätts enbart med hänsyn till andelen bostadsyta) och de principer som i ytterområden tillämpats för tomtpriskontrollen har dessa hyror överstigit "självkostnadsnivån" för lokalerna. Av det överskott som sålunda uppkommit i den fastighetsekonomiska kalkylen har en del utnyttjats för att minska tillägglånet med ett belopp motsvarande det kapitaliserade värdet av högst tre kronor per kvadratmeter lokalyta. Eventuellt återstående överskott har föranlett en motsvarande reduktion av bostadshyrorna. Det bör här inskjutas, att bostadshyrorna även kunnat reduceras med hjälp av de intäktsöverskott som kunnat beräknas uppkomma genom uthyrning av garage- och källarlokalerna. Från frågan om hur källarutrymmen, som icke inkräktar på bostadsutrymmet i en byggnad, påverkar fastighetens ekonomi bortses emellertid här.

Det avdrag på tillägglånet motsva-

rande det kapitaliserade värdet av tre kronor per kvadratmeter lokalyta som företags vid belåning av bostadsprojekt med uthyrningslokaler kan uppenbarligen motiveras utifrån förutsättningen, att den statliga belåningen icke är avsedd att nedbringa kapitalkostnaderna för uthyrningslokaler. Det är emellertid icke genom tilläggslånet, utan tack vare låga räntor på övriga lån, som kapitalkostnaderna för uthyrningslokaler nedbringas vid statlig belåning. Även om inga tilläggs lån utginge skulle sålunda statlig finansiering innebära lägre kapitalkostnader för uthyrningslokaler än som skulle erhållas vid finansiering i den privata marknaden. Det finns anledning att ägna frågan om hur dessa förmåner kan påverka de vid statlig belåning godtagbara hyrorna och tomtvärdena en fortsatt principiell diskussion.

För att de med den statliga finansieringen förbundna förmånerna icke skall ge upphov till en tomtvärdestegring kan man låta dem komma till uttryck i lägre hyror för uthyrningslokaler än som kunnat tillämpas om lokalerna finansierats genom lån i öppna marknaden. Vi har redan framhållit, att detta hittills icke varit syftet med det statliga finansiella stödet åt flerfamiljshusbyggandet och vi har icke heller funnit anledning att i detta hänseende föreslå några ändrade riktlinjer.

Om man vid statlig finansiering beräknar uthyrningslokalernas hyror efter marknadsmässiga grunder, uppstår — även om det tomtvärde godtages, som skulle kunna förräntas vid finansiering i öppna marknaden — ett överskott i den fastighetsekonomiska kalkylen. Detta överskott kan utnyttjas på två sätt.

Hyrorna för de i objektet inrymda bostadslägenheterna kan fastställas vid en lägre nivå än som varit försvarlig om objektet icke innehållit några uthyrningslokaler. Fastställer man bostadshyrorna på detta sätt, kommer man emellertid i konflikt med principen, att hyrorna för i övrigt likvärdiga lägenheter bör vara differentierade enbart med hänsyn till de bostadssökandes värdering av läget. Andelen uthyrningslokaler och hyresintäkterna från sådana lokaler kan i centrala stadsområden komma att variera mycket starkt från det ena objektet till det andra. Om hyrorna för bostadslägenheter i dessa objekt fastställs på skilda nivåer, alltefter förekomsten av uthyrningslokaler och dessa lokalers avkastning, kan resultatet bli en orimlig hyressplittring, som i längden icke kan vidmakthållas.

Återstår alltså möjligheten att låta överskottet i den fastighetsekonomiska kalkylen förränta ett högre tomtvärde än som kunnat förräntas, om företaget finansierats i öppna marknaden. Om det icke befinnes önskvärt att på detta sätt få till stånd en höjning av tomtvärdet bör uppenbarligen villkoren för statlig finansiering utformas så, att något överskott av nämnda art icke uppstår. Den statliga finansieringen av uthyrningslokaler bör med andra ord icke innebära några särskilda förmåner i form av låg ränta eller subvention.

Ehuru en allmän höjning av de tomtvärden som kan förräntas av ny bebyggelse givetvis ökar antalet företagsekonomiskt saneringsmogna fastigheter, kan det enligt vår mening icke vara rationellt att genom statliga subventioner och lån till låg ränta skapa förutsättningar för en sådan tomtvärdestegring.

Denna skulle ju komma att inträda även i sådana fall då den icke vore nödvändig för att möjliggöra lönsam sanering. Samma stimulans till sanering som en sådan allmän tomtvärdestegring kan medföra, kan, i de fall då den befinnes erforderlig, åstadkommas genom särskilda saneringssubventioner. Som åskådliggöres av följande exempel innebär sådana särskilda subventioner en mindre statsfinansiell belastning än generellt förmånliga villkor för finansiering av uthyrningslokaler.

På två fastigheter, A och B, är en sanering önskvärd. Den hyresavkastning som kan erhållas efter sanering antages vara exakt lika för båda fastigheterna. Om staten genom låg tertiärlåneränta och ränteeftergifter medverkar till att förbilliga finansieringen av de i den nya bebyggelsen ingående uthyrningslokalerna, kan var och en av fastigheterna förränta tomtvärdet 300 000 kronor. Det kapitaliserade värdet av den nettoavkastning de båda tomterna med därå befintlig bebyggelse nu ger antages vara för fastigheten A 300 000 och för fastigheten B 150 000 kronor. Fastigheten A kan sålunda saneras utan förlust och sanering av fastigheten B är en påtagligt lönande affär. En förändring av de statliga finansieringsvillkoren, så att de för uthyrningslokalernas del icke innebär någon förmån jämfört med finansiering i öppna marknaden — säg genom borttagande av viss del av ränteeftergiften och/eller en höjning av tertiärlåneräntan — antages leda till att det tomtvärde var och en av fastigheterna kan förränta minskar till 250 000 kronor. Härvid förutsättes givetvis oförändrad hyresavkastning. Sanering av fastigheten A skulle då innebära en förlust av 50 000 kronor,

medan sanering av fastigheten B fortfarande ger vinst. Å andra sidan skulle staten, om saneringen ändå komme till stånd, genom ändringen av finansieringsvillkoren ha sparat — eller fått en inkomst — vars kapitaliserade värde motsvarar 50 000 kronor för vardera av de båda fastigheterna A och B, dvs. sammanlagt 100 000 kronor. Även om staten beviljade en kapitalsubvention om 50 000 kronor för täckande av den förlust som uppstår vid sanering av fastigheten A, återstår sålunda en besparing av 50 000 kronor på fastigheten B. Detta belopp motsvarar den ytterligare vinst som antingen fastighetsägaren eller den byggnadsföretagare som genomfört saneringen av fastigheten B skulle ha kunnat tillgodogöra sig, om staten vid belåningen av uthyrningslokalerna tillämpat förmånligare villkor än byggnadsföretagaren kunnat erhålla i den privata marknaden.

Den diskussion vi här fört leder till följande slutsatser.

Utgångspunkten för bedömningen av vilka tomtvärden som kan godtagas i samband med statlig tertiärbelåning bör i obebyggda områden i städernas periferi vara "tätbebyggelsevärdet" enligt expropriationslagen jämte skälig ersättning för exploateringskostnaderna. Hyrorna bör där för bostäder beräknas på en nivå som vid statlig belåning och subventionering täcker självkostnaderna. Från denna utgångspunkt bör bostadshyrorna differentieras med hänsyn till hushållens värdering av lägesoligheterna. Detta innebär, att hyrorna för lägenheter i statligt finansierade bostadshus generellt kommer att ligga på en lägre nivå än hyrorna för lägenheter finansierade utan statligt stöd.

För uthyrningslokaler ingående i bostadsprojekt bör beräknas hyror, som ur marknadsmässig synpunkt framstår som på längre sikt försvarliga och kan antagas komma att ligga på ungefär samma nivå som hyrorna för uthyrningslokaler i fastigheter finansierade utan statliga lån. De med statliga lån förbundna förmånerna av låg ränta och subvention bör vara så utformade, att de endast kommer bostadslägenheterna tillgodo och sålunda icke påverkar kapitalkostnaderna för uthyrningslokalerna. Härigenom förhindras, att staten genom förmånliga lånevillkor och subventioner medverkar till att driva upp tomtvärdena.

Undantag från vad som här föreslagits kan dock, om så skulle befinnas önskvärdt, göras för sådana lokaler som har karaktären av bostadskomplement och icke är avsedda att uthyras efter kommersiella grunder — exempelvis vissa fritidslokaler. Sådana lokaler skulle sålunda i belåningshänseende kunna likställas med bostadslägenheter. Enligt vad vi under hand erfårit kan förslag härom komma att framläggas av bostadskollektiva kommittén.

De tomtvärden som kan godtagas i samband med statlig belåning kan vid givna byggnads- och driftkostnader härledas ur den hyresavkastning som erhålles vid tillämpning av de här redovisade principerna för beräkning av hyrorna för bostäder och andra lokaler.

Förslag till regler för belåning av objekt med uthyrningslokal

Den proportion uthyrningslokaler som normalt ingår i statligt finansierade flerfamiljshus är tämligen ringa. Under se-

nare år har bostadsstyrelsen emellertid i många fall fått taga ställning till frågan om statligt tertiärlån bör beviljas objekt där uthyrningslokaler upptagit en betydande andel av den sammanlagda våningsytan. Detta har berott på dels att frågan om de nya bostadsområdenas komplettering med en i och för sig önskvärd centrumbebyggelse inrymmande butikslokaler, kontor, biografier, samlingslokaler m. m. i ökad utsträckning blivit aktuell, dels att statliga lån sökts för företag i centralt belägna stadsområden, vilka till följd av kreditrestriktionerna icke kunnat finansieras i öppna marknaden. Då statsmakterna aldrig förutsatt, att tertiärlån skall beviljas till annat än bostadsbebyggelse har bostadsstyrelsen givetvis måst iakttaga viss restriktivitet vid prövningen av ansökningar om lån till företag med en hög andel uthyrningslokaler. Inom styrelsen har så småningom utvecklats en praxis som innebär, att lån beviljas i de fall då tillkomsten av ifrågavarande bebyggelse kunnat bedömas ur allmän synpunkt önskvärd och då högst 50 procent av den yta som kunde användas för bostäder utnyttjas för annat ändamål. Härvid har den disponibla ytan icke räknats per hus utan på hela låneobjektet, vilket inneburit att smärre affärshus inom ett bostadsområde, som ägts av ett och samma företag kunnat belånas.

Emellertid måste varje gränsdragning beträffande den andel bostadsyta som ett visst objekt skall innehålla för att kunna statligt belånas i längden medföra irrationella och ur saneringssynpunkt olyckliga verkningar. Lånesökande kan frestas att omdisponera sina projekt så att andelen bostadsyta faller inom den uppdragna gränsen, även om detta

icke är lämpligt ur vare sig stadsplane-tekniska eller fastighetsekonomiska synpunkter. Såväl byggnadsstyrelsen som bostadsstyrelsen har redan i sin verksamhet erfarenheter av sådana fall. Som vi tidigare i flera sammanhang framhållit, är det också ofta angeläget, att saneringsföretag genomföres i jämförelsevis stora enheter och att därvid de vinster som uppstår vid sanering av vissa fastigheter kan kvittas mot förluster på andra. Strävandena att åstadkomma sådana enheter skulle väsentligt försvåras, om fastigheter inrymmande en hög andel uthyrningslokaler icke kunde statligt belånas. Man skulle då riskera, att fastigheter där sanering skulle innebära stora vinster icke skulle kunna inordnas i de saneringsenheter till vilka statligt lån kunde utgå och att övrig sanering sålunda försvårades. En möjlighet bör därför stå öppen att lämna statligt tertiärlån även till objekt, där endast en mindre del av våningsytan upptages av bostadslägenheter eller där bostadslägenheter över huvud taget icke ingår. Av skäl som angivits i det föregående bör emellertid uthyrningslokaler icke belånas på förmånligare ränte- och amorteringsvillkor än den privata marknaden kan erbjuda. De regler som hittills tillämpats vid statlig belåning av objekt inrymmande uthyrningslokaler bör därför revideras i överensstämmelse med de principer som anförts i närmast föregående avsnitt av detta kapitel. De med den statliga långivningen förbundna förmånerna av låg ränta och subvention bör med andra ord utformas så, att de verkar sänkande enbart på bostadshyrorna och så att storleken av denna hyressänkande effekt blir oberoende av i vilken proportion uthyrningslokaler ingår i objektet.

Om det vore praktiskt möjligt att i två delar uppdelat det objekt som belånas — en enbart inrymmande bostadslägenhet och en annan enbart inrymmande uthyrningslokaler — skulle problemet kunna lösas genom att vart och ett av dessa delobjekt belånades för sig — det ena enligt gällande regler för belåning av bostadsföretag utan uthyrningslokaler och det andra på villkor motsvarande den öppna marknaden. Till det delobjekt som inrymde bostadslägenheterna skulle sålunda utgå ränteeftergift motsvarande för närvarande 0,5 procents ränta på primär- och sekundärlån upptagna i öppna marknaden, statligt tertiärlån löpande med 3 procents ränta samt ränte- och amorteringsfritt tilläggs-lån jämte därtill knutet kommunalt bidrag beräknat efter visst belopp per kvadratmeter bostadslägenhetsyta enligt nu gällande grunder. För det andra delobjektet skulle ingen ränteeftergift på de i öppna marknaden upptagna underliggande krediterna beräknas och det statliga tertiärlånet borde betinga en ränta av ungefär 5 procent, vilket torde motsvara de villkor den öppna marknaden kan erbjuda.

Statlig belåning av uthyrningslokaler på sådana villkor skulle i stort sett innebära en förmån endast ur kapitalanskaffningssynpunkt, medan det ur kostnads-synpunkt vore likgiltigt om lokalerna finansierades med statliga lån eller med lån upptagna i öppna marknaden. Rent affärsmässiga principer skulle komma att tillämpas, och anledning skulle saknas för de långivande organen att i samband med lånens beviljande fastställa högsta tillåtna hyror för uthyrningslokaler.

Eftersom det knappast är praktiskt lämpligt att i verkligheten genomföra

den här förutsatta uppdelningen av ett låneobjekt i två får man nöja sig med att försöka utforma belåningsreglerna för hela objektet på sådant sätt, att ränte- och amorteringsvillkoren så nära som möjligt kommer att ansluta sig till dem som skulle ha gällt under de ovan angivna förutsättningarna. En fullständig överensstämmelse skulle uppnås om belåningsvillkoren fastställdes på följande sätt.

Den totala produktionskostnaden reduceras först med det per kvadratmeter bostadslägenhetsyta beräknade tilläggs-lånet (jämte kommunalt bidrag). Härigenom erhålles det avkastningsvärde som kan belånas med primär-, sekundär- och tertiärlån. Efter att ha beräknat hur stor procent av avkastningsvärdet som produktionskostnaderna för uthyrningslokaler motsvarar, kan man fastställa med vilket belopp ränteeftergiften på primär- och sekundärlån bör reduceras och hur mycket tertiärlåneräntan bör ökas. Om produktionskostnaden för uthyrningslokaler motsvarar 10 procent av avkastningsvärdet, skulle sålunda ränteeftergiften på underliggande krediter reduceras med 10 procent av sitt fulla belopp och tertiärlåneräntan ökas med 10 procent av 2, dvs. 0,2 procent. Skulle produktionskostnaden för lokaler motsvara 20 procent, reduceras ränteeftergiften med 20 procent och ökas tertiärlåneräntan med 20 procent av 2; eller 0,4 procent.

Även om det vore teoretiskt möjligt att tillämpa ovannämnda metod för fastställande av lånevillkoren är det ur praktiskt-administrativa synpunkter önskvärt att belåningsreglerna utformas mera schematiskt.

Om man i detta syfte utgår från att

produktionskostnaden för uthyrningslokaler utgör samma procent av avkastningsvärdet som uthyrningslokalernas yta av den totala lägenhetsytan, förenklas beräkningarna avsevärt. (Eftersom produktionskostnaden per kvadratmeter lokalyta som regel torde något överstiga avkastningsvärdet per kvadratmeter bostadslägenhetsyta innebär denna förenkling en viss underskattning av uthyrningslokalernas produktionskostnader.)

En ytterligare förenkling kan åstadkommas om den mot andelen lokalyta svarande förhöjningen av tertiärlåneräntan beräknas på lånets ursprungliga belopp utan hänsyn till successiva amorteringar under de första tio åren av lånets löptid. Om beloppet av denna extraränta därefter vart tionde år reduceras med en fjärdedel, har det efter 40 år, då tertiärlånet normalt skall vara slutamorterat, reducerats till noll.

De här föreslagna belåningsreglerna kan sammanfattas sålunda.

1. Förekomsten av uthyrningslokaler i det belånade objektet skall i motsats till vad som nu gäller icke föranleda någon reduktion av det tilläggslån som eljest kunnat utgå.

2. Ränteeftergift utgår på en procentuell andel av underliggande krediter motsvarande bostadsytans procentuella andel av den totala lägenhetsytan i objektet.

3. Tertiärlåneräntan ökas med 2 procent, beräknade på en andel av lånet motsvarande lokalytans procentuella andel av lägenhetsytan. Beloppet av denna extraränta utgår oförändrat i tio år och reduceras därefter vart tionde år med en fjärdedel.

I fråga om principerna för utmätande

av tilläggslån innebär det här framlagda förslaget en administrativ förenkling. Den föreslagna reduceringen av ränteftergiften och uttagandet av extraränta på tertiärlånet torde ej heller innebära några nämnvärda administrativa svårigheter. Om så skulle befinnas önskvärt, kan de här föreslagna belåningsreglerna också modifieras så, att exempelvis fritidslokaler och andra bostadskomplement som icke uthyres efter kommersiella grunder i belåningshänseende likställas med bostäder.

Diagram 7 avser att visa hur proportionen lägenhetsyta som disponeras för

annat än bostadsändamål, förutsatt oförändrade produktionskostnader, påverkar den genomsnittliga årliga kapitalkostnaden per kvadratmeter lägenhetsyta vid tillämpning av dels de nu gällande, dels de föreslagna belåningsreglerna. Diagrammet avser ett flerfamiljshus av sten med produktionskostnaden 600 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta belånat intill 100 procent av avkastningsvärdet. Tilläggslån jämte kommunalt bidrag antages utgå enligt de i kungörelsen nr 690/1953 angivna grunderna, dvs. med ett belopp motsvarande det kapitaliserade värdet av lägst 2,20 kronor och

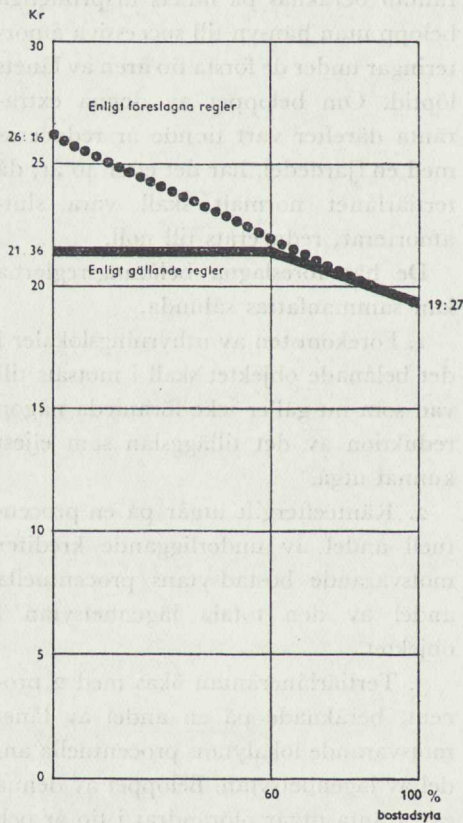


Diagram 7 a. Genomsnittlig årlig kapitalkostnad i kr. per kvm ly för statligt belånat flerfamiljshus. (Tilläggslån jämte kommunalt bidrag motsvarande kapitaliserade värdet av kr 2,20 per kvm ly.)

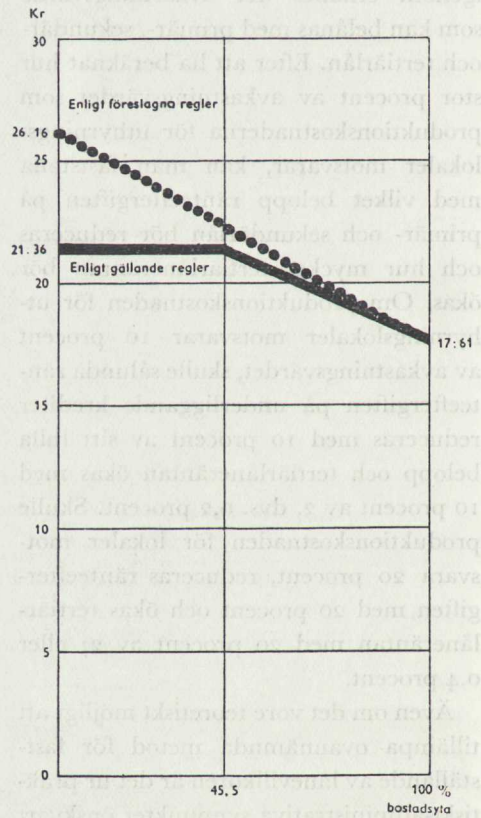


Diagram 7 b. Genomsnittlig årlig kapitalkostnad i kr. per kvm ly för statligt belånat flerfamiljshus. (Tilläggslån jämte kommunalt bidrag motsvarande kapitaliserade värdet av kr 3,96 per kvm ly.)

högst 3,96 kronor per kvadratmeter bostadslägenhetsyta. Enligt nu gällande regler skall detta tilläggs lån (jämte kommunalt bidrag) reduceras med ett belopp motsvarande det kapitaliserade värdet av 3,30 kronor för varje kvadratmeter lokalyta som ingår i objektet. Enligt nu tillämpad praxis belånas icke objekt, där andelen bostadsyta är mindre än 50 procent. Här förutsättes emellertid diskussionsvis, att gällande belåningsregler kan tillämpas även på sådana objekt.

Av diagrammen framgår, att en övergång från de nu gällande till de här föreslagna belåningsreglerna knappast nämnvärt påverkar kapitalkostnaderna för objekt som till övervägande del inrymmer bostadslägenheter. Så snart den andel av lägenhetsytan som disponeras för bostadsändamål underskrider 60 respektive 45 procent ökar emellertid skillnaden mellan kapitalkostnaderna enligt de nu gällande och de föreslagna reglerna snabbt. De gällande reglerna innebär, att tilläggs lånet reducerats till 0, då andelen bostadsyta underskrider de angivna procenttalen. För objekt som icke inrymmer några bostadslägenheter skulle kapitalkostnaderna bli närmare 5 kronor per kvadratmeter högre enligt de föreslagna än enligt de nu gällande reglerna.

Modifieras lånereglerna på föreslaget sätt bör en möjlighet öppnas att belåna objekt, där mer än halva lägenhetsytan upptages av uthyrningslokaler. Dylik belåning bör kunna ske, exempelvis då man vid sanering i ett sammanhang av ett kvarter eller ett större område finner det vara ur stadsplanetekniska eller fastighetsekonomiska synpunkter mera ändamålsenligt ett koncentrera uthyrningslokaler av olika slag till ett begrän-

sat antal fastigheter än att fördela dem på ett större antal. Likaså bör tertiärbelåning på dessa grunder vara möjlig, då det ur allmänna synpunkter befinnes önskvärt att komplettera bebyggelsen i nya bostadsområden med s. k. centrumbebyggelse.

Som tidigare anförts bör det i princip vara möjligt att bevilja statligt tertiärlån även till företag, som icke rymmer några bostadslägenheter. Man kan emellertid i detta sammanhang icke bortse från, att den fastighetsekonomiska kalkyl varpå fastställande av det belånade objektets avkastningsvärde och därmed tertiärlånets övre gräns grundar sig blir väsentligt osäkrare, då fastighetsekonomin till övervägande del grundas på intäkter från uthyrningslokaler än då intäkterna huvudsakligen härrör från bostadslägenheter. Riskerna för felbedömning av den möjliga hyresavkastningen ökar. Om staten övertar en alltför stor del av förlustrisken genom att bevilja tertiärlån till en hög övre belåningsgräns, försvagas låntagarens intresse av att bedöma avkastningsmöjligheterna tillräckligt försiktigt. Den övre gräns av avkastningsvärdet under vilken tertiärlån kan beviljas bör därför vara lägre för objekt där mindre än halva våningsytan upptages av bostäder än för andra objekt. Belåningsgränserna bör sålunda sänkas successivt i samma mån som andelen lokalyta överstiger 50 procent av den totala lägenhetsytan. Till objekt som uteslutande inrymmer uthyrningslokaler för andra än bostadsändamål bör sålunda — oavsett om byggherren är enskild företagare eller kooperativ organisation — utgå tertiärlån endast intill 75 procent av avkastningsvärdet.

Till objekt förvaltade av kommunala eller allmännyttiga bostadsföretag utgår normalt tertiärlån upp till 100 procent av avkastningsvärdet. Fördelningen mellan stat och kommun av ansvaret för täckande av förluster uppkomna vid förvaltningen av dylika objekt regleras genom särskilda bestämmelser, vilka återfinnes i 33 § kungörelsen om tertiär- och tilläggs lån till flerfamiljshus nr 587/1948. Enligt dessa bestämmelser skall kommunen gentemot statsverket svara för täckande av dylika förluster. Om förlusterna icke uppkommit genom vårdslöshet eller försummelse vid förvaltningen skall kommunen dock av statsmedel kunna erhålla ersättning motsvarande fyra femtedelar av vad kommunen utgivit för förlustens täckande. Vi utgår från att kommunens ansvarsåtagande gentemot statsverket enligt nämnda paragraf skall gälla icke blott löpande förluster utan även förluster som tar sig uttryck i nedskrivning av företagens kapitalvärde.

Under dessa förutsättningar bör tertiärlån intill 100 procent kunna utgå även till sådana av kommunala eller allmännyttiga bostadsföretag förvaltade objekt, där mindre än hälften av lägenhetsytan upptages av bostäder. Statens bidrag till täckande av de förluster som kan uppkomma vid förvaltningen av dylika objekt bör emellertid successivt minskas, allteftersom proportionen bostadsyta minskar. Upptages hälften eller mera av lägenhetsytan i ett till 100 procent av avkastningsvärdet belånat företag av bostadslägenheter, bör, i enlighet med nuvarande bestämmelser, fyra femtedelar av förlusterna kunna täckas av statsmedel. Är proportionen bostadsyta mindre än 50 procent, bör

statsbidraget successivt minskas, så att kommunen ensam blir ansvarig för förluster på fastigheter som över huvud taget icke inrymmer några bostäder.

Metodik för beräkning av hyror och tomtvärden

Betydelsen av att hyrorna för bostadslägenheter, som är belägna inom olika områden men i övrigt av likvärdig beskaffenhet, tillåts variera med hänsyn till de bostadssökandes värdering av skilda bostadslägen har understrukits i det föregående. För att åstadkomma fri rörlighet på bostadsmarknaden och största möjliga valfrihet för de bostadssökande bör man se till att hyornas inbördes variationer såvitt möjligt återspeglar den hyresstruktur som skulle tendera att uppstå på en marknad, där efterfrågan på alla lägenhetstyper kan tillgodoses. I samband med de kommunala förmedlingsorganens och de statliga lånebeviljande organens prövning av ansökningar om tertiärlån erfordras en metodik för beräkning av dessa hyror och de tomtpriser som kan godtagas med hänsyn till den sålunda beräknade hyresavkastningen.

I stadssamhällen, där bebyggelsen grupperar sig kring ett enda utpräglat centrum, torde det i allmänhet ligga närmast till hands att tänka sig en något högre hyresnivå för bostäder belägna i närheten av detta centrum än för mera perifert belägna bostäder. Det är lätt att peka på de fördelar ett centralt bostadsläge erbjuder de boende. Avstånden till arbetsplatser, skolor, butiker, nöjeslokaler och kulturella institutioner är ofta små, vilket kan innebära både ökad trevnad och besparingar i tid och

pengar. Man kan emellertid inte bortse från att även de perifera bostadsområdena kan erbjuda väsentliga fördelar. Tillgången på sol och grönska blir där ofta större och avstånden till fritidsområden mindre. För familjer med minderåriga barn är den större tillgången på lekplatser och avskildheten från trafiken, som minskar husmoderns arbete med övervakning av barnen, av väsentlig betydelse.

Helt allmänt måste man räkna med att de centrala respektive de perifera bostadslägenas fördelar värderas olika av olika hushållsgrupper. Ensamstående och familjer där båda makarna har förvärvsarbete är sannolikt ofta mera angelägna än andra hushåll att ha nära tillgång till den service i olika former samhällenas centra kan erbjuda. För en ogift person, som intar sina måltider utom hemmet, kan det vara förenat med stora olägenheter att bo i ett ytterområde. För hushåll där någon eller några medlemmar har sin arbetsplats förlagd till något perifert beläget industriområde kan avståndet till arbetsplatsen spela större roll än avståndet till samhällets centrum.

På längre sikt kan värderingarna av bostäder i centrala, respektive perifera bostadslägen komma att förändras avsevärt. En förbättring av miljön i centrala områden, åstadkommen genom successiv sanering, kan öka dessa områdens attraktivitet — bilismens utveckling och de perifera bostadsområdenas kompletterande med s. k. centrumbebyggelse kan å andra sidan öka de bostadssökandes benägenhet att välja bostad i dessa områden. Sannolikt får man dock räkna med att de bostadssökande som föredrar att bo i samhällenas utkanter i många

fall också kommer att föredraga egna hem eller radhus framför lägenheter i flerfamiljshus. Detta torde icke minst komma att bli fallet i mindre samhällen.

Oavsett om ett bostadsområde är centralt eller perifert beläget, kan givetvis speciella miljöförhållanden — exempelvis områdets belägenhet vid park eller vatten — stundom spela avgörande roll för dess attraktivitet ur de bostadssökandes synpunkt.

Olägenheterna av att bo i ett perifert bostadsområde är givetvis med hänsyn till de större avstånden och kostnaderna för resor till centrum ofta störst i de större städerna. Å andra sidan kan också fördelarna av att bo perifert i närmare kontakt med omgivande natur där få större betydelse än i de mindre samhällena. Bebyggelsen i utkanten av ett mindre samhälle kan också — även om den är belägen endast några hundra meter från samhällets centrum — för invånarna te sig lika avlägsen som den några kilometer från stadens centrum belägna bebyggelsen ter sig för invånarna i en större eller medelstor stad.

Det är ingalunda alltid säkert, att den nya bebyggelse som tillkommit på tidigare obebyggd mark i ett samhälle ligger mera avsides än bebyggelsen i samhällets äldre delar. I samhällen där centrum i samband med den nya bebyggelsens uppkomst förskjutits från den äldre stadskärnan i riktning mot de nybyggda områdena är högre hyror för nya bostäder inom den äldre stadskärnan icke alltid motiverade.

Av det föregående torde framgå, att man icke kan uppställa några generella av de särskilda förhållandena i olika samhällen oberoende normer för bedömningen av frågan om hur bo-

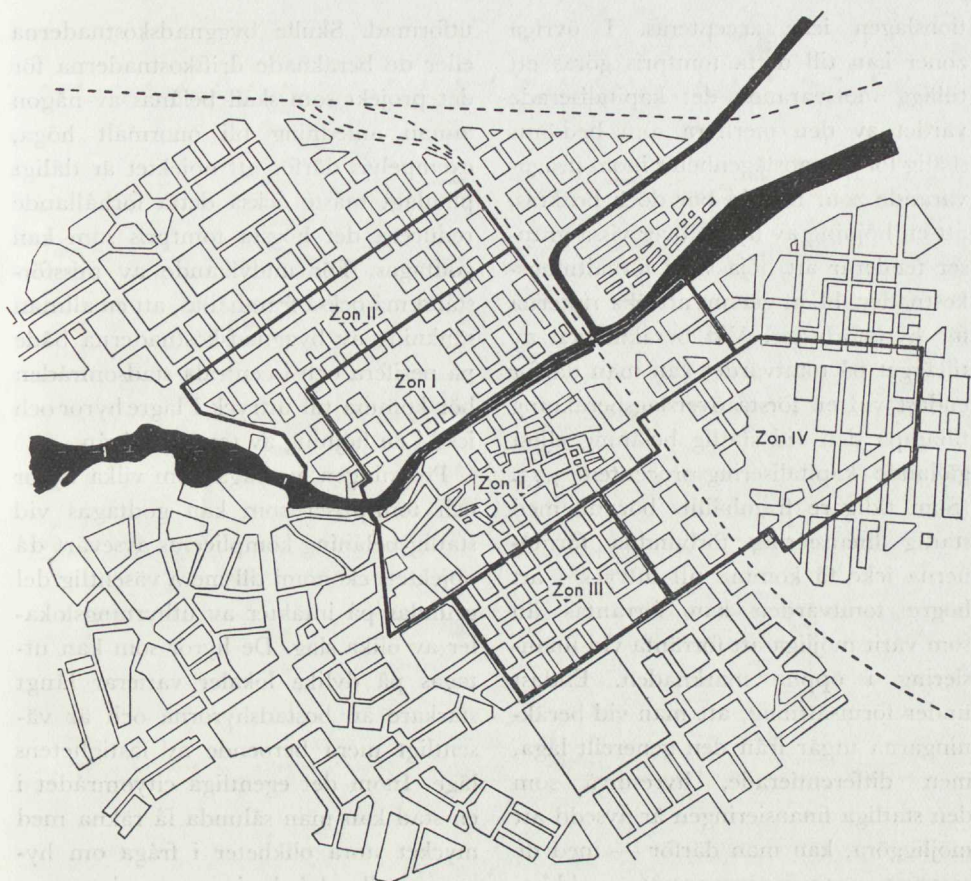
stadshyrorna bör vara differentierade med hänsyn till olika områdets läge. Det måste ankomma på förmedlingsorganen att i samråd med de statliga lånebeviljande myndigheterna (bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna) så allsidigt som möjligt söka utreda denna fråga och i anknytning därtill söka uppställa lämpliga normer för varje särskild ort. En sådan utredning erbjuder givetvis särskilda svårigheter i de fall då det gäller att finna normer för hyresdifferentieringen inom regioner, där bostadsmarknaden är mer eller mindre gemensam för flera tätorter. Detta gäller i första hand Stor-Stockholm, men också åtskilliga andra regioner. De komplikationer som här uppstår, exempelvis då det gäller att avgöra vilka bostadsområden som skall kunna anses vara "centralt" belägna, har icke kunnat beaktas i den följande framställningen, liksom icke heller frågan om hur hyressättningen inom olika i regionerna ingående kommuner lämpligen skall kunna samordnas. Vi förutsätter emellertid, att bostadsstyrelsen kommer att ägna dessa frågor särskild uppmärksamhet.

Även om det i och för sig är önskvärt, att alla de skiftande omständigheter som påverkar de bostadssökandes värdering av skilda bostadslägen beaktas vid utformningen av normerna för hyresdifferentieringen, måste man av praktiska skäl låta relativt få huvudsynpunkter bli avgörande.

Utgångspunkten för bedömningen bör tagas i sådana värderingar av lägesfördelar som på rimliga grunder kan antagas vara gemensamma för huvudmassan av de bostadssökande. Den omständigheten, att vissa yrkeskategorier av särskilda skäl är beredda att betala

mycket höga hyror för att få bo centralt, bör sålunda icke vara vägledande för hyressättningen i större områden. Givet är dock, att bostäder i vissa speciella lägen, kombinerade med exempelvis läkar- eller tandläkarpraktik kan åsättas väsentligt högre hyror än andra ur dessa speciella synpunkter mindre välbelägna bostäder. Vad som i första hand bör beaktas är olikheter i frågan om kostnader för resor från bostaden till arbetsplatser, skolor och butikscentra. Lägges de merkostnader en familj (säg, med man, hustru och barn i skolåldern) får vidkännas vid bosättning i ett perifert område till hyran i detta område erhålles en första utgångspunkt för bedömning av hyresnivån i mera centralt belägna områden. Resultatet av ett sådant första övervägande får därefter i de särskilda fallen modifieras med hänsyn till alla de skilda omständigheter som kan påverka trevnaden i de centrala respektive de perifera bostadsområden, å ena sidan närhet till natur och fritidsområden, tillgång till parker och lekplatser, avskildhet från trafik, etc. och å andra sidan närhet till nöjescentra och kulturella institutioner. Det ligger i sakens natur, att det här endast kan bli fråga om skönsmässiga bedömanden. Enkäter som belyser hushållens önskemål i fråga om bostadens läge kan möjligen ge viss ledning.

Med utgångspunkt från undersökningar och allmänna överväganden av antydd art kan man eventuellt göra en indelning av samhället i två eller flera zoner (vilka icke med nödvändighet måste utgöra geografiskt sammanhängande områden). För dessa zoner kan olika genomsnittliga hyresnivåer, avsedda att tagas till utgångspunkt vid prövningen av låneärenden, anges.



Zoner med olika tomtpriisnivåer i de centrala delarna av Gävle.

Såväl det osäkra underlaget för de aktuella bedömningarna som ovissheten om hur den framtida utvecklingen kan komma att påverka hushållens värdering av olika bostadslägen motiverar att viss försiktighet iakttagas vid beräkningen av skillnaderna mellan dessa hyresnivåer. De bör sålunda beräknas i underkant.

Då ett enskilt låneärende prövas med avseende på högsta godtagbara bostadshyra bör den för zonen gällande hyresnivån kunna ge allmän vägledning, men avvikelser uppåt eller nedåt från denna genomsnittsnivå betingade av det enskilda projektets utformning och stan-

dard och av de särskilda miljöförhållandena måste givetvis kunna göras. Med denna reservation kan zonen hyresnivå tagas till utgångspunkt för en beräkning av det högsta tomtpriis som kan godtagas vid belåning av ett företag, som förutom bostadslägenheter inrymmer endast ett fåtal närhetsbutiker. Härvid blir förfaringssättet i stort sett följande.

Inom den zon för vilken den lägsta genomsnittliga hyresnivån beräknats och som i allmänhet torde komma att omfatta de mera perifera delarna av samhället kan ett tomtpriis som överskrider "tätbebyggelsevärdet" enligt expropria-

tionslagen icke accepteras. I övriga zoner kan till detta tomtpris göras ett tillägg motsvarande det kapitaliserade värdet av den merhyra som bedömts skälig för bostadslägenheter inom ifrågasvarande zon. Därvid bör dock beaktas, att en höjning av hyran över vissa gränser tenderar att höja vissa förvaltningskostnader, bl. a. genom att öka riskerna för hyresförluster. Vid beräkningen av tillägget på tomtvärdet kan man därför endast vid en första överslagsberäkning tillämpa den vid statlig belåning eljest gällande kapitaliseringsprocenten 3,75. (Som tidigare framhållits bör de med statlig finansiering förbundna förmånerna icke få komma till uttryck i att högre tomtvärden kan förräntas än som varit möjliga att förränta vid finansiering i öppna marknaden. Endast under förutsättning, att man vid beräkningarna utgår från den generellt låga, men differentierade, hyresnivå som den statliga finansieringen är avsedd att möjliggöra, kan man därför — med de reservationer som ovan antytts — vid beräkningen av förräntningsbara tomtvärden tillämpa den för statlig belåning gällande kapitaliseringsprocenten.)

Det sålunda beräknade tomtpriset för zonen bör tjäna till allmän vägledning vid bedömandet av det tomtpris som i de enskilda fallen kan godtagas, men givetvis måste man med hänsyn till förhållandena i de enskilda fallen kunna tänka sig avvikelser både uppåt och nedåt. Som regel bör det på ovan angivet sätt beräknade tomtpriset kunna accepteras endast om tomten med hänsyn till sin storlek och form ur ekonomiska synpunkter kan bebyggas lika rationellt som en tomt i ett ytterområde — dvs. då saneringsenheten är lämpligt

utformad. Skulle byggnadskostnaderna eller de beräknade driftkostnaderna för det projekt som skall belånas av någon annan anledning bli onormalt höga, exempelvis därför att objektet är dåligt planlagt måste också detta förhållande reducera det högsta tomtpris som kan godtagas. För undvikande av missförstånd må också framhållas, att en allmän sänkning av byggnadskostnaderna både på perifera och i centrala stadsområden bör komma till uttryck i lägre hyror och icke i en höjning av tomtprisnivån.

Prövningen av frågan om vilka hyror och tomtpriser som kan godtagas vid statlig belåning kompliceras avsevärt då objektets ekonomi till mera väsentlig del grundas på intäkter av uthyrningslokaler av olika slag. De hyror som kan uttagas på dylika lokaler varierar långt starkare än bostadshyrorna och är väsentligt mera beroende av fastighetens läge. Inom det egentliga cityområdet i en stad kan man sålunda få räkna med mycket stora olikheter i fråga om hyrorna mellan lokaler inom ett och samma kvarter, vilka kan vara betingade av lokalernas belägenhet vid starkt trafikerat gångstråk, i hörn, vid bakgata etc.

Även byggnadskostnaderna för uthyrningslokaler företer starka variationer betingade av stora olikheter i fråga om planlösning, konstruktion och utrustning. Problemet att bedöma vilka hyror som på lång sikt kan tagas ut kompliceras ytterligare av att efterfrågan på lokaler för näringslivets behov är mera konjunkturkänslig än bostadsefterfrågan. Det torde därför vara nära nog ogörligt att uppställa några generella regler för hur denna prövning skall utföras.

Frågan om vilka hyror för lokaler som bör läggas till grund för den fastig-

hettekonomiska kalkylen måste prövas från fall till fall i varje låneärendet. Kontakt med ortens näringsorganisationer och över huvud taget de parter som är intresserade av att hyra ifrågavarande lokaler bör därvid givetvis hållas. Ibland kan uppgifter om hyror för lokaler av någorlunda likvärdig beskaffenhet och belägenhet ge någon vägledning. Gäller prövningen uthyrningslokaler i mindre centralt belägna områden avsedda att användas exempelvis för närhetsbutiker (livsmedelsbutiker m. fl.) kan möjligen en genomsnittlig skälig hyresnivå beräknas, som kan bli vägledande för prövningen.

De beräknade hyror bör vara marknadsmässigt hållbara på relativt lång sikt, vilket manar till försiktighet vid bedömningen. Det är ur denna, liksom ur andra synpunkter av största betydelse, att de kommunala organen söker bilda sig en så välgrundad uppfattning som möjligt om det framtida behovet av uthyrningslokaler i olika områden — oavsett konjunkturbetingade svängningar i den aktuella efterfrågan. De stora svårigheterna att bedöma konsekvenserna av den fortgående rationaliseringen inom handeln motiverar försiktighet i bedömningen av det framtida lokalbehovet. Strävandena att minska behovet av personal inom butikshandeln kan eventuellet medföra anspråk på större och mera rationellt utformade lokalutrymmen, men andra förändringar kan medföra minskat behov av försäljningsställen eller minskat behov av olika slags lokalytor och efterfrågan på helt andra typer av lokaler än de nu gängse. Sålunda kan exempelvis kylteknikens utveckling och den ökade användningen av olika slags halvfabrikat komma att

helt förändra livsmedelsbranschens struktur.

Det tomtpris som kan godtagas vid belåning av ett objekt för vars ekonomi intäkter av uthyrningslokaler spelar en mera väsentlig roll kan inte härledas ur de godtagbara hyror på samma enkla sätt som det vid belåning av ett rent bostadsobjekt godtagbara tomtpriset. Eftersom både byggnadskostnader och driftkostnader kan variera starkt med uthyrningslokalernas utformning måste prövningen av låneärendet avse hela produktionskostnaden, vilken får bedömas i relation till den beräknade hyresavkastningen, driftkostnaderna och — icke minst — riskerna för hyresförluster. Vilket tomtpris som i det enskilda fallet kan läggas till grund för belåningen kan därför icke slutgiltigt avgöras förrän alla övriga poster i den fastighetsekonomiska kalkylen beräknats.

Av det sagda torde ha framgått, att man varken i fråga om rena bostadsföretag eller objekt som inrymmer uthyrningslokaler definitivt kan avgöra vilket tomtpris som är godtagbart förrän i samband med det slutliga lånebeslutet. De kommunala organen har emellertid behov av att på ett långt tidigare stadium söka bedöma vilka priser som kan vara skäliga för tomtmark inom olika områden av staden, dels i samband med kommunens egen markanskaffning, dels för att kunna ge råd åt enskilda byggnadsföretagare och organisationer som önskar förvärva mark i saneringssyfte. Det finns därför anledning att räkna med att förmedlingsorganen liksom hittills även framdeles kommer att hänvända sig till bostadsstyrelsen eller länsbostadsnämnderna för att samråda i tomtprisfrågor. Det må därför fram-

hållas, att den förhandsbedömning som kan göras av möjligheterna att få tomtpriset godkänt i samband med belåningen, av skäl som redan anförts måste bli osäker, särskilt i fråga om mark som lämpligen kan och bör tagas i anspråk för uppförande av byggnader inrymmande en relativt hög andel uthyrningslokaler.

Kommunen bör emellertid vid sin bedömning av tomtprisets skälighet söka anlägga samma principiella betraktelsesätt som de långgivande organen vid prövningen av enskilda låneärenden. Utgångspunkter för bedömningen bör sålunda, då det är fråga om fastigheter som kan antas bli tagna i anspråk för ren bostadsbebyggelse, vara den för zonen beräknade tomtprisnivån och den exploateringsgrad som ur stadsplanesynpunkter befunnits lämplig. Gäller fastighetsköpet mark inom områden där man kan räkna med att en större andel uthyrningslokaler kommer att inrymmas i den nya bebyggelsen, bör man söka bedöma i vad mån det ur hela samhällets synpunkt kan vara lämpligt att uthyrningslokaler av olika slag tillkommer inom området. Vidare bör man söka bedöma vilken nettoavkastning uthyrningen av sådana lokaler *genomsnittligen* kan ge. Även om värderingen sker med nödig försiktighet och utifrån en realistisk bedömning av exploateringsmöjligheterna kan man icke eliminera risken att det pris som erlägges för en enskild tomt visar sig vara för högt, då frågan om belåning blir aktuell. I andra fall kan emellertid de tomtvärden som accepteras vid belåningen komma att överskrida de faktiskt erlagda köpeskillingarna. Ju större omfattning de kommunala tomtaffärerna får, desto

större är följaktligen utsikterna att uppkommande förluster kan kvittas mot vinster. I samma mån erfarenheter vinnas och systematiskt bearbetas kan också förhandsbedömningen av tomtvärdena bli säkrare i de enskilda fallen.

Finansiering av ombyggnadsföretag och företag avseende gårdssanering

Enligt kungörelsen om tertiär- och tillägglån för flerfamiljshus (587: 1948) kan tertiärlån utgå för ny- eller *ombyggnadsföretag*, avseende flerfamiljshus, medan tillägglån kan utgå endast för nybyggnadsföretag, avseende sådana hus. Enligt kungörelsen må emellertid, "då synnerliga skäl därtill föreligga" ombyggnadsföretag ur belåningssynpunkt av bostadsstyrelsen likställas med nybyggnadsföretag.

Frågan om ökade möjligheter att bevilja subvention till ombyggnadsföretag behandlades av 1951 års bostadsutredning, som i denna fråga anförde bland annat följande:

"Enligt 1948 års tertiärlånekungörelse kan tertiärlån beviljas för såväl nybyggnads- som ombyggnadsföretag avseende flerfamiljshus, medan tillägglån som regel endast kan beviljas för nybyggnadsföretag. I vissa gränsfall kunna dock ur belåningssynpunkt ombyggnadsföretag av bostadsstyrelsen likställas med nybyggnadsföretag.

Ehuru enligt utredningens mening det statliga stödet till flerfamiljshusproduktionen alltför väsentligen bör inriktas på nyproduktionen, synes man på längre sikt ha anledning räkna med en utökad ombyggnadsverksamhet i samband med saneringen av stadssamhällets centrala delar. I ett stort antal stadssamhällen torde det finnas anledning räkna med att ett tillskott av fullgoda bostadslägenheter skall kunna erhållas genom ombyggnad och genomgripande modernisering av äldre i byggnadstekniskt hänseende fullt acceptabla

flerfamiljshus. Enligt vad utredningen har sig bekant, pågå för närvarande undersökningar beträffande förutsättningarna för dylik ombyggnads- och moderniseringsverksamhet bl. a. inom Kooperativa Förbundets arkitektkontor. Även om det ännu är för tidigt att uttala sig om resultaten av dessa undersökningar, framstår det för utredningen som sannolikt, att ombyggnad och modernisering av flerfamiljshus i vissa fall i centrala stadsområden kan komma att framstå som ett ur bostadssociala synpunkter fullt acceptabelt och ur ekonomiska synpunkter förmånligare alternativ än rivning med därpå följande nybyggnad. Även med hänsyn till angelägenheten att på effektivast möjliga sätt tillvarata de resurser av arbetskraft och material som kunna komma att stå till bostadsbyggandets förfogande torde det vara önskvärt att möjligheterna att lämna statligt stöd i form av lån och subventioner till ombyggnadsföretag bevaras och något vidgas. Enligt utredningens mening bör därför tertiärlån jämte löpande bidrag kunna beviljas såväl till egentliga ombyggnadsföretag som till företag avseende genomgripande modernisering, som till resultat ger modernt utrustade lägenheter av tillfredsställande beskaffenhet.

Utredningen får i detta sammanhang erinra om vad statsutskottet anfört i sitt yttrande över ett i motioner till 1952 års riksdag (I: 440 och II: 559) framställt önskemål om undersökning angående bl. a. möjligheterna att lämna särskilda förbättringslån för iståndsättande av lägenheter i flerfamiljshus (utl. nr 144). Utskottet ansåg sig icke kunna tillstyrka den förordade undersökningen. I den mån lägenheter i dylika hus på grund av eftersatt underhåll äro i behov av reparationer och förbättringar borde det enligt utskottets mening ankomma på fastighetsägaren att vidtaga nödiga åtgärder för lägenheternas iståndsättande. Ett övervältrande av kostnaderna för dylika åtgärder på det allmänna borde icke godtagas.

Bostadsutredningen, som ansluter sig till utskottets ovan refererade ståndpunkt, finner det angeläget att understryka att det stöd till moderniseringsarbeten utredningen här förordat icke bör utgå till reparations- och underhållsarbeten eller till i samband med dy-

lika arbeten företagna smärre förbättringar av bostadslägenheter. De moderniseringsarbeten till vilka tertiärlån och löpande bidrag enligt utredningens mening skola kunna utgå böra innebära en genomgripande omgestaltning av berörda lägenheter med hänsyn till planlösning och utrustning med exempelvis centralvärme, w.c. och badrum”.

I sitt yttrande över bostadsutredningens betänkande anförde bostadsstyrelsen härom bland annat följande:

”Bostadsstyrelsen tillämpar för närvarande följande riktlinjer för belåning av ombyggnadsföretag.

Ombyggnad anses till skillnad från rena förbättringsarbeten vara ett sådant företag, varigenom nya bostadsutrymmen tillskapas. Även en genomgripande modernisering kan dock klassificeras som ombyggnad. Som exempel härpå kan anföras åtgärder, som medför en bättre lägenhetsutformning, inredning av badrum och modernisering av kök i samband med indragning av centralvärme. Enbart indragning av värmeledning kan ej hänföras till ombyggnad.

De vanligaste formerna av ombyggnad, som kan godkännas som nybyggnadsföretag, är tillbyggnad till ett befintligt hus och utrivning av innanmätet i ett befintligt hus, i vilka fall byggnadsritningarna skall kunna godtagas som för nybyggnad. Ombyggnaden skall med andra ord vara av genomgripande omfattning. Dåvarande byggnadslånebyrån yttrade i denna fråga följande (proposition 1947: 235):

En ombyggnad kan i vissa fall vara så omfattande, att den naturligen bör jämföras med nybyggnad, det kan exempelvis vara fråga om att utriva en byggnad så när som på grundmurar och ytterväggar och därefter bygga och inreda nya lägenheter. I vissa fall kan en genomgripande ombyggnad innebära, att tomtmark frigöres: företaget kan t. ex. åsyfta att bland annat förse en äldre byggnad med modern sanitär utrustning, varigenom äldre uthus kunna rivas och därvid bereda plats för ett nytt bostadshus. För dylika och liknande fall anser byrån det vara rimligt att betrakta företaget såsom nybyggnad, varigenom möjlighet uppstår att i förekommande

fall bevilja tilläggsån. Såsom allmänna villkor för att ombyggnadsföretaget skall få likställas med nybyggnad synes dock böra krävas, dels att byggnaden efter färdigställandet blir fullt jämförlig med ett nyuppfört hus av modern standard, dels att företaget med hänsyn till behovet av arbetskraft och material ställer sig mera fördelaktigt än en nybyggnad, dels att företaget ur stadsplanesynpunkt är väl motiverat, dels ock att företaget är ur bostadssocial synpunkt utomordentligt angeläget.

Departementschefen framhöll i nämnda proposition (1947: 235, s. 128—129), att det framstode som direkt olämpligt att mera allmänt vidtaga åtgärder i syfte att stimulera ombyggnadsverksamheten, men att då byrån toge sikte på vissa närmare angivna ombyggnadsfall, byrån borde medgivas rätt att — då enligt byråns mening synnerligen stort behov föreläge — ur lånesynpunkt likställa ifrågavarande särskilda ombyggnadsfall med nybyggnadsföretag.

Vad utredningen anför synes bostadsstyrelsen vara utvecklingslinjer, vilka bör prövas med den återhållsamhet, som dessa komplicerade frågor motiverar och med rätt för bostadsstyrelsen att pröva från fall till fall. Redan vid nuvarande lånesystem bör en viss utvidgning kunna medges, så att ombyggnad innebärande genomgripande modernisering i vissa fall hänföres till ombyggnad, som kan godkännas som nybyggnadsföretag.”

Av bostadsstyrelsens här anförda yttrande framgår, att det inom ramen för bestämmelserna i gällande författning bör vara möjligt att bevilja icke blott tertiärlån utan även tilläggsån till sådana ombyggnadsföretag i centrala stadsområden, vilka kan inordnas som ett led i en rationell saneringsverksamhet. Vi vill emellertid understryka angelägenheten av att i enlighet med bostadsstyrelsens citerade synpunkter, begreppet ”ombyggnadsföretag som ur belåningsynpunkt är likställt med nybyggnadsföretag” ges en vidare innebörd. Samtidigt måste dock framhållas, att statligt

lån till ombyggnadsföretag förutsätter en omsorgsfull ekonomisk prövning av företaget enligt de riktlinjer som diskuteras i kapitel V.

Enligt vår mening bör även företag avseende s. k. gårdssanering kunna erhålla visst statligt finansiellt stöd. Då man får förutsätta, att gårdssanering i många fall kommer att genomföras i samband med en mer eller mindre genomgripande ombyggnad av bebyggelsen inom ett kvarter, talar praktiska skäl för att företag avseende gårdssanering ur belåningsynpunkt jämföras med ombyggnadsföretag. Vi föreslår därför, att tertiärlån enligt de regler som gäller för belåning av ombyggnadsföretag efter bostadsstyrelsens prövning må beviljas jämväl till företag avseende gårdssanering. Detta innebär, att tertiärlån till gårdssanering bör kunna utgå intill ett belopp motsvarande högst halva kostnaden för gårdssaneringen mot en ränta av 3 procent och med högst 40 års amorteringstid.

Gårdssanering förutsätter som regel, att fastighetsägarna inom det kvarter som beröres av saneringen bildar en samfällighet. Tertiärlånet bör utlämnas till samfälligheten, men som säkerhet för lånet bör uttagas inteckningar inom taxeringsvärdet för var och en av fastigheterna i kvarteret. Dessa inteckningar kan lämpligen fördelas på fastigheterna i proportion till respektive fastigheters taxeringsvärden.

Frågan om modifierade amorteringsregler

I socialdepartementets ämbetskrivelse den 16 juni 1950 till bostadsstyrelsen med direktiv angående saneringsutredningen anfördes bland annat, att i fråga

om villkoren för statliga lån till saneringsföretag i första hand borde undersökas, huruvida skäl föreläge att begränsa amorteringsskyldigheten till att avse endast byggnadskostnaderna.

Förslag i denna riktning har framlagts i 1951 års bostadsutrednings betänkande "Samhällets stöd åt bostadsförsörjningen".

Bostadsutredningens förslag innebar i korthet, att den sammanlagda amorteringen på tertiär- och sekundärlån skulle beräknas som viss procentuell del av byggnadskostnaden, varigenom låntagarens utgifter för amorteringar bleve oberoende av tomtkostnaden. Denna modifiering av belåningsreglerna fann utredningen ur säkerhetssynpunkt försvarlig med hänsyn till att riskerna för framtida värdeminskning på tomtmarken vore obetydliga. Den motiverades vidare med att den skulle kunna bidra till att nedbringa kapitalkostnaderna för byggnadsföretag i centralt belägna stadsområden med förhållandevis höga tomtvärden. Utredningens förslag sammankopplades med ett förslag att ersätta den generella tillägglånesubventionen med ett löpande bidrag. Principen kan emellertid tillämpas oavsett subventionens form.

I sitt yttrande den 29 januari 1953 över bostadsutredningens förslag anförde bostadsstyrelsen, att det av utredningen föreslagna förfarandet vore förenat med vissa tillämpningsfrågor som ingående måste prövas innan förfarandet kunde bedömas. Bostadsstyrelsen anförde sålunda bland annat följande:

"Man kan t. ex. peka på de fall, som är mycket vanliga i flera av de större städerna (Göteborg, Uddevalla, Uppsala m. fl.) att tomtkostnaden till stor del utgöres av extra kostnader för förstärkning av undergrunden.

Sådana kostnader kan icke anses motsvara ett bestående värde utan är hänförliga till en viss byggnad. När en ny byggnad en gång skall uppföras, blir motsvarande kostnader ånyo aktuella.

Även andra frågor i detta sammanhang, exempelvis frågan om sambandet mellan den för avgälden bestämmande räntesatsen vid tomträtt å ena sidan och hypoteksräntan å andra sidan, är av den art, att de praktiska konsekvenserna av utredningens förslag bör ingående övervägas, innan slutlig ställning toges till detsamma.

En annan fråga som måste observeras i detta sammanhang är, att ett lånesystem, som i förhållande till det nuvarande underlättar och förbilligar den för markköpet erforderliga kapitalanskaffningen, möjligen kan ytterligare stimulera en tendens till stigande tomtvärden."

Bostadsstyrelsen anförde slutligen, att de antydda frågorna icke kunde ägnas tillräcklig uppmärksamhet under den korta tid som stode till buds, varför frågan om amorteringsfri tomtkostnad borde uppskjutas.

Det torde för den fortsatta diskussionen vara nödvändigt att något närmare klargöra innebörden av den ifrågasatta omläggningen av finansieringsvillkoren. Om man bortser från tillägglånen och de därtill knutna kommunala bidragen, vilka avser att eliminera verkningarna på kapitalkostnaderna av inträdda byggnadskostnadsstegringar, gäller normalt följande villkor för statlig finansiering av flerfamiljshus av sten.

Lån	Belåningsgränser (% av avkastningsvärdet)	Ränta %	Årlig amortering (relativ del av lånet)
Primärlån ..	0—60	3,0	—
Sekundärlån	60—70	3,5	1/40
Tertiärlån ..	70—85 (lägst)	3,0	1/40
„	.. 70—100 (högst)	3,0	1/40

Med utgångspunkt från dessa villkor kan de genomsnittliga årliga kapital-

kostnaderna under tertiärlånets löptid för ett intill 100 procent av avkastningsvärdet belånat företag beräknas till 3,56 procent av sagda värde.

För ett företag belånat intill 85 procent av avkastningsvärdet kan man räkna med en genomsnittlig årlig kapitalkostnad motsvarande 3,75 procent av avkastningsvärdet (dvs. det procenttal som tillämpas i samband med beräkningen av de godtagbara hyrorna). Denna kapitalkostnad inrymmer en avkastning på låntagarens egen insats som, förutsatt att insatsen helt amorteras under tertiärlånets löptid, ger utrymme för en ränta om 4,6 procent på denna insats. Tänker man sig samtliga lån likformigt fördelade på tomt och byggnad kan den sammanlagda amorteringen på sekundärlån, tertiärlån och egen insats sägas motsvara $\frac{1}{40}$ av 40 procent av byggnadsvärdet plus $\frac{1}{40}$ av 40 procent av tomtvärdet, dvs. 1 procent av vardera tomtvärdet och byggnadsvärdet. En jämkning av amorteringsvillkoren så att amortering icke beräknas på tomtvärdet innebär, att den kapitalkostnad som hänförs till tomtvärdet blir en ren räntekostnad. För företag belånade intill 100 procent innebär detta, att den del av den genomsnittliga kapitalkostnaden som hänförs till tomtvärdet minskas från 3,56 procent till 3,05 procent (= genomsnittsräntan på primärlån, sekundärlån och tertiärlån) av detta värde. För företag belånade intill 85 procent minskar motsvarande kostnadspost från 3,75 till 3,29 procent (= genomsnittsräntan på primärlån, sekundärlån, tertiärlån och egen insats) av tomtvärdet.

Detta innebär, att det tomtvärde som kan förräntas inom ramen för en given kapitalkostnad ökar med 17 respektive

14 procent, om tomtvärdet icke belastas med amortering.

Vi har i det föregående hävdad, att staten icke genom att erbjuda subventioner och lånevillkor som är förmånligare än den öppna marknadens bör medverka till en allmän tomtvärdestegring. De förmånliga lånen och subventionerna bör endast tjäna syftet att nedbringa bostadskostnaderna. Den här diskuterade omläggningen av lånevillkoren kan möjliggöra, att årshyrorna för flerfamiljshus i perifera bostadsområden, där tomkostnadsnivån är 25 kronor per kvadratmeter våningsyta, sänks med omkring 15 öre per kvadratmeter lägenhetsyta; sålunda ett helt obetydligt belopp. Differentieringen av bostadshyrorna med hänsyn till olikheter i bostadsläge bör icke påverkas av finansieringsvillkoren. Förutom en obetydlig allmän sänkning av hyresnivån kan den diskuterade ändringen av dessa villkor följaktligen möjliggöra en ytterligare ökning av de för statlig belåning godtagbara tomtvärdena i mera välbelägna områden.

Kan man i samband med belåning av ett flerfamiljshus med hänsyn till husets förmånliga läge godtaga en årlig merhyra motsvarande exempelvis 2 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta, ökas det tomtvärde som vid nu gällande finansieringsvillkor kan godtagas med omkring 40 kronor per kvadratmeter våningsyta — överslagsvis räknat vid i övrigt oförändrade omständigheter. Om amorteringskraven jämkades skulle en ytterligare höjning av det godtagbara tomtvärdet med 6 à 7 kronor per kvadratmeter våningsyta möjliggöras. Av mera betydande storleksordning blir den ytterligare ökning av det godtagbara tomtvärdet som jämkningen av låne-

villkoren möjliggör i allmänhet endast då det godtagbara tomtvärdet redan förut är mycket högt, dvs. exempelvis då objektet har gynnsamt affärsläge och inrymmer en jämförelsevis hög andel butikslokaler.

Eftersom en allmän höjning av de vid statlig belåning godtagbara tomtvärdena icke är önskvärd, bör jämkade amorteringskrav i varje fall icke tillämpas generellt. Det kan emellertid ifrågasättas om icke den föreslagna jämkningen efter

individuell prövning borde tillgripas i de speciella fall där tomtkostnaden ofrånkomligen blir högre än det godtagbara tomtvärdet, dvs. i de fall då eljest en saneringssubvention kunnat vara motiverad. I de flesta sådana fall torde dess effekt dock bli alltför liten för att mera väsentligt reducera subventionsbehovet. Vi vill därför icke förorda en sådan komplicerad av reglerna för tertiärbelåningen.

TIONDE KAPITLET

Särskilda saneringssubventioner

De olika former av subvention (generella subventioner till nyproducerade bostadslägenheter och bostadsrabatter till vissa hushållsgrupper) varmed det allmänna stöder bostadsbyggandet innebär givetvis också ett stöd åt saneringsföretag. Dels kan de bidra till att möjliggöra en skälig hyresnivå i de bostadslägenheter som tillkommer efter sanering, dels ökar de möjligheterna för de hushåll som bor i äldre, bristfälliga lägenheter att flytta till moderna och rymliga lägenheter. Detta hyres- och socialpolitiskt motiverade stödssystem kan emellertid lämnas utanför en diskussion om särskilda saneringssubventioner. Åtgärder från samhällets sida för att hålla hyrorna för nyproducerade lägenheter på en skälig nivå och vidga möjligheterna för hushåll med begränsade ekonomiska resurser att förbättra sin bostadsstandard kan motiveras oberoende av om sanering kommer till stånd eller ej.

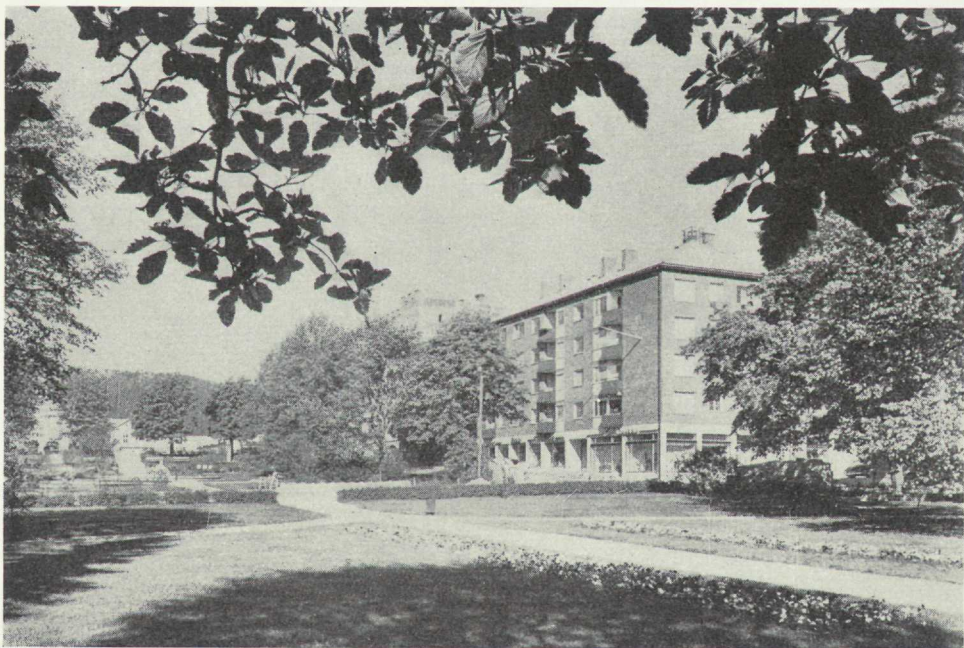
Bland de skäl som nu aktualiserar en vidgad ny- och ombyggnadsverksamhet inom den äldre stadsbebyggelsen väger de samhällsekonomiska mycket tungt. Det gäller att ur samhällsekonomiska synpunkter bättre utnyttja den centralt belägna tomtmarken och åstadkomma en rationellt fungerande stadsbildning, samt att minska de risker för felinvestering som ett ensidigt förläggande av bostadsbebyggelsen till perifera delar av samhället kan medföra. Det är därför väl

motiverat att med subventioner av allmänna medel stöda saneringsföretag som eljest skulle vara förlustbringande ur företagsekonomiska synpunkter, såvida utgifterna för dessa subventioner mer än kompenseras genom att samhällets (kommunens) eller dess invånares utgifter för exempelvis kommunikationsmedel minskas.

Utän tvivel kan man emellertid förutom de samhällsekonomiska förebringa åtskilliga andra skäl för att sanering bör främjas. Trafikens krav på utrymme och kraven på trevnad och hygien i stadsmiljön måste givetvis beaktas, liksom kulturhistoriska synpunkter. Stundom måste dessa synpunkter och krav tillmätas sådan vikt, att subventionering av eljest förlustbringande sanering blir motiverad. Det är emellertid tvivelaktigt, om man i nuvarande läge med ännu bestående bostadsbrist och begränsat utrymme för investeringar i bostadsbyggande genom stora subventioner bör stimulera till sådan sanering som icke kan motiveras vare sig ur företagsekonomiska eller samhällsekonomiska synpunkter. Det allmännas — och då i första hand kommunernas — insatser för att på längre sikt främja en ur olika synpunkter önskvärd, men för närvarande varken samhällsekonomisk eller företagsekonomiskt lönsam sanering bör snarare gå ut på att förbättra de ekonomiska förutsättningarna för sådan sanering



Vid statlig belåning av flerfamiljshus i stadssamhälleens ytterområden kan i allmänhet icke godtagas högre tomtvärden än som svarar mot tätbebyggelsevärdet enligt expropriationslagen.



För flerfamiljshus i centrala stadsområden kan vid statlig belåning godtagas högre hyror och tomtvärden än för perifert belägna flerfamiljshus. Även husets läge vid park kan beaktas vid hyressättningen.



Inom stadsområden, där ett större antal butikslokaler med fördel kan inrymmas i bostadshusen kan vid statlig belåning godtagas jämförelsevis höga tomtvärden.



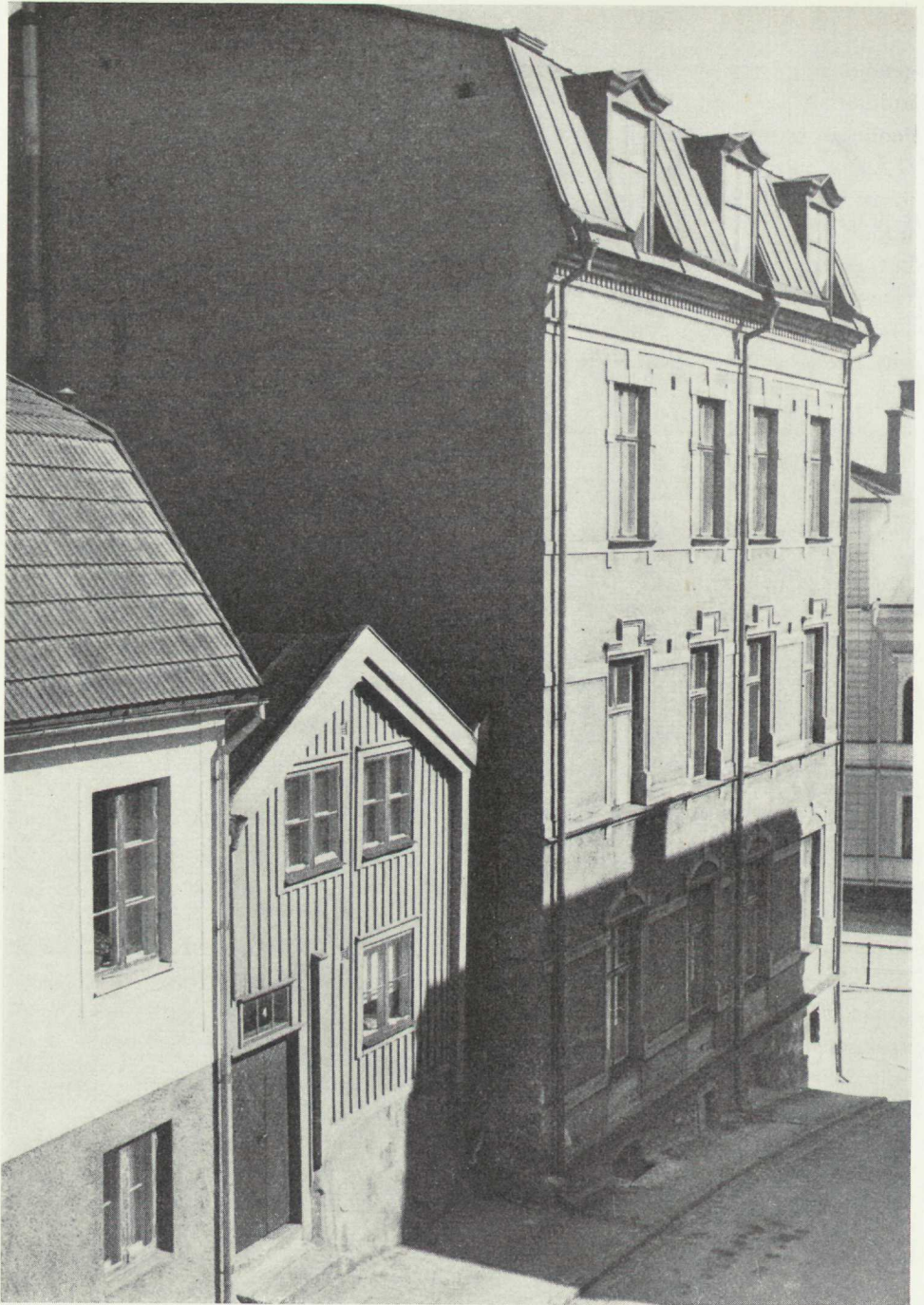
Enstaka fastigheter i city som utnyttjas för kommersiella ändamål kan med ny bebyggelse ofta förränta tomtvärden som avsevärt överstiger värdet av närbelägna tomter.



Subventioner för sanering av hårt exploaterade bostadskvarter i storstäderna kan ännu icke komma i fråga.



En rationell sanering av ett område som detta bör omfatta även den höga gårdsflygeln till vänster på bilden. Om detta innebär att företaget som helhet blir förlustbringande kan subvention vara motiverad.



Vid sanering av ett kvarter där någon enstaka byggnad icke är ekonomiskt saneringsmogen bör man i första hand undersöka möjligheterna att — eventuellt efter modernisering — inpassa denna byggnad i den nya bebyggelsen. Visar det sig nödvändigt att riva byggnaden — och förlust uppstår — kan subvention övervägas.

genom aktiv mark- och bostadspolitik, utdömning av undermåliga bostadslägenheter, etc.

Även om en saneringsverksamhet som förutsätter mera betydande ekonomiska uppoffringar från det allmännas sida icke bör aktualiseras nu, bör emellertid saneringssubventioner ibland kunna komma i fråga också i sådana fall då saneringen icke ger omedelbart påtagliga samhälls-ekonomiska vinster. Förnyandet av bebyggelsen inom enskilda saneringsenheter måste inordnas i ett större sammanhang. Därvid kan givetvis stadsplanetekniska snarare än ekonomiska synpunkter ibland bli utslagsgivande ifråga om turordningen mellan olika saneringsobjekt. Så kan förhållandet bli, om vissa enstaka byggnader, som icke är ekonomiskt saneringsmogna, eljest skulle komma att kvarligga som ett störande inslag i en förnyad bebyggelse. Om exempelvis hänsyn till trafikens krav nödvändiggör minskning av byggnadsvolymen, kan det likaså bli nödvändigt att acceptera förluster. I de fall då det kan göras troligt, att de rent företags-ekonomiskt beräknade förlusterna på ett saneringsföretag kompenseras av samhälls-ekonomiska vinster, kan det vara svårt eller omöjligt att mera exakt konstatera hur det förhåller sig därmed. Den samhälls-ekonomiska vinsten kan ibland innebära endast, att risker för framtida, svårberäknliga förluster undviks.

De synpunkter som utvecklats här-ovan talar för att kommunerna kan ha anledning att genom särskilda subventioner i viss begränsad omfattning stödja eljest förlustbringande saneringsverksamhet. Enligt vår mening talar emellertid vissa skäl även för att staten bidrager till detta stöd.

De samhälls-ekonomiska motiven för saneringssubventioner äger tillämpning icke blott på kommunerna utan även på staten. Sålunda kan en rationell lokalisering av stadssamhällets bostadsbyggnande, möjliggjord genom sanering, medverka till att minska riskerna för förluster på statliga tertiärlån. Det är ett riksintresse, att städernas trafikproblem får en rationell lösning, och det är likaså ett riksintresse, att man vid saneringen tar hänsyn till miljöer som är värdefulla ur kulturhistoriska eller andra synpunkter.

Slutligen må framhållas, att en rationell lösning av saneringsproblemen förutsätter betydande kommunala insatser av organisatorisk art. Ett visst statligt ekonomiskt stöd kan vara motiverat också för att stimulera kommunerna till sådana insatser.

Vi har från dessa utgångspunkter kommit till den slutsatsen, att kommunerna under vissa betingelser bör få komma i åtnjutande av statsbidrag för täckande av utgifter för saneringssubventioner. På vilka villkor och i vilka former dylikt statsbidrag skall kunna utgå kommer att närmare diskuteras i det följande.

Förutsättningar för saneringssubvention

En saneringsförlust uppkommer, om det tomtvärde som kan förräntas av den efter sanering tillkomna bebyggelsen på en fastighet är lägre än de sammanlagda utgifterna för förvärv av fastigheten och dess iordningställande för ny bebyggelse. Sistnämnda utgifter innefattar förutom den erlagda köpeskillingen (eller, om saneringen genomföres av fastighetens ägare, dess försäljningsvärde) even-

tuella intrångsersättningar, kostnader för evakuering av hyresgäster m. m. Dessa utgifter kan av flera olika skäl komma att överstiga det tomtvärde (restvärde) som kan förräntas av den nya bebyggelsen, vilket innebär att en saneringsförlust uppkommer.

1. Kostnaderna för förvärv och iordningställande av fastigheten motsvarar det tomtvärde som enligt en realistisk bedömning av avkastningsmöjligheterna borde kunna förräntas efter sanering. Sedan saneringen genomförts kan det trots detta visa sig, att det tomtvärde (restvärde) som kan godtagas i samband med statlig belåning understiger dessa kostnader, därför att projektet fått en ur fastighetsekonomiska synpunkter olämplig utformning eller byggnadskostnaderna blivit onormalt höga till följd av exempelvis oskicklig planläggning eller arbetsledning. I dylika fall saknas anledning för det allmänna att träda emellan och täcka den uppkomna förlusten genom särskild subvention. En förlust av detta slag, som varje byggnadsföretagare måste riskera att vidkännas, är icke en saneringsförlust i egentlig mening.

Annorlunda blir förhållandet, om projektets oekonomiska utformning betingas av hänsyn till exempelvis en kulturhistoriskt värdefull miljö, eller om byggnadskostnaderna blivit höga på grund av omständigheter över vilka byggnadsföretagaren icke rimligen kunnat råda. I sådana fall bör subvention kunna ifrågasättas.

2. Saneringsförlust kan ha uppstått, därför att fastigheten överbetalats. Överbetalningen kan vara en följd av att byggnadsföretagarna genom sin inbördes konkurrens drivit upp tomtprisnivån,

eller av att fastighetsägarna varit ovilliga att sälja till priser motsvarande realistiskt uppskattade tomtvärden. I sådana fall bör saneringssubvention av allmänna medel som regel icke komma ifråga. Sådan subvention skulle kunna bidra till att konservera en oskäligt uppdriven tomtprisnivå, som bör pressas ned genom en aktiv kommunal markpolitik, och — om så erfordras — genom tillgripande av expropriation.

3. Även om inga av de i fall 1 och 2 diskuterade omständigheterna föreligger —dvs. om saneringsföretaget uppfyller rimliga krav på ekonomi vid byggande och förvaltning, och utgifterna för förvärv av fastigheten måste betecknas som skäliga — kan det inträffa, att det efter sanering förräntningsbara tomtvärdet är lägre än utgifterna för fastighetens förvärvande och att sålunda saneringsförlust uppkommit.

Orsakerna kan vara flera. Den före saneringen på fastigheten befintliga byggelsen kan ha varit av god kvalitet, den kan trots låg byggnadsteknisk kvalitet ha lämnat god avkastning, eller saneringen kan ha inneburit minskad exploatering. I samtliga dessa fall är fastigheten icke företagsekonomiskt saneringsmogen, och saneringssubvention kan eventuellt vara motiverad.

Det torde ha framgått av det sagda, att prövningen av frågan huruvida och med vilket belopp statlig eller kommunal subvention bör utgå till ett saneringsföretag innefattar överväganden och bedömningen av ganska komplicerad natur.

Den fråga som först reser sig är huruvida det saneringsföretag för vilket subvention ifrågasättes ur samhällsekonomiska och stadsplanemässiga synpunkter är av sådan angelägenhetsgrad, att stöd

från statens eller kommunens sida över huvud taget bör komma i fråga. Förut-sätter företags genomförande ny eller ändrad stadsplan eller ändrad tomtindelning, bör ett principiellt ställningstagande i denna fråga i allmänhet kunna ske i samband med prövningen av plan-ärendet.

I detta sammanhang uppkommer också frågan om den eller de fastigheter som skall bebyggas — saneringsenheten — utformats på det med hänsyn till omständigheterna ur plansynpunkt och tekniskt-ekonomiska synpunkter mest ändamåls-enliga sättet och om möjligheterna att kvitta förluster mot vinster tillvaratagits på bästa möjliga sätt.

Efter en prövning av det planerade saneringsföretaget ur nämnda synpunkter kan man nå fram till ett principiellt ståndpunktstagande i frågan huruvida subvention bör ifrågakomma eller ej. Det återstår emellertid att beräkna storleken av den subvention som eventuellt bör utgå. I första hand måste därvid bedömas, huruvida de sammanlagda utgifterna för förvärv av den eller de i saneringsenheten ingående fastigheterna är skälig, och om möjligheterna att nedbringa kostnaderna för intrångsersättningar och för evakuering av fastigheterna tillvaratagits. Om fastigheterna exproprierats och ersättningsbeloppen fastställt i högsta instans har man därvid som grundval för beräkningen av subventionens belopp i allmänhet endast att acceptera de kostnader som framgår av domstolens utslag. I annat fall erfordras en särskild värdering av fastigheterna — en värdering som måste innefatta ett beaktande icke blott av de framtida för-räntningsmöjligheterna utan även av den på fastigheterna befintliga bebyggelsens

avkastning och av de krav på kompen-sation för intrång som kan resas av rörelseidkare och boende inom fastig-heten.

För att beräkna storleken av den saneringsförlust som helt eller delvis bör täckas genom subvention måste emeller-tid den sålunda som skälig beräknade tomtkostnaden jämföras med det tomt-värde (restvärde) som kan förräntas av den nya bebyggelsen.

I det föregående har antytts hur sist-nämnda tomtvärde överslagsvis kan beräknas. Den beräknade nettoavkast-ningen av denna nya bebyggelse kapi-taliseras och från detta kapitalvärde drages de beräknade byggnadskostna-derna.

Skall företaget finansieras med tertiär-lån kan saneringsförlusten bestämmas som skillnaden mellan den skäliga tomt-kostnaden och det tomtvärde som kan godtagas i samband med den statliga be-låningen. Dess storlek kan sålunda endast preliminärt beräknas innan slutligt be-slut om tertiärlån meddelats.

Former för kommunalt stöd

För kommunala subventioner till sa-neringsföretag kan många olika former tänkas, engångsbidrag som omedelbart avskrivs, amorteringsfria lån för täckande av den tomtkostnad som icke kan för-räntas, löpande bidrag för täckande av årliga förluster, etc. Har kommunen själv förvärvat den mark där saneringen skall äga rum i syfte att upplåta den mot tomträtt, kan subventionen ta form av en tomträttsavgäld beräknad med hän-syn till det räntabla tomtvärdet och sålun-da oberoende av kommunens kostnader för markförvärvet. Beräknas tomträttsav-

gälden på detta sätt även då det räntabla tomtvärdet är högre än kommunens kostnader för markförvärvet innebär detta förfarande en kvittning av vinster mot förluster i samband med saneringen. Motsvarande princip kan tillämpas vid kommunala försäljningar av mark till företagare som önskar genomföra saneringsföretag. Köpeskillingarna för marken kan därvid fastställas till belopp motsvarande de tomtvärden som på rimliga grunder kan beräknas bli förräntningsbara efter sanering, oavsett kommunens kostnader för markförvärvet. Tillämpas detta förfarande, avhänder sig emellertid kommunen möjligheten att tillgodogöra sig framtida värdestegringar på de försålda fastigheterna. Genom att i stället ge saneringssubventionen formen av ett ränte- och amorteringsfritt lån mot skyddsinteckning i fastigheten kan kommunen förbehålla sig möjligheten att vid eventuell framtida värdestegring återkräva subventionen.

Statliga bidrag till kommunala subventioner

Statligt bidrag till kommunala saneringssubventioner bör i de enskilda fallen endast kunna ifrågakomma efter en omsorgsfull prövning av saneringsföretagets angelägenhetsgrad och av subventionsbehovets storlek enligt de riktlinjer som diskuterats i det föregående. Eftersom det knappast torde bli möjligt för någon statlig myndighet att i detalj kontrollera i vad mån kommunerna i varje särskilt fall tillvaratagit alla möjligheter att utan subvention nedbringa saneringsförluster, bör kommunerna själva få bestrida en väsentlig del av kostnaderna för täckande av sådana förluster, även i de fall då

statsbidrag utgår. Statsbidraget bör sålunda icke motsvara mer än högst hälften av den erforderliga saneringssubventionen.

Det torde knappast vara lämpligt att, innan erfarenheter vunnits, mera i detalj utforma villkoren för statlig saneringssubvention. Vissa allmänna regler för prövningsförfaranden kan dock skisseras.

Kommunen bör på ett relativt tidigt stadium kunna erhålla besked om huruvida ett saneringsföretag kan anses vara ur allmänna synpunkter så angeläget, att statsbidrag för dess genomförande kan ifrågasättas.

I de fall då företaget förutsätter nystadsplan bör denna fråga prövas av byggnadsstyrelsen i samråd med bostadsstyrelsen i samband med prövningen av planändret. En förutsättning för att en sådan prövning skall kunna ske är, att kommunen kan förete erforderliga utredningar beträffande planens genomförbarhet ur ekonomiska synpunkter och kan styrka angelägenheten av att företaget blir genomfört inom viss tid, trots att det kan förväntas bli förlustbringande. Om efter en sådan prövning planen fastställs av Kungl. Maj:t bör fastställelsen av planen i princip också innebära, att bostadsstyrelsen är oförhindrad att bevilja statsbidrag i den omfattning sådant vid en närmare bedömning kan befinnas erforderligt.

Även i de fall då ny stadsplan icke ifrågasättes bör en motsvarande preliminär prövning av subventionsfrågan kunna ske. Även i sådant fall bör — åtminstone intill dess en stadgad praxis hunnit utbilda sig — det principiella avgörandet i frågan huruvida företaget är av sådan angelägenhetsgrad att statsbidrag kan ifrågasättas förbehållas Kungl. Maj:t.

Sedan det i princip klarlagts, att staten är beredd att med subvention medverka till saneringsföretagets finansiering, kan frågan om storleken av det statliga bidraget prövas. För att nedbringa behovet av statligt saneringsbidrag bör i första hand de med den statliga tertiärbelåningen förenade finansiella förmånerna utnyttjas. En förutsättning för statligt saneringsbidrag bör sålunda normalt vara, att det företag för vilket sådant bidrag sökes belånas med statligt tertiärlån. Ansökan om saneringsbidrag bör därför åtfölja ansökan om preliminärt beslut om tertiärlån och kan sålunda handläggas parallellt med denna. Prövningen av frågan om bidragets storlek, som måste omfatta en granskning av samtliga i den fastighetsekonomiska kalkylen ingående poster, bör ske enligt de riktlinjer som uppdragits i ett föregående avsnitt av detta kapitel. Definitivt beslut om det statliga saneringsbidragets storlek bör meddelas samtidigt med slutligt beslut om tertiärlån.

Det kan givetvis ifrågasättas om statligt saneringsbidrag bör utgå till ett förlustbringande saneringsföretag, om kommunen för subventionering av detta företag kan tillgodogöra sig vinster av ett annat saneringsföretag och sålunda kvitta subventionsutgiften mot en saneringsvinst. Även om det knappast torde komma att visa sig praktiskt möjligt att konsekvent tillämpa denna kvittningsprincip, bör bostadsstyrelsen vid sin prövning av bidragsfrågan, i den mån styrelsen finner detta rimligt, beakta eventuellt föreliggande möjligheter till dylik kvittning.

Man måste förutsätta, att kommunerna allt efter de lokala förhållandena kan fördraga att ge subvention till sane-

ringsföretag antingen som låga tomt-rättsåtgärder, eller som löpande bidrag för täckande av utgifter för icke räntabla lån intecknade i saneringsfastigheten, eller slutligen som kapitalsubventioner i form av räntefria lån. Om statsbidraget utgår till kommunen som ett bidrag för täckande av dess utgifter för subvention, synes det icke nödvändigt att föreskriva någon bestämd form för den kommunala saneringssubventionen. Kapitalsubventioner, som omedelbart i sin helhet avskrivs och sålunda icke kan återkrävas i samband med en eventuell framtida ökning av de subventionerade fastigheternas värde, bör dock icke godtagas. Oberoende av om den kommunala subventionen utgår som löpande bidrag eller som kapitalsubvention, bör emellertid statsbidraget alltid utgå i en och samma form. Det torde vara lämpligast att beräkna statsbidraget som ett löpande bidrag, avsett att utgå under tertiärlånets löptid (40 år). Om den subventionerade fastighetens avkastning stiger, så att den kan förränta ett högre tomtvärde än det ursprungligen beräknade, bör bidraget kunna minskas eller helt indragas. Bidraget bör beräknas som en annuitet efter gällande marknadsränta (3,5 procent) under 40 år (4,68 procent) på högst halva den beräknade kapitalförlusten.

Om kommunen önskar ge saneringssubventionen form av kapitalsubvention, bör den, i de fall då statligt saneringsbidrag beviljas, äga rätt att utan särskild Kungl. Maj:ts prövning i öppna marknaden upptaga lån till ett belopp motsvarande den beräknade subventionsutgiften och med 40 års amorteringstid. Frågan om vidgade möjligheter för kommunerna att upptaga lån för fastighets-

förvärv och upplåtande av mark med tomträtt diskuteras i kapitel XI.

Den föreslagna bidragsverksamheten bör tillsvidare tillämpas endast försöksvis. Frågan om behovet av medel för denna försöksverksamhet skall här beläggas med ett räkneexempel.

Antar man t. ex., att det under ett år kommer att i saneringsföretag tillkomma 10 000 lägenheter med en genomsnittlig våningsyta av 70 kvadratmeter och vidare att 10 procent av dessa lägenheter belastas med en saneringsförlust om i genomsnitt 100 kronor per kvadratmeter våningsyta, skulle det sammanlagda kapitalvärdet av saneringsförlusten på denna årsproduktion komma att uppgå till 7 miljoner kronor och den andel därav som skulle läggas till grund för

beräkning av statsbidrag till 3,5 miljoner kronor. Statsbidragets årliga belopp för denna årsproduktion skulle komma att utgöra 4,68 procent av 3,5 miljoner kronor eller ungefär 165 000 kronor. Under i övrigt oförändrade omständigheter skulle statsbidraget komma att öka med samma belopp med varje nytillkommande årsproduktion. Efter tre år skulle beloppet sålunda ha stigit till ungefär en halv miljon kronor.

De här anförda siffrorna är givetvis godtyckliga, men de är sannolikt hållna i överkant. Vi anser emellertid, att bostadsstyrelsen bör beredas möjlighet att under nästkommande budgetår meddela preliminära beslut om statligt saneringsbidrag inom en ram av 100 000 kronor.

Kommunala saneringsförberedelser

I den föregående framställningen har i olika sammanhang antytts vilka uppgifter som i samband med förberedelserna för sanering bör ankomma på kommunen. I detta kapitel skall denna fråga ägnas en mera ingående diskussion.

I kapitel V framhölls, att punktsanering i vissa fall kunde vara en ur allmän synpunkt lämplig saneringsform, men att det ofta vore nödvändigt att en mera rationell tomtindelning genomfördes, innan punktsaneringen påbörjades. Om gällande stadsplan och tomtindelning är tillfredsställande, innebär genomförandet av en punktsanering ofta icke något större problem. Det torde emellertid snarare vara undantag än regel, att en fastighetsägare, som icke yrkesmässigt bedriver byggnadsverksamhet, är intresserad av att själv genomföra sådan sanering. Olika skäl till att fastighetsägare kan sakna vilja och förmåga att själva sanera sina fastigheter har redan tidigare diskuterats. Här skall endast erinras om att ett saneringsföretag, som innebär ökad exploatering av fastigheten, för sitt genomförande oftast kräver kapitalinsatser, som ägarna av de ofta jämförelsevis små saneringsmogna fastigheterna icke kan presteras. Vidare ägs en mycket stor del av dessa fastigheter av personer som icke kan förväntas ha förutsättningar att själva uppträda som byggherrar för flerfamiljshusprojekt. Däremot kan innehavare av större rörel-

ser inrymda i av dem själva ägda, centralt belägna fastigheter ibland visa intresse för att modernisera fastigheten eller riva och bygga nytt i syfte att få bättre och mera ändamålsenliga lokaler.

Normalt torde man emellertid få räkna med att genomförandet av punktsanering förutsätter, att de saneringsmogna fastigheterna förvärvas av saneringsvilliga enskilda byggnadsföretagare eller av byggande eller fastighetsförvaltande organisationer och företag. Särskilt om saneringsobjekten är relativt små, kan det ur allmän synpunkt ofta vara lämpligt att mindre byggnadsföretagare på orten genomför saneringen, medan det i andra fall kan vara lämpligt och önskvärt att större företag eller byggande organisationer engagerar sig. Förhållandena kan variera så mycket från ort till ort och från fall till fall, att det vore meningslöst att uppställa några generella regler beträffande vilka företagarkategorier som bör ifrågakomma. Klart är emellertid, att punktsanering icke oundgängligen förutsätter kommunens aktiva engagemang i byggandet. Detta innebär dock icke, att kommunen och dess skilda organ kan förhålla sig passiva och helt förlita sig på att den önskvärda saneringen blir genomförd genom enskildas initiativ.

Även bortsett från den uppgift som ofrånkomligen tillkommer kommunala organ, nämligen att tillse att nybebyggel-

sen kommer till stånd inom ändamåls-enliga stadsplaner och att sanerings-enheterna får lämplig utformning, har kommunerna stora uppgifter att fylla då det gäller att i olika avseenden främja, samordna och underlätta sanering be-driven av enskilda.

Kommunen bör på olika sätt söka stimulera enskilda fastighetsägare och byggnadsföretagare att taga initiativ till saneringsföretag, där det ur allmän syn-punkt är lämpligt och önskvärt att sane-ring kommer till stånd och genom ser-vice i olika former underlätta företagens genomförande. Genom åtgärder av olika slag bör kommunen medverka till att sa-neringsfastigheter kan förvärvas till skä-liga priser och att lämpliga sanerings-enheter kan bildas. Kommunens med-verkan är också betydelsefull då det gäller att samordna och underlätta eva-kueringen av bostadslägenheter och lo-kaler för andra ändamål i de byggnader som skall rivas.

Om sålunda kommunen måste spela en aktiv roll som ledande och samord-nande kraft i en saneringsverksamhet, som i huvudsak genomföres i jämförelse-vis små enheter av enskilda företagare, gäller detta i än högre grad, då kvarters-eller stadsdelssanering bör komma till stånd. Sådan sanering ställer än större anspråk på en förutseende och väl plan-lagd kommunal markpolitik. Den inne-bär också större problem av juridisk och organisatorisk art. Planläggnings- och omflyttningsproblemen måste lösas i ett sammanhang och efter ett noga genom-tänkt arbetsprogram, som i allmänhet icke torde kunna genomföras utan kommunens aktiva medverkan. Efter-som kvarterssanering förutsätter jämfö-relsevis stora företagsenheter förstärkes

också skälen för att kommunen direkt engagerar sig i byggandet.

Saneringsverksamheten ingår givet-vis som ett led i stadsbyggandet över-huvud, och de stadsplanemässiga förbe-redelserna för sanering måste därför inordnas i detta större totalsamman-hang. Vid den bedömning av frågor om markens disposition för olika ändamål och bebyggelsens lokalisering som sker i samband med upprättandet av general-plan måste man beakta saneringspro-blemen, och de översiktliga utredningar som föregår framläggandet av stads-planer för tidigare bebyggda kvarter bör anknytas till generalplanens utred-ningar och bedömanden.

De åtgärder av olika slag som kom-munen bör vidtaga för att främja och leda saneringsverksamheten måste väl samordnas, vilket innebär att kommunen bör ha ett handlingsprogram för sa-nering med prespektiv åtskilliga år fram-åt i tiden. Det må i detta sammanhang erinras om, att kommunerna under de närmaste åren i första hand bör upp-muntra sanering utanför det egentliga cityområdet inom centralt belägna för bostadsbebyggelse lämpade områden, där man genom sanering kan erhålla ett betydande tillskott av bostadslä-genheter. Saneringsverksamheten är så-lunda, särskilt i sin inledande fas, av väsentlig betydelse för bostadsförsör-jningen inom kommunen. Ett handlings-program för saneringsverksamheten kan därför, varken till den del det avser markförvärv och stadsplanering eller till den del det gäller andra förberedelser för bostadsproduktion inom äldre stads-områden, lösryckas från ett handlings-program avseende bostadsförsörjningen över huvud. För att kunna bedöma vil-



Hantverkare har ofta lokaler i saneringsmogna kvarter. När kvarteren skall utrymmas kan det visa sig svårt att finna ersättningslokaler som inte betingar avsevärt högre hyror.



Det är ibland lämpligt och möjligt att tillfälligt förflytta saneringsmogna byggnader till allmän plats. Därigenom kan man lösa lokalfrågan för rörelseidkare som efter sanering önskar återvända till den fastighet där de förut varit verksamma.



När det gäller att ställa provisoriska lokaler till förfogande för utsanerade rörelseidkare kan för ändamålet uppförda baracker komma till användning. Om saneringsverksamheten är väl samordnad kan sådana baracker utnyttjas för upprepade omflyttningar.

ken bostadsproduktion som under en viss tidsrymd bör komma till stånd inom de äldre stadsområdena och hur denna produktion bör inriktas på lägenheter av olika storlek och typ är det nödvändigt att ta ställning till frågan om hur många bostäder av olika slag som bör byggas i hela kommunen och vart dessa bostäder bör förläggas. Nödvändigheten att i god tid förbereda och planlägga saneringsverksamheten blir sålunda ett av de tyngst vägande skälen för att kommunerna bör planera bostadsförsörjningen på lång sikt i enlighet med de intentioner som bl. a. kommit till uttryck i förarbetena till lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.¹

Det har på sina håll hävdats, att kommunens planer med avseende på stadsbyggandet bör omges med största möjliga sekretess, då eljest risk skulle föreligga för en fastighetsvärdestegring som kunde försvåra planernas genomförande. Givetvis kan och bör full offentlighet icke alltid ges exempelvis åt förhandlingar som föregår fastighetsförvärv, men i övrigt bör enligt vår mening hemlighållande av saneringsprogrammets innebörd i största möjliga utsträckning undvikas. Okunnighet bland markägare och byggnadsföretagare om kommunens planer kan ge upphov till markspekulation och irrationella fastighetsvärdestegringar av långt svårare art än som uppkommit om markägarna och byggnadsföretagarna bibringats en realistisk uppfattning om saneringens förutsättningar och programmet för dess genomförande.

Den samverkan mellan kommuner och enskilda som ofta är nödvändig för en smidig lösning av saneringsproblemen förutsätter också öppen diskussion av

saneringsprogrammet. En intensifierad upplysningsverksamhet i olika former kan bland byggnadsföretagare, fastighetsägare och allmänhet skapa ökad förståelse för kommunens intentioner med avseende på saneringen. En förutsättning härför är dock, att de olika kommunala organ som i sin verksamhet kommer i beröring med saneringsproblemen håller nära kontakt med varandra. Dessa organ — byggnadsnämnd, drätselkammare, hälsovårdsnämnd m. fl. — bör i samförstånd konsekvent söka fullfölja det gemensamma programmet.

Kommunal markpolitik

Efterkrigstidens livliga byggnadsverksamhet har inneburit stor efterfrågan på mark i stadssamhälle-ns ytterområden. Det råder inget tvivel om att de prisstegringstendenser denna efterfrågan helt naturligt framkallat på många håll skulle ha varit mycket svåra att bemästra, om icke kommunerna visat förutseende och i god tid för framtida behov förvärvat mark, som, då byggnadsverksamhet blivit aktuell, kunnat upplåtas till skäliga priser.

I samma mån som byggnadsverksamheten förlägges till mera centrala delar av samhällena och intresset för sanering ökar, måste man givetvis räkna med att den stegrade efterfrågan på centralt belägna fastigheter också där tenderar att höja priserna. Skälen för att kommunerna i god tid för framtida behov bör förvärva fastigheter i de centrala stadsområdena är därför minst lika goda som skälen för markförvärv i ytterområden. Som ett av de allra första leden i utform-

¹ SFS 523/1947, prop. nr 259/1947 sid. 16—21, andra lagutskottets utlåtande nr 53 sid. 18.

ningen av ett kommunalt handlingsprogram för stadsbyggandet och bostadsförsörjningen bör därför ingå en omprövning av riktlinjerna för kommunala fastighetsförvärv. Kommunen måste ta ställning till frågan, om icke medel för ändamålet lämpligen bör i större utsträckning än hittills användas för inköp av fastigheter i centrala stadsområden. I anslutning härtill bör också diskuteras var och för vilka ändamål saneringsfastigheter bör förvärvas.

Kommunala fastighetsförvärv i centrala stadsområden kan tjäna flera olika syften. Kommunen kan förvärva alla fastigheter inom ett stadsområde i syfte att åstadkomma en radikal omgestaltning av stadsplanen och i ett sammanhang under kommunal ledning genomföra saneringen. I sådana fall då det är uppenbart att en ändamålsenlig sanering icke kan ske annat än i ett sammanhang kan kommunen, om försök att komma till frivilliga uppgörelser skulle stranda, tillgripa zonexpropriation enligt 44 § byggnadslagen och sålunda förfoga över marken innan stadsplan ännu upprättats och en därav betingad värdestegring inträtt. I andra fall kan det vara motiverat, att kommunen engagerar sig för sanering i ett sammanhang av enstaka kvarter, då i sista hand möjlighet att tillgripa tomtexpropriation föreligger. Kommunala fastighetsförvärv är emellertid — som tidigare i olika sammanhang framhållits — motiverade även där kommunen icke själv har för avsikt att engagera sig i saneringens genomförande, men vill upplåta mark åt enskilda. I de fall då en enskild företagare själv förvärvat vissa fastigheter för att genomföra sanering, kan kommunen medverka till att en ändamålsenlig saneringsenhet bildas genom att till före-

tagaren försälja en eller flera angränsande fastigheter. Det kan också vara mycket värdefullt för kommunen att disponera över fastigheter som vid fortsatta förhandlingar om för kommunen mera betydelsefulla fastighetsförvärv kan utnyttjas som bytesobjekt. Exempelvis om en fastighetsägare själv bor i fastigheten eller där bedriver rörelse, kan möjligheten att erbjuda honom en annan fastighet i utbyte väsentligt underlätta en uppgörelse om försäljning. Kommunen kan också därigenom undgå att utge betydande belopp som intrångsersättningar.

Som närmare kommer att utvecklas i ett följande avsnitt, kan svårigheterna att evakuera byggnader som måste rivas lättare övervinnas, om kommunen äger ett bestånd av äldre byggnader, där bostäder och arbetslokaler kan ställas till förfogande för "utsanerade" hyresgäster. Det kan i detta sammanhang framhållas, att den nu pågående regleringen av Nedre Norrmalm i Stockholm för sitt genomförande i väsentlig grad varit beroende av att staden i god tid skaffat sig dispositionsrätt till ett betydande antal affärslokaler och andra lägenheter i äldre byggnader.

Av det sagda framgår, att det kan föreligga goda skäl för kommunala fastighetsförvärv, även då det icke är närmare klarlagt hur de sålunda förvärvade fastigheterna skall utnyttjas.

För att kunna bilda sig en någorlunda säker uppfattning om vilka tomtpriser som kan accepteras och inom vilka områden kommunen i första hand bör söka förvärva fastigheter bör kommunen givetvis så snart som möjligt — närmast i samband med upprättande av generalplan — söka klarlägga hur olika områden bör exploateras och var sanering

närmast kan bli aktuell. Det måste emellertid med skärpa betonas, att kommunen icke bör stå passiv i avvaktan på att dessa utredningar i alla delar slutförts. Så snart tillfällen erbjuder sig för kommunen att till skäliga priser inköpa äldre fastigheter bör dessa utnyttjas. Generalplanarbetet kan efter hand som det fortskrider ge den kommunala markpolitiken ett fastare underlag genom att närmare ange de områden där fastigheter i första hand bör förvärfvas och genom att möjliggöra en säkrare bedömning av den tomtprisnivå som kan vara skälig i olika stadsområden. Å andra sidan kan de riktlinjer som från början uppdragits för den kommunala markpolitiken på ett avgörande sätt komma att påverka generalplanens utformning. Generalplanen och programmet för markpolitiken bör sålunda utarbetas i växelverkan.

Den avgörande förutsättningen för att en kommunal markpolitik med här antydda syften skall kunna bedrivas med framgång är, att kommunen icke på grund av tidsnöd ser sig föranlåten att erlægga högre köpeskillingar än som vid en realistisk värdering ter sig skäliga. Om förhandlingar om fastighetsförvärv inledes i god tid, medan mark ännu finnes disponibel för de närmaste årens byggnadsverksamhet och helst innan ny stadsplan upprättats för det område kommunen vill förvärva, stärkes kommunens förhandlingsposition, och tvångslägen kan undvikas. Kan uppgörelse då icke träffas på skäliga villkor, kan kommunen antingen låta förvärvet anstå eller i sinom tid tillgripa expropriation. Tillfällena då ägare av saneringsfastigheter av en eller annan anledning själva önskar sälja, bör givetvis utnyttjas.

Lika viktigt som att kommunen icke

betalar överpriser är att fastighetsägarna får en känsla av att deras skäliga anspråk på kompensation för överlåtelsen icke åsidosättes. Endast då kan ägare av saneringsfastigheter bli benägna att vända sig till kommunala organ för att samråda om dispositionen av sina fastigheter. Genom sådana kontakter kan kommunen på ett tidigt stadium få veta när en fastighetsägare önskar sälja eller när han har för avsikt att själv ta initiativ till sanering.

Vi framhöll i kapitel VIII, att strävandena att kvitta saneringsförluster mot vinster borde vara vägledande för den kommunala markpolitiken, samt att utsikterna att utjämna vinstchanser och förlustrisker i samband med sanering borde bli större i ju större omfattning kommunerna förvärvade saneringsfastigheter. Kvittning av förluster mot vinster i samband med kommunala försäljningar eller upplåtelse med tomträtt av fastigheter torde i många fall kunna ske i den formen, att kommunen sammanför uppkommande vinster till en särskild fond avsedd att utnyttjas för subventionering av saneringsföretag som eljest skulle bli förlustbringande. Det finns därvid ingen anledning att begränsa kvittningsförfarandet till att avse enbart saneringsfastigheter. Även eventuella vinster i samband med försäljning av annan mark bör kunna tillföras saneringsfonden.

En markpolitik efter de riktlinjer som här diskuterats innebär, att åtskilliga år kan förflyta från den tidpunkt kommunen förvärvat en fastighet och intill dess den tages i anspråk för sanering. För att genomföra sådana förvärv torde kommunerna ofta bli nödsakade att upptaga lån. Kraven på förräntning och amortering av dessa lån kan givetvis komma att innebära en betydande belastning

på den kommunala budgeten, om fastighetsförvärven får stor omfattning. Det är därför synnerligen angeläget, att erforderliga lån kan erbjudas på förmånliga villkor och att den praxis som för närvarande tillämpas vid Kungl. Maj:ts prövning av kommunernas framställningar om lån för fastighetsförvärv modifieras. För närvarande medges i allmänhet icke längre amorteringstid för dylika lån än 30 år. Enligt vår mening bör emellertid utgifterna för lånen så vitt möjligt begränsas under den tid som förflyter intill dess fastigheterna kan tagas i anspråk för sanering.

Vi föreslår därför, att kommunerna medges rätt att för förvärv av saneringsfastigheter upptaga lån mot gällande marknadsränta med amorteringsfrihet intill den tidpunkt då fastigheten tagits i anspråk för sanering, som regel dock i högst fem år.

Fastighetens ianspråktagande för sanering innebär i allmänhet antingen, att den försäljes till en byggnadsföretagare, varvid kommunen bör återbetala lånet i dess helhet, eller att fastigheten upplåtes med tomträtt. I sistnämnda fall bör den återstående amorteringstiden kunna fastställas till 60 år. Om erforderliga låne-medel icke skulle kunna erhållas i öppna marknaden, bör statsmedel ställas till förfogande för täckande av nämnda upplåningsbehov.

Den kommunala markpolitikens uppgifter kan icke begränsas till att avse endast kommunens egna fastighetsförvärv. Kommunen bör också söka förhindra, att enskilda byggnadsföretagare genom inbördes konkurrens driver upp fastighetspriserna över en skälig nivå. De enskilda byggnadsföretagarna bör i eget intresse samråda med kommunen, innan de sluter avtal om fastighetsförvärv. Eljest kan de äventyra sina möjlig-

heter att erhålla statliga lån för finansiering av saneringsföretag. Kontakt på ett tidigt stadium med kommunen kan också i många fall underlätta en skälig uppgörelse mellan köpare och säljare, exempelvis då kommunen har möjlighet att ställa någon tidigare förvärvad fastighet till förfogande som bytesobjekt. För den enskilde byggnadsföretagaren kan det också vara av stor betydelse att kunna påräkna kommunens medverkan vid planläggningen av fastigheternas evakuering.

Omflyttning av hushåll och rörelseidkare

Bostadsbristen, liksom bristen på rörelselokaler av olika slag, har utan tvivel inneburit och innebär alltjämt på många orter ett av de svåraste hindren för vidgad saneringsverksamhet. Så länge denna brist består, måste man räkna med betydande svårigheter att utrymma de fastigheter vilkas sanering är aktuell. Problemet att ställa andra lägenheter till förfogande för de i saneringsfastigheter boende och arbetande kan då i allmänhet icke lösas, om icke utrymningen omsorgsfullt förberedes under kommunens medverkan. Man kan ej heller räkna med att problemet helt försvinner sedan bristen på lägenheter hävts. Från att ha varit en fråga om att över huvud taget uppbringa ersättningslägenheter reduceras det visserligen till en fråga om att finna sådana lägenheter som med avseende på sin beskaffenhet och sitt läge motsvarar de av saneringen berörda hushållens och rörelseidkarnas behov och önskemål, men svårigheterna att lösa detta problem ökar givetvis med saneringens omfattning.

Som regel torde gälla, att utrymningen av rörelser ur saneringsfastigheter er-

bjuder större problem än förflyttning av bostadshushåll. Butiksinnehavare har oftast inarbetat ett affärsläge, vare sig de etablerat sig inom ett utpräglat cityområde eller i en stadsdel, där bebyggelsen till övervägande del består av bostäder, och det samma gäller om många hantverkare och andra rörelseidkare. Det kan därför innebära en avsevärd olägenhet för dessa rörelseidkare att i samband med sanering förflyttas till ett annat stadsområde, fränsett att det avbrott i rörelsen som en omflyttning alltid innebär kan få jämförelsevis stora ekonomiska konsekvenser. Svårigheterna att komma till frivillig uppgörelse med rörelseidkare om förflyttning kan därför ofta förväntas bli avsevärda.

Det kan i detta sammanhang vara värt att särskilt uppmärksamma hantverkarnas behov av lokaler för sin rörelse. Många hantverkare arbetar nu i undermåliga, ofta centralt belägna lokaler, i vissa fall inmängda i bostadsbebyggelse på kvarterens gårdar. Ett syfte med sanering är ofta just att undanröja dylik gårdsbebyggelse, och även om alla ansträngningar bör vidtagas för att bereda de därvid "utsanerade" hantverkarnas lokaler med lika centralt läge, är detta icke alltid möjligt. Även om man bör vara försiktigt med att bryta mot de tendenser beträffande hantverksföretagens lokalisering som hittills gjort sig gällande, kan en successiv utflyttning av vissa hantverkskategorier till mera perifera stadsområden ibland bli ofrånkomlig. Stundom är också — som framhållits i kapitel VI — sådan utflyttning önskvärd och lämplig ur stadsplanetekniska synpunkter. Vissa hantverksföretag som ger service åt de boende kan ofta med fördel flytta till nya perifert belägna bostadsområden, medan andra har större behov

av centralt läge. För rörelser av småindustrikaraktär, som specialiserat sig på tillverkning av ett fåtal produkter, kan en förflyttning till ett perifert beläget område innebära en fördel, om de där tillgängliga markreserverna ger företaget större expansionsmöjligheter än i samhällets centrum. Detta gäller emellertid icke generellt — närheten till bank, post, myndigheter etc. kan ofta spela en väsentlig roll för småföretagare.

Även om många hantverkare numera börjat få klart för sig, att nya rationellt disponerade och rymligare lokaler innebär en produktivitetsvinst och därför är beredda att betala högre hyror än de tidigare varit vana vid, kan det ofta bli svårt att vid evakueringar av saneringsfastigheter finna ersättningslokaler till hyror som en hantverkare kan acceptera. En förflyttning till nybyggda lokaler i centralt läge kan vara otänkbar med hänsyn till att den skulle kunna innebära en flerdubbling av hyran. Det gäller då att finna ersättningslokaler i sådan äldre bebyggelse som icke omedelbart skall saneras. I vissa fall kan därvid tänkas den lösningen, att man i områden med olämplig blandning av bostäder och rörelser utrymmer bostäderna och upplåter dem åt hantverksföretag. Äldre bostadslägenheter lämpar sig ofta väl som lokaler för vissa kategorier av hantverkare.

I vissa städer har uppförts särskilda s. k. hantverkshus. Erfarenheterna från dessa hus är relativt goda, men hantverkshuset representerar givetvis icke någon generell lösning av hantverkarnas lokalproblem. Med hänsyn till att efterfrågan på nya rörelselokaler är starkt konjunkturkänslig, kan det innebära vissa risker att koncentrera dylika lokaler till en enda fastighet.

I anslutning till vad här sagts må slutligen endast framhållas, att de riktlinjer för lösningen av olika rörelseidkares lokalfrågor, som bör ingå i ett program för saneringsverksamheten, givetvis bör dras upp efter samråd på ett förberedande stadium med berörda närings- och intresseorganisationer.

Innan vi övergår till att diskutera de omflyttningsproblem som hänför sig till bostadshushåll, skall några synpunkter redovisas på frågan om vilka typer av bostadslägenheter som lämpligen efter sanering bör inrymmas i centralt belägna flerfamiljshus.

Hela flerfamiljshusproduktionen bör givetvis vara så inriktad på lägenheter av olika storlekskategorier att den skapar förutsättningar för en allmän höjning av hushållens utrymmesstandard. Det kan emellertid ifrågasättas, om man icke borde eftersträva en viss differentiering av flerfamiljshusbyggandet på sådant sätt, att produktionen i centrala stadsområden främst tar sikte på att tillgodose bostadsbehoven för ensamstående, barnlösa familjer och familjer med vuxna barn, medan bostadsbehovet för familjer med minderåriga barn i huvudsak tillgodoses i ytterområden.

Utan tvivel kan åtskilliga goda argument anföras härför. Som tidigare framhållits har man anledning att räkna med att familjer med minderåriga barn ofta värderar fördelarna av att bo i ytterområde lika högt eller högre än fördelarna av att bo centralt, medan motsatsen kan antagas gälla för många ensamstående och barnlösa familjer. Det torde emellertid på de flesta orter vara riskabelt att låta en sådan differentiering mellan centrala och perifera områden av bostadsbyggandet gå alltför långt. Olika bostadssökandes önskemål och be-

hov är så skiftande, att de svårigen kan bringas under en enkel, generell formel. Om bostadsbyggandet i centrala områden ensidigt inriktas på flerfamiljshus med en hög proportion smålägenheter, avsedda för ensamstående och barnlösa familjer, kan risk uppstå, att vissa barnfamiljers behov av centralt belägna, rymliga lägenheter eftersättes. Om därtill huvuddelen av den totala bostadsproduktionen skulle komma att förläggas till centralt belägna stadsområden, skulle också den önskvärda successiva avvecklingen av trångboddheten komma att äventyras. Argument av liknande art kan anföras mot en inriktning av bostadsbyggandet som innebär, att man i centrala stadsområden i huvudsak bygger bostäder som på grund av sin höga standard endast kan efterfrågas av de mest betalningskraftiga hushållen. Självfallet bör dock det behov av enstaka mycket stora lägenheter, respektive lägenheter för läkarpraktik o. dyl. som kan föreligga i vissa centrala lägen beaktas.

För att nu återvända till frågan om omflyttningen av bostadshushåll i saneringsmogna fastigheter må erinras om, att det i diskussionen om de därmed sammanhängande problemen ofta — bland annat av bostadssociala utredningen — anförts, att sociala skäl talar för att just dessa hushålls önskemål att sedan saneringen genomförts återvända till saneringsområdena borde särskilt beaktas. Vi finner det för vår del rimligt att så i viss utsträckning sker, men vill samtidigt framhålla, att särskild hänsyn till just de "utsanerades" önskemål och behov knappast annat än i enstaka fall torde kunna tagas vid planläggningen av den bebyggelse som skall tillkomma efter saneringen. Det är ofrånkomligt, att de

bostadslägenheter som inrymmes i denna bebyggelse kommer att betinga avsevärt högre hyror än de omoderna lägenheterna i den bortsanerade bebyggelsen och sålunda av ekonomiska skäl icke kan efterfrågas av många "utsanerade" hushåll. Vid anskaffandet av ersättningsbostäder bör givetvis hänsyn i görligaste mån tagas till de "utsanerades" önskemål icke blott ifråga om bostadens storlek, beskaffenhet och hyra utan även ifråga om dess läge. I vissa fall kan bostadsfrågan för ett "utsanerat" hushåll måhända icke lösas på ett godtagbart sätt utan ekonomisk hjälp från kommunen. Det torde emellertid mera sällan finnas anledning för kommunen att ge sådan hjälp enbart för att bereda hushållet möjlighet att sedan saneringen genomförts flytta tillbaka till just det kvarter eller det område som det lämnat.

Vissa intervjuundersökningar, som under efterkrigsåren företagits på olika orter, tyder på att det endast i speciella undantagsfall finnes anledning räkna med att det antal hushåll som i samband med sanering av känslomässiga skäl icke vill lämna den gamla bostadsmiljön skall visa sig vara påfallande stort. För att nämna ett exempel, har vid de intensivundersökningar som under åren 1951 och 1952 föregått varje kvarterssanering i Gävle framkommit, att de yngre i saneringsområdena bosatta hushållen i allmänhet icke tillmätt en miljöförändring någon större betydelse och att de äldre personer som bott i områdena oftast sagt sig vilja ha pensionärsbostad. De personer som fäst särskild vikt vid att erhålla bostad inom saneringsområdet har i allmänhet bedrivit rörelse inom området.

Av förut angivna orsaker måste man alltid räkna med att utrymningen av sa-

neringsfastigheter bereder särskilda svårigheter. Det är därför motiverat att på ett mycket tidigt stadium i samband med planläggningen i stort av saneringsverksamheten utföra undersökningar, som översiktligt belyser boendeförhållandena och arten av de rörelser som är inrymda i de fastigheter där sanering avses komma till stånd inom en begränsad tidsrymd.

Hur detaljerade dessa inventeringar bör göras kan variera från fall till fall, beroende på karaktären av den bebyggelse som skall saneras, saneringens aktualitet, de kommunala organens lokalkännedom m. m. Till de förhållanden som bör belysas hör emellertid förekomsten av eventuella långtidskontrakt, arten av i fastigheten inrymda rörelser, butiker, hantverk, kontor etc., antalet boende, respektive arbetande i fastigheterna, antalet barn, hushållens sammansättning och inkomster, ävensom lägenheternas storlek, beskaffenhet och hyror. Dessa uppgifter, vilka i allmänhet bör kunna erhållas på tämligen enkelt sätt — bland annat ur mantals- och taxeringslängder (eventuellt också ur mantalsblanketterna) — bör kunna ge ledning vid bedömning av omflyttningsproblemens allmänna karaktär, hushållens bostadsbehov och hyresbetalningsförmåga samt behovet av ersättningslokaler för rörelseidkare. Bland annat bör de kunna ge ett preliminärt svar på frågan i vilken omfattning bostadshushållen kan antagas vara ekonomiskt i stånd att förhyra nybyggda lägenheter, och i vilken omfattning man kan räkna med att ifrågavarande hushåll med hjälp av pensionärsbostadsbidrag och familjebostadsbidrag skall kunna beredas möjlighet att flytta till bättre lägenheter. Översiktliga uppgifter av

detta slag kan ge allmän ledning för bedömandet av vilka olika typer av lägenheter som i god tid bör stå till förfogande — äldre eller nyproducerade, etc. De kan därigenom få viss betydelse för planläggningen av nyproduktionen och för de förberedande åtgärder den kommunala bostadsförmedlingen — om sådan finnes — eller andra kommunala organ bör vidtaga för att lämpliga äldre bostadslägenheter och lokaler för rörelse skall kunna erbjudas "utsanerade".

Det bör dock betonas, att de tämligen översiktliga utredningar varom här kan bli fråga endast kan ge preliminär vägledning. Eftersom sådana uppgifter snabbt förlorar aktualitet, bör emellertid mera detaljerade uppgifter om hushållens och rörelseidkarnas önskemål och behov inhämtas först i omedelbar anslutning till planläggningen av konkreta saneringsföretag.

Hyresgästerna i den eller de fastigheter där sanering skall igångsättas bör underrättas därom i mycket god tid, gärna så snart man med någorlunda säkerhet kan förutse, att en fastighet skall rivas inom de allra närmaste åren. Då det kan ta mycket lång tid att få en uppsägning godkänd, särskilt om hyresgästen skulle överklaga, bör också uppsägning äga rum så tidigt som möjligt. Oavsett om fastigheten är i enskild ägo eller om den äges av kommunen bör det då klargöras för hyresgästerna, att de kan räkna med att de kommunala organen och fastighetsägaren kommer att söka tillgodose deras önskemål beträffande ersättningslägenheter så långt detta över huvud är möjligt. I undantagsfall kan det givetvis tänkas, att den enskilde fastighetsägaren själv har möjlighet att erbjuda lämpliga ersättnings-

lägenheter, men i allmänhet torde man få räkna med att kommunen engagerar sig. Där kommunal bostadsförmedling finnes är det naturligt, att denna inkopplas. Givetvis bör hyresgästerna beredas tillfälle att precisera sina önskemål beträffande bostaden eller rörelselokalen samt närmare redovisa uppgifter om hushållets sammansättning eller rörelsens art, sin hyresbetalningsförmåga, etc. Från hushållen bör därvid infordras de uppgifter som normalt brukar redovisas av bostadsökande vid anmälan till kommunal bostadsförmedling. Hushållet bör orienteras om möjligheterna att komma i åtnjutande av familjebostadsbidrag eller pensionärsbostadsbidrag, respektive att erhålla lägenhet i pensionärshem. Hushåll som önskar lösa sin bostadsfråga genom att bygga eget hem bör beredas möjlighet härtill.

Det är givetvis önskvärt, att såväl det nyproducerade lägenhetsbeståndet som de tid efter annan i äldre byggnader ledigblivna lägenheterna i så stor utsträckning som möjligt kan disponeras för att lösa evakueringsfrågorna. Den kommunala bostadsförmedlingen — om sådan finnes — bör därför genom överenskommelse med fastighetsägarna icke blott söka skaffa sig inflytande över uthyrningen av lägenheter i nybyggda hus, utan även söka få disponera över ledigblivna lägenheter i äldre hus. Kommunen bör också bevaka de tillfällen som kan erbjuda sig att efter överenskommelse med fastighetsägaren få disponera över lokaler som friställes, då rörelser nedlägges. Möjligheterna att tillgodose de uppsagda hyresgästernas önskemål genom byteskedjor bör också uppmärksammas. Lägenhetsbyten kan antingen organiseras direkt av bostadsförmed-

lingen eller genom att bostadsförmedlingen eller annat kommunalt organ ställer nybyggda lägenheter till förfogande att användas som bytesobjekt av de uppsagda hushåll som av olika anledningar önskar erhålla äldre lägenheter.

För att underlätta omflyttningen av de hyresgäster — i första hand rörelseidkare — som efter sanering bör beredas tillfälle att återvända till saneringsområdet bör kommunen genom överenskommelser med respektive byggnadsföretagare och fastighetsägare söka i tiden på ett ändamålsenligt sätt samordna påbörjandet av de skilda saneringsföretagen. Innan evakuering och rivning påbörjas på en fastighet, bör sålunda sanering ha genomförts och ersättningslägenheter stå till förfogande på en annan.

I vissa fall kan det också vara lämpligt att under byggnadstiden ställa provisoriska ersättningslokaler till förfogande för de rörelseidkare som skall återvända till saneringsområdet. För ändamålet genom kommunens försorg anskaffade baracker kan, om saneringen väl samordnas, komma till användning för upprepade omflyttningar. Slutligen kan i detta sammanhang nämnas den möjlighet som i vissa fall står till buds att förflytta den byggnad där rörelseidkaren har sina lokaler till gatumark eller annan allmän plats i avvaktan på, att de nya lokalerna blir inflyttningsfärdiga.

I samma mån som lämpliga ersättningslägenheter kan ställas till förfogande ökar givetvis förutsättningarna för en smidig lösning av evakueringsproblemen genom frivilliga uppgörelser. Det kan emellertid också framhållas, att det är betydligt lättare att få en uppsägning godkänd av de hyresreglerande

myndigheterna, om fastighetsägaren kan redovisa, att han erbjudit hyresgästen alternativa möjligheter att lösa sin bostads- eller lokalfråga.

Enligt 7 § hyresregleringslagen gäller, att om hyresvärd utan att hyresrätten är förverkad uppsagt hyresavtal, äger hyresnämnden på framställning av hyresgästen förklara uppsägningen ogiltig, om den finnes strida mot god sed i hyresförhållanden eller eljest vara obillig. I förarbetena till hyresregleringslagen har uttalats, att vid prövningen av sådana uppsägningsmål hänsyn alltid skall tagas till hyresgästens möjligheter att få annan lägenhet och till hans förhållanden i övrigt. Hyresgästen har sålunda ingen ovillkorlig rätt att bo kvar just i den av honom nyttjade lägenheten. Kan hyresvärden anvisa hyresgästen en likvärdig lägenhet, d. v. s. en lägenhet av ungefär samma storlek och standard, som betingar ungefär samma hyra som den uppsagda, anses detta som regel innebära, att uppsägningen icke kan anses obillig. I Zetterberg-Hedfeldts "Hyresregleringen" (Norstedts, 1951) framhålls i kommentaren till nämnda paragraf (s. 95) bland annat, att de avgöranden i uppsägningsmål som gäller rivning eller ombyggnad av äldre hus ofta är svårbedömda. Det förutsattes, att hyresnämnderna, efter att ha inhämtat förmedlingsorganets yttrande, skall pröva frågan om saneringens angelägenhet som ett led i intresseavvägningen mellan hyresvärd och hyresgäst i de uppsägningsmål som aktualiseras av sanering. Med hänsyn till att hyresnämndernas praxis vid bedömningen av dylika ärenden torde vara tämligen skiftande, vill vi i anslutning till vad här refererats understryka vikten av, att det ofta

mycket stora samhällsintresse som talar för sanering vederbörligen beaktas och att en någorlunda likformig praxis utbildas. Hyresnämnderna bör enligt vår mening, utan att åsidosätta de uppsagda

hyresgästernas skäligen anspråk på en godtagbar lösning av sin bostads- eller lokalfråga, kunna ge avkall på alltför strikta krav på ersättningslägenhetens "likvärdighet".

de uppsagda husen som i de nämnda fallen är avsedda för bostadsbruk. För att underlätta omhyrdheten av hyresgäster i första hand rör sig idkare som efter samtycke för besöks tillfälle till återvända till samhället råder det kommuner avseende byggnadskommuner med respektive byggnadsförtägnare och läroverkens för i utöver på ett ändamålsenligt sätt kan ordna påbörjandet av de skilda samrådsförtägnare. Innan enskildning och rivning påbörjas på en fastighet, bör sådana sanering på genomföras och ersättningslägenheter stå till förfogande på en annan. I vissa fall kan det också vara lämpligt att under byggnadsarbetet ställa provisoriska ersättningslokaler till förfogande för de förskolebarn som skall återvända till samskoleområdet. För ändamålet genom kommunens försök anskaffas buskvar kan, om samtycke till sådana lokaler komma till användning för upprepade omhyrdingar. Ständighet kan i detta sammanhang utmärkas den möjlighet som i vissa fall står till buds att förbjuda den byggnad där förskolebarn har sina lokaler till gatunivå eller annan annan plats i avsaknad på att de nya lokalerna blir inflyttningsskilda. I samma mån som lämpliga ersättningslokaler kan ställas till förfogande ökar givetvis förtägningskostnaderna emottåg lösning av ersättningsproblemen genom frivilliga uppsagda. Det kan emellertid också förhindras att det är betydligt lättare att få en uppsagda ning godkänd av de hyresgästerna

Metodik för planläggning. Erforderliga utredningar

I det följande lämnas en redogörelse för den metodik som i allmänhet bör tillämpas vid planläggning av tidigare bebyggda stadsområden och i anslutning därtill en översikt över de utredningar i stadsplanetekniska, ekonomiska och juridiska frågor som aktualiseras i olika stadier av planlägningsarbetet. Det måste emellertid redan från början framhållas, att det schema för utredningsarbete och planläggning som här skisseras — från mera översiktliga bedömanden av bebyggelsens utveckling och upprättande av generalplan för hela samhället, via ett mera ingående studium av de bebyggda stadsområdena fram till detaljplanering och projektering — givetvis icke alltid kan eller bör strikt följas. Det vore orimligt att hålla tillbaka all saneringsverksamhet intill dess de med stadsbebyggelsens förnyande sammanhängande problemen klarlagts i hela sin vidd. Initiativ till sanering bör främjas parallellt med att det på lång sikt upplagda utrednings- och planlägningsarbetet fortskrider och saneringsföretag igångsättas så snart det står klart, att de resultat vartill detta arbete så småningom kan leda därigenom icke på ett olämpligt sätt föregripes. Preliminära överväganden i frågor som så småningom bör studeras närmare kan i många fall ge tillräckligt underlag för det aktuella handlandet med avseende på markansskaffning och byggnadsverksamhet i ti-

digare bebyggda stadsområden. Det utrednings- och planlägningsarbete som avser att klarlägga riktlinjerna för bebyggelsens utveckling på lång sikt bör så vitt möjligt bedrivas på sådant sätt att det icke avsevärt fördröjer lösandet av omedelbart angelägna uppgifter för stadsbygget.

Då man, som här sker, i en och samma översikt söker ange de olika problemställningar som kan aktualiseras i samband med planläggningen av saneringsverksamheten på orter med starkt varierande lokala förhållanden är det oundvikligt, att utredningsarbetet ter sig mera krävande än det i verkligheten visar sig vara på den enskilda orten. Lösningen av ett problem, som på en ort kan kräva djupgående utredningar, kan på en annan ort stå omedelbart klar redan vid ett första övervägande.

Generalplan för hela samhället

Generalplanens uppgift är enligt byggnadslagen att till grund för den kommande detaljplaneringen översiktligt ange markens disposition för olika ändamål. Detta innebär, att saneringsfrågorna aktualiseras i samband med de generalplanemässiga övervägandena om hur marken skall disponeras i centrala stadsområden och — mera speciellt — hur den erforderliga volymen av byggnader och anläggningar av olika slag

skall fördelas mellan perifera och centrala stadsområden. Planläggningen av de bebyggda stadsområdenas rekonstruktion bör därför ytterst grundas på en generalplan för hela samhället.

Utredningar angående behovet av byggnader och anläggningar av olika slag förutsätter undersökningar rörande befolkningsutvecklingen och bostadsefterfrågan, näringslivets utveckling m. m. samt ställningstaganden i frågor om den standard som i olika avseenden bör eftersträvas. Av erforderliga inventeringar beträffande rådande förhållanden, som är av särskilt intresse för belysning av saneringsfrågorna, kan nämnas följande.

- a) Undersökningar rörande den centrala bebyggelsens stadsplanetekniska kvalitet med hänsyn till trafikförhållanden, tillgång till lekplatser, parker m. m.
- b) Undersökningar rörande befintliga byggnaders kvalitet och värde.
- c) Uppgifter om bostadsförhållandena, bostadslägenheternas kvalitet samt beskaffenheten av lokaler för andra ändamål.
- d) Uppgifter om äganderättsförhållanden och fastighetsindelning.

Det är endast med utgångspunkt från generalplanens bedömanden av hela samhällets byggnadsbehov möjligt att avgöra hur stor byggnadsrätt som kan medgivas i centrala områden. Den genomsnittliga exploateringsgraden (byggnadsrätten) inom de centrala områdena bör sålunda beräknas i samband med en fördelning av den totalt erforderliga byggnadsvolymen på centrala och perifera områden. Därvid måste hänsyn tagas till bland annat den erforderliga gatu- och parkarealen, avlopps- och

grundförhållandena, möjligheterna att anordna lekplatser, skolor m. m. och lämpliga kommunikationer till och från arbetsplatserna. Hänsyn måste även tagas till byggnader och stadsmiljöer som av kulturhistoriska eller andra skäl bör bevaras. Det må i detta sammanhang erinras om 28 § 2 mom. byggnadsstadgan, där det i tredje att-satsen föreskrives, att vid uppgörande av stadsplanebestämmelser, skall iakttagas

”att byggnader icke må uppföras till större höjd eller större omfång i förhållande till tomten än som betingas av stadens utveckling och verkliga behov, under nödigt beaktande av ortens traditioner, byggnadsområdets belägenhet inom staden, markens beskaffenhet, avloppsförhållandena och avstånd mellan byggnadslinjerna å ömse sidor om gata och gård, i vilket hänseende bör särskilt tillses, att byggnad i allmänhet icke uppföres till större höjd än som svarar mot nämnda avstånd.”

Riktlinjer för generalplanarbetets bedrivande och för detta arbete erforderliga utredningar kommer att diskuteras i de anvisningar angående bedrivande av generalplanarbete som för närvarande utarbetas inom byggnadsstyrelsen. Vi har därför icke anledning att här mera i detalj ingå på därmed sammanhängande frågor. Det måste emellertid framhållas, att man av praktiska skäl i allmänhet icke i samband med upprättandet av generalplan för hela samhället torde kunna få alla de översiktliga frågor tillräckligt belysta som bör vara klarlagda, innan man ger sig i kast med detaljplaneringen och projekteringen av ny bebyggelse i ett tidigare byggt kvarter. Detaljplaneringen och projekteringen torde därför i allmänhet böra föregås av ett mera ingående studium av de generalplanemässiga pro-

blemställningarna, hänförda till det särskilda stadsområde där saneringen närmast är aktuell. Hur långt detta arbete bör drivas innan generalplanen för hela samhället framlägges och antages kan emellertid icke generellt bedömas. Generalplanens ställningstagande till de ovan antydda frågorna om bebyggelsens lokalisering och byggnadsrätten inom olika stadsområden måste emellertid, liksom de riktlinjer för samhällets utbyggande i etapper som planen bör ange, under alla förhållanden grundas på ett visst minimum av utredningar beträffande förutsättningarna för sanering.

Bland annat erfordras för att i stora drag kunna bedöma gatunätets utformning vissa översiktliga utredningar rörande såväl den genomgående som den lokala trafiken och ett med ledning av dessa utredningar uppgjort förslag beträffande huvudvägarnas och huvudgatornas sträckning. Även parkeringsproblemen måste beaktas. Förslag beträffande förläggningen i ett samhälle av större kontorsbyggnader, varuhus, allmänna byggnader och andra starkt trafikalstrande anläggningar måste sålunda grundas på utredningar om möjligheterna att parkera motorfordon och cyklar. Ur brandskydds- och civilförsvarssynpunkter är det också viktigt, att man i samband med upprättandet av generalplan undersöker möjligheterna att genom brandskyddsbälten indela samhällets centrala delar i olika sektioner. Detta är särskilt önskvärt då det gäller att skilja industrianläggningar och bostäder från varandra och ger ofta möjlighet att öka utrymmet för parker och lekplatser.

De ekonomiska och juridiska förutsättningarna för saneringens genomfö-

rande kan i allmänhet icke klarläggas mera ingående på det tidiga stadium då generalplan upprättas. Vissa grundläggande undersökningar, som kan ge en uppfattning om möjligheterna att över huvud taget få till stånd sanering inom överskådlig tid, är dock nödvändiga. Sålunda bör uppgifter redovisas om ägandeförhållandena och kommunens markinnehav. Graden av saneringsmognad inom olika områden torde i detta sammanhang kunna tillräckligt belysas genom enkla uppgifter om byggnadsvärdet enligt fastighetstaxeringarna, uppgifter om byggnadernas ålder och beståndet av utdömbara bostäder och andra lokaler och i vissa fall även genom besiktningar.

För en preliminär bedömning av de ekonomiska förutsättningarna för sanering, är det vidare av betydelse, att grundförhållandena, vatten- och avloppsfrågorna och i förekommande fall även frågor rörande de kollektiva trafikmedlen ägnats uppmärksamhet.

Generalplaner för saneringsområden

Med utgångspunkt från de riktlinjer för bebyggelsens utveckling som uppdragits i generalplanen för hela samhället bör anges ett eller flera s. k. saneringsområden, dvs. områden där en mera omfattande sanering förutsättes bli genomförd enligt ett efter hand uppgjort arbetsprogram. För att på lämpligt sätt avgränsa dessa områden kan det därvid ibland bli nödvändigt att närmare penetrera och eventuellt också komplettera de inventeringar som utförts i samband med generalplanarbetet. Bland annat kan ytterligare uppgifter om de ekonomiska förutsättningarna för sa-

nering av de enskilda kvarteren blir erforderliga. Vidare kan vissa summariska uppgifter om hushåll, bostäder och rörelser av olika slag i saneringsmogna byggnader, redovisade för varje särskilt kvarter, krävas för att översiktligt klarlägga med saneringen förbundna evakueringsproblem.

Inom vissa delar av ett sålunda avgränsat saneringsområde kan det givetvis finnas förutsättningar för sanering utan mera väsentlig revision av gällande stadsplaner, medan sanering i andra delar av området måste föregås av en genomgripande omarbetning av stadsplanerna. Av skäl som kommer att utvecklas i det följande bör emellertid ny stadsplan för saneringsenheter inom området fastställas på ett så sent stadium som möjligt. Stadsplanarbetet bör sålunda fortskrida etappvis inom saneringsområdet, efterhand som sanering av olika i området ingående enheter blir aktuell. För att möjliggöra en sådan begränsning av stadsplanerna till att avse enskilda saneringsenheter måste emellertid vissa frågor av översiktlig karaktär klarläggas i en särskild generalplan för saneringsområdet. I samband med utarbetandet av en sådan plan aktualiseras ett fördjupat studium av de problemställningar som belysts i generalplanen för hela samhället. Avgörande för planens utformning blir bland annat ett ställningstagande i frågan om saneringen skall genomföras punktvis i jämförelsevis små enheter eller i ett sammanhang för kvarter eller större områden. Kan saneringen genomföras i ett sammanhang i stora enheter, har man givetvis större frihet att gruppera bebyggelsen på det ur tekniska och ekonomiska synpunkter mest ändamålsenliga sättet, än

om man måste förlita sig på punktsaneringar och därför finner det nödvändigt att åstadkomma en rättvis fördelning av byggnadsrätten mellan de enskilda tomtarna i varje kvarter. I generalplanen för ett saneringsområde bör gator och andra allmänna platser, samt byggnads-kvarter och specialområden klart anges till sina gränser. Vidare bör anges byggnadsrätten för varje kvarter, placeringen av höghus och andra dominerande byggnader samt i vissa fall även den hushöjd i gatulinje som prövats lämplig för byggnadskvarteren och specialområden. Härför kräves ett ingående studium av ekonomiska, stadsplanetekniska och arkitektoniska frågor. Här må särskilt erinras om problemet att inpassa kulturhistoriskt värdefulla byggnader och stadsmiljöer i den nya bebyggelsen. I planen kan även anges hur vissa kollektiva bostadskomplement, såsom tvättstugor, samlingslokaler m. m. bör förläggas.

Planen bör också rekommendera bestämmelser i fråga om trafiken, såsom utfartsförbud mot vissa gator, föreskrifter om gemensamma områden inom kvarteren för in- och utlastning av varor samt bestämmelser om det antal garage och parkeringsplatser som skall anordnas på tomtmark. Eftersom man redan vid uppgörandet av en generalplan för hela samhället fått anledning att grundligt utreda de problem som sammanhänger med den genomgående trafiken och behovet av genomfartsleder, är det nu ett närmare studium av den lokala inomstadstrafikens problem som träder i förgrunden. Det samband som råder mellan graden av exploatering för bebyggelse och den förväntade trafikvolymen inom området måste beaktas. Den byggnads-

rätt som fastställes för kvarteren och utformningen av gatunätet blir sålunda inbördes beroende av varandra. Byggnadsrätten kan inte sättas högre än den disponibla gatuarealen tillåter och omvänt, om viss byggnadsrätt skall medges måste ett däremot svarande gatuutrymme beredas. Av största vikt är, att behovet av parkeringsplatser för både motorfordon och cyklar, samt parkeringsplatsernas fördelning på gatumark och tomtmark och behovet av garage utredes. De parkeringsproblem som uppstår vid planering av teatrar, biografier, folkets hus, hotell och liknande byggnader som alstrar stor trafik måste undersökas särskilt ingående.

En annan viktig uppgift i samband med den översiktliga planeringen av saneringsområdena är att utreda hur vatten- och avloppsproblemen och problemet om öskadliggörandet av spillvatten kan lösas. Det tidigare befintliga vatten- och avloppsnätet kan vara sådant, att det måste omläggas i samband med saneringen. Avloppsledningarna kan nämligen ligga så grunt, att källarvåningarna i den nya bebyggelsen ej kan vinna anslutning till dem. Vidare kan både vatten- och avloppsledningarna ha för kläna dimensioner för att tåla den ökade belastning som uppstår vid en intensivare exploatering. I fråga om vattenledningsnätet måste man även beakta att större hushöjder ställer ökade krav på trycket i ledningarna. Det kan också förekomma, att vatten- och avloppsledningar åtminstone delvis måste omläggas beroende på exempelvis, att gator erhåller ändrad sträckning i samband med saneringen. Det är av väsentlig betydelse, att de utredningar som erfordras i detta sammanhang förutom

vatten- och avloppsnätets tekniska utformning även avser kostnaderna för dess utbyggnad.

Inom ett saneringsområde är det icke ovanligt, att de befintliga vatten- och avloppsledningarna är så gamla, att det är en tidsfråga när de behöver utbytas mot nya ledningar. I vissa fall kan det även vara aktuellt att omlägga avloppsnätet, därför att man önskar bortleda spillvatten och dagvatten i olika ledningar, i stället för som hittills i en gemensam ledning för att erhålla en billigare och effektivare rening av avloppsvattnet. Det må anmärkas, att kostnaderna för omläggningarna av avloppsledningarna i sådana fall icke kan betraktas som kostnader för saneringens genomförande, eftersom de är ofrånkomliga även om sanering icke kommer till stånd.

Generalplanen för saneringsområdet kan lämpligen redovisas på en översiktskarta i skala 1 : 2 000, och i anslutning till denna karta bör, i den mån så är möjligt, redovisas en preliminär etappindelning. Planen bör lika väl som generalplanen för hela samhället utarbetas i samråd med berörda statliga myndigheter och antagas av fullmäktige.

Det må anmärkas, att vad vi här rekommenderat icke innebär att något nytt planinstitut måste införas i byggnadslagen. Byggnadslagstiftningen förutsätter nämligen att generalplan skall kunna upprättas icke blott för planläggningen av hela samhällets bebyggelse utan även för lösningen av speciella planläggningsproblem i en kommun. Generalplan för område, där stadsplan tidigare finnes fastställd, kan visserligen icke fastställas, men en sådan plan bör kunna fylla sin uppgift, även om den

icke förlänas de rättsverkningar som är förenade med fastställelse.

Förberedelser för saneringsföretag som kan igångsättas innan generalplaner upprättats

Som redan inledningvis framhållits är det ofta möjligt att påbörja åtminstone en viss begränsad saneringsverksamhet, innan det jämförelsevis tidskrävande generalplanarbetet slutförts. För att därvid icke föregripa den fortsatta stadsförnyelsen bör man emellertid under alla förhållanden, innan saneringsföretagen sättes i gång, söka belysa den aktuella saneringsverksamhetens plats i ett större sammanhang.

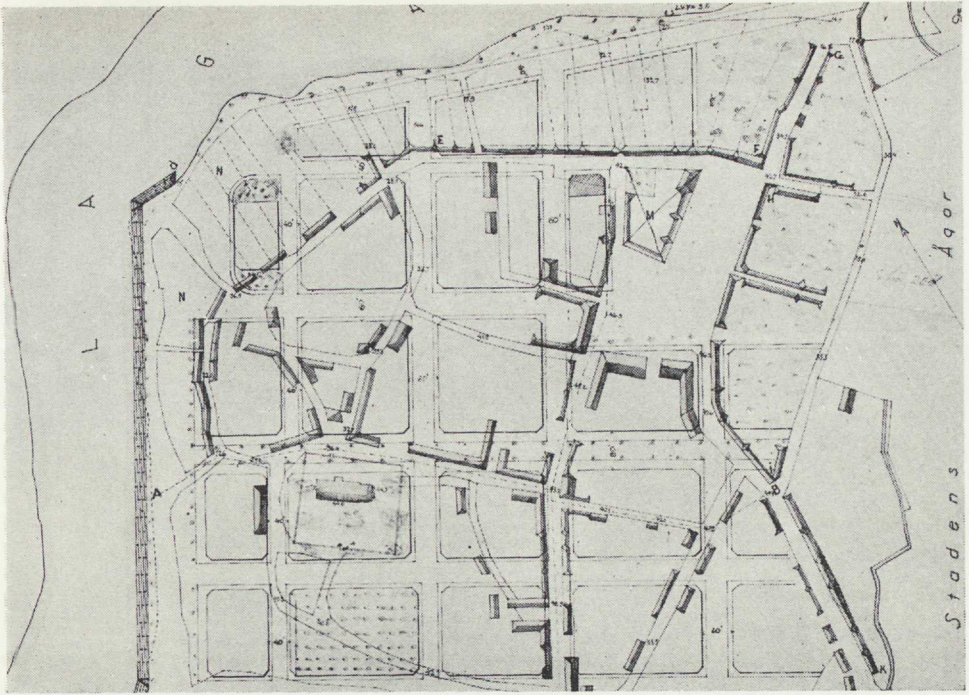
De utredningar som bör föregå igångsättande av ett saneringsföretag kan sålunda icke begränsas till att avse endast den berörda tomten eller kvarteret. I första hand gäller det givetvis att klarlägga, att det område som beröres av saneringen icke i framtiden behöver tagas i anspråk för annat ändamål, och att byggnadskvarterets form icke kommer att ändras till följd av gatulegning eller av andra skäl. Vidare måste byggnadsrätten och hushöjden bestämmas med hänsyn till den byggnadsrätt som kan finnas lämplig för staden eller stadsdelen som helhet. Eljest riskerar man, att de tomter eller kvarter som först saneras får en byggnadsrätt som avsevärt överstiger vad som senare visar sig möjligt eller lämpligt för de intilliggande kvarteren, vilket kan leda till övervärderingar av fastigheterna i dessa kvarter. Liknande överväganden bör göras beträffande våningsytans fördelning mellan bostäder och lokaler för andra ändamål. Även om en viss fel-

planering i detta hänseende ibland kan rättas till vid sanering av omgivande tomter eller kvarter, kan man genom att lägga in alltför många affärslokaler i det aktuella projektet väsentligt försämra de ekonomiska förutsättningarna för den fortsatta saneringen av kvarteret eller området. Erforderliga ändringar i tomtindelningen bör vidtagas, så att lämpliga saneringsenheter kan bildas av icke blott den aktuella kvartersdelen utan även återstående delar av kvarteret. Möjligheterna att tillgodose behovet av lekplatser och planteringar bör undersökas för kvarteret som helhet. Om kvarteret skall inrymma butiker och andra lokaler dit varor transporteras, bör man undersöka huruvida icke vissa gårdsutrymmen lämpligen kan ställas till tomtägarnas gemensamma disposition för att kunna tagas i anspråk vid ut- och inlastning. Även behovet av utrymme för parkering och garagering av motorfordon på tomtmark bör i de flesta fall undersökas för hela kvarteret.

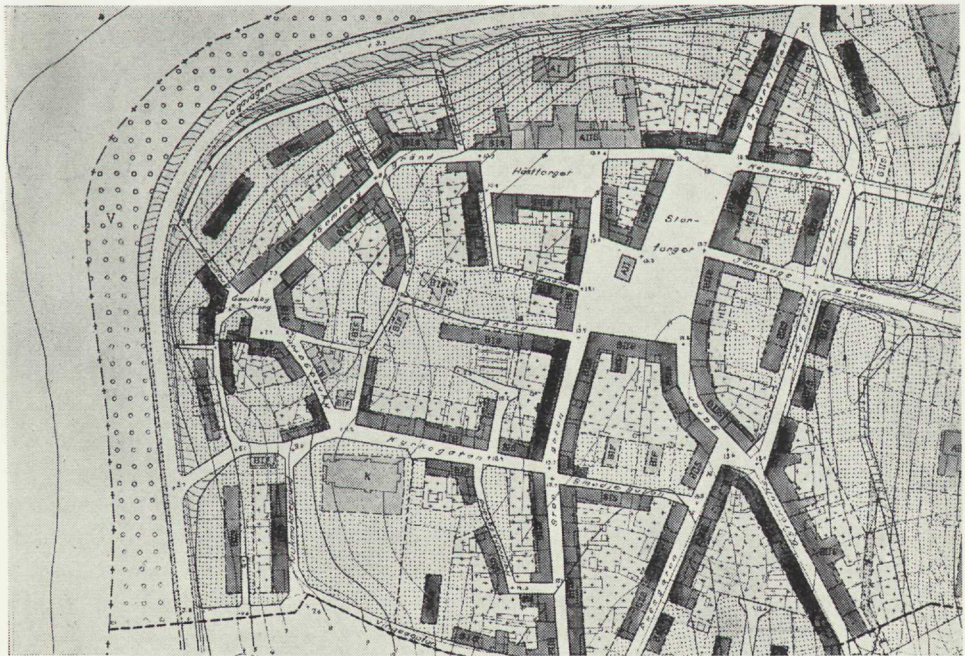
Detaljplanering och projektering

Vid stadsplanläggning av obebyggd mark eftersträvar man numera i allmänhet att begränsa stadsplanen till områden där exploatering är omedelbart förestående. Detta kan bidra till en följdriktig utbyggnad av stadsområdet och en nödvändig samordning av planläggningen och projekteringen av den nya bebyggelsen.

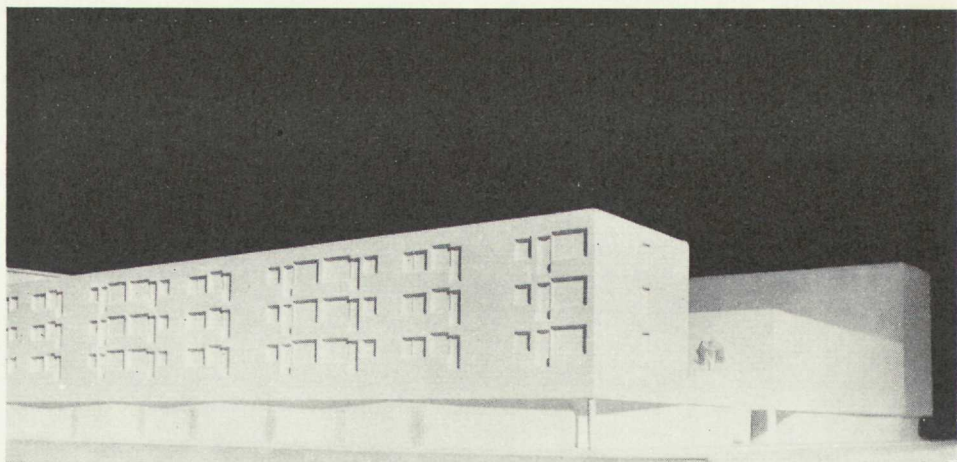
Som tidigare antytts kan starka skäl anföras för tillämpning av samma princip vid planläggning av saneringsområden. Under senare år har uppfattningarna om hur de centrala stadsområdena bör exploateras kommit att



Loholm. Stadsplan fastställd 1881. Ett rutnät har lagts över den befintliga bebyggelsen. Planen tar ingen hänsyn till de ekonomiska och juridiska f rs t ningarna f r saneringens genomförande.



Loholm. Stadsplan fastställd 1944. Planen ankn yer mera realistiskt till det befintliga gatunätet och den nuvarande bebyggelsen. Atskilliga drag i stadsbilden har därigenom bevarats och möjligheterna att få sanering till stånd har ökats.



Uppsala. Kvarteret Hästen. Modell av planerad bebyggelse sedd från Kungsängsgatan.



Uppsala. Kvarteret Hästen. Nuvarande bebyggelse.

väsentligt ändras, bland annat till följd av motortrafikens snabba utveckling. På grund av trafikens växande krav på utrymme är det sålunda nu på många håll nödvändigt att minska byggnadsrätten även inom stadsområden, som regleras av relativt sent fastställda stadsplaner. Även utvecklingen på husbygandets och fastighetsförvaltningens områden har medfört att många jämförelsevis nya stadsplaner redan är föråldrade. Skulle man även framdeles på en gång fastställa stadsplaner för stora områden, vilkas sanering kanske tar decennier i anspråk, måste man sålunda räkna med att dessa planer till mycket stor del kommer att vara föråldrade, långt innan deras genomförande aktualiseras. Det är givetvis omöjligt att vid upprättandet av stadsplan ta hänsyn till ännu icke kända tekniska, ekonomiska eller juridiska förutsättningar för genomförandet av konkreta saneringsföretag. Bland annat måste man utgå från de vid tidpunkten för planens fastställande rådande äganderättsförhållandena. Det är därför fördelaktigt, om man för detaljplaneringen kan avvakta en tidpunkt, då förutsättningar för sammanläggning av fastigheter till ändamålsenliga saneringsenheter skapats genom kommunens eller enskilda företagens markförvärv.

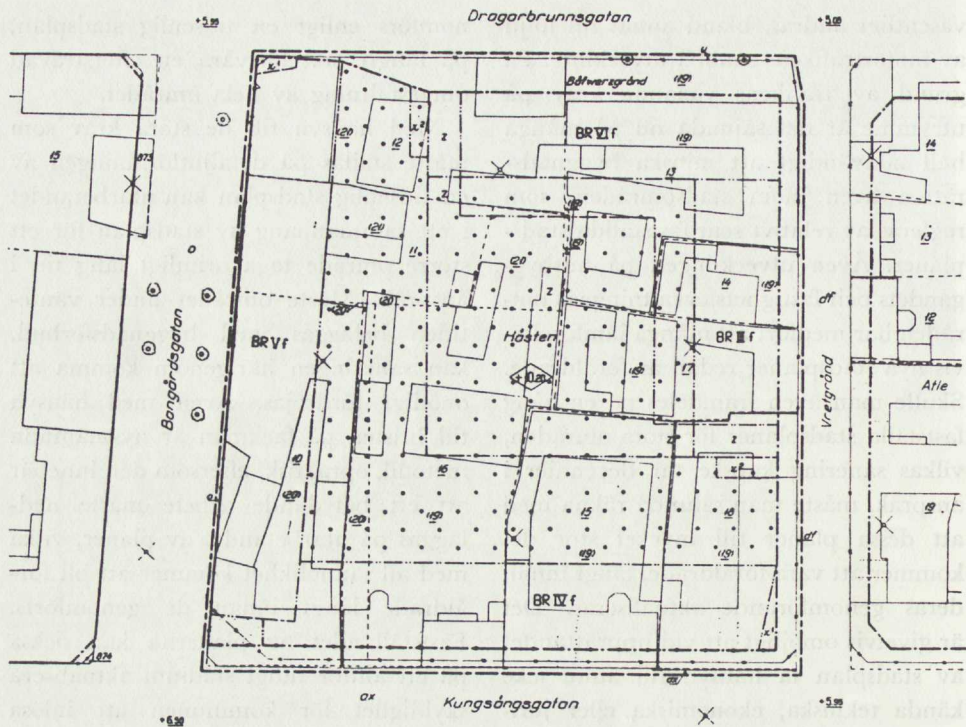
Fastställes stadsplanen för ett större område i ett sammanhang minskas också kommunens möjligheter att på ett ändamålsenligt sätt leda och samordna den sanering som efter hand bör genomföras på enskilda eller kommunala initiativ. Det blir svårare att inordna initiativen till sanering i ett lämpligt tid-schema och att förhindra över hela området utspridda punktsaneringar. Sådana punktsaneringar kan, även om de ge-

nomförs enligt en tidsenlig stadsplan, på längre sikt försvåra en eftersträvad omgestaltning av hela området.

Med hänsyn till de stora krav som måste ställas på detaljutformningen av en tidsenlig stadsplan kan utarbetandet i ett sammanhang av stadsplan för ett större område taga orimligt lång tid i anspråk. Måste området under väntetiden beläggas med byggnadsförbud, kan saneringen härigenom komma att onödigt fördröjas. Även med hänsyn till bristen på fackmän är nyssnämnda metodik opraktisk, eftersom den innebär att ett betydande arbete måste nedläggas på utarbetandet av planer, vilka med all sannolikhet kommer att bli föråldrade långt innan de genomförs. Fastställandet av planerna kan också på ett alltför tidigt stadium aktualisera skyldighet för kommunen att inlösa exempelvis mark avsedd för allmän plats.

Om man i stället inskränker sig till att för hela saneringsområdet utarbeta en generalplan enligt de riktlinjer som redovisats i det föregående, kan planläggningen smidigare anpassas till projekteringen och det praktiska genomförandet av saneringsföretagen. Vidare underlättas en samordning av saneringsinitiativen inom ramen för ett kommunalt handlingsprogram.

Stadsplaner för särskilda saneringsenheter bör sålunda upprättas och fastställas först då saneringsföretagens genomförande är nära förestående och i omedelbar anslutning till projekteringen och de övriga förberedelser som icke tidigare kunnat vidtagas. Innan stadsplanen fastställts bör det stå klart, att den också kan genomföras, vilket innebär att de med genomförandet sammanhängande ekonomiska, administrativa



Kvarteret Hästen, Uppsala. Förslag till ändrad stadsplan. Saneringen av kvarteret skall ske i ett sammanhang, vilket förutsätter samgående mellan flera fastighetsägare. Stadsplanearbetet har utförts parallellt med projekteringen av den nya bebyggelsen och stadsplanen har sålunda ändrats i anslutning till det utförade projektet.

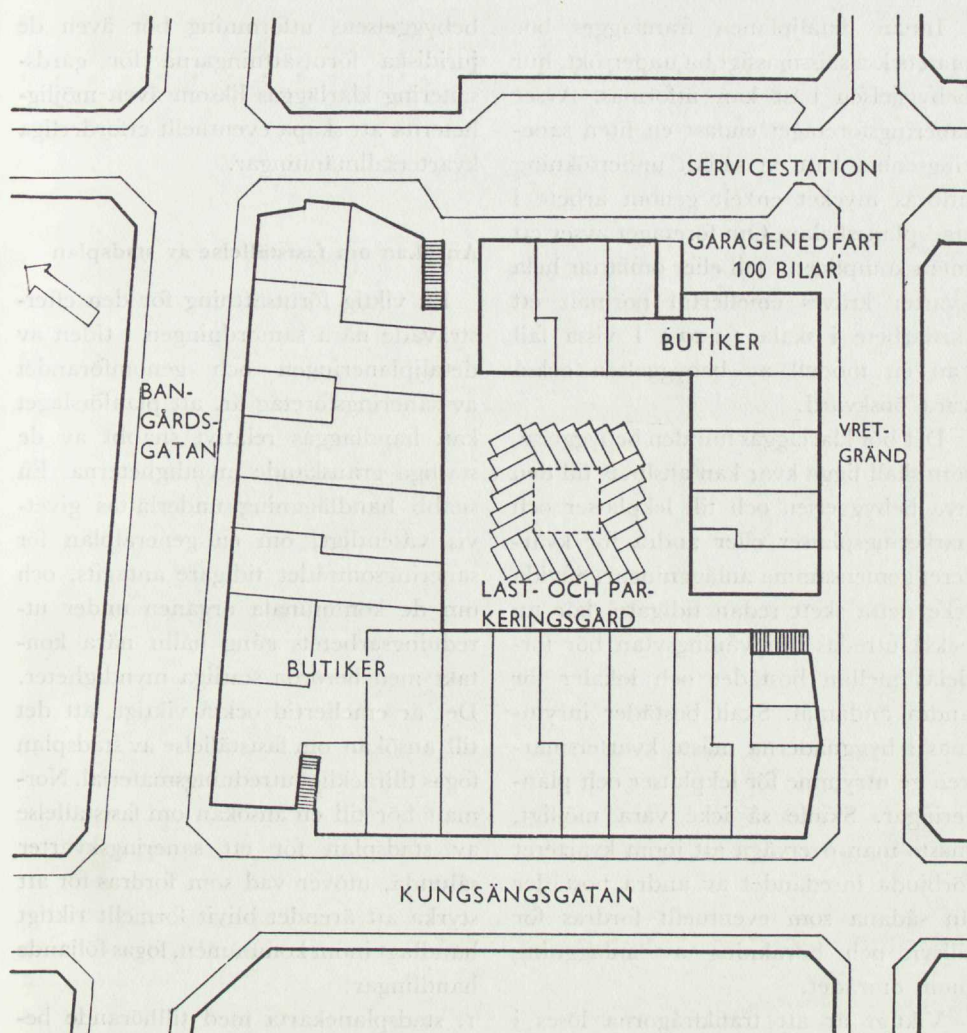
och juridiska problemen ägnats ett tillräckligt studium. Man bör sålunda söka beräkna kostnaderna för tomtmarkens förvärvande och iordningsställande, varvid icke blott köpeskillingen för marken, grundförstärkningskostnader o. dyl. bör beaktas utan även kostnader för evakuering av fastigheterna m. m. Med ledning av ungefärliga uppgifter om byggnadskostnader och hyror bör man vidare söka bedöma vilket tomtvärde den nya bebyggelsen kan förränta.

I den mån så icke tidigare skett, bör man nu definitivt taga ställning till vilka byggnader som bör rivras och vilka som lämpligen kan bibehållas.

Kontakt bör sökas med fastighets-

ägarna för att inhämta mera exakta uppgifter om fastighetsvärden och hyresavkastning än som i samband med den mera översiktliga planeringen kunnat erhållas ur taxeringslängder och liknande material. I detta sammanhang bör man givetvis också, såvida icke fastigheterna redan förvärvats av kommunen eller det företag som skall genomföra saneringen, förhöra sig om fastighetsägarnas intresse att medverka i saneringen och om deras villighet att sälja sina fastigheter. Man bör nu också, som ett led i förberedelserna för fastigheternas evakuering, inhämta erforderliga uppgifter om hyresgästerna.

Kännedom om grundförhållandena



Kvarteret Hästen, Uppsala. Bottenplan till den nya bebyggelsen med butiker och uppgångar. Gårdsutrymmet skall disponeras gemensamt av fastighetsägarna för in- och utlastning och parkering. Garageplatser anordnas i källaren. Ovan parkeringsgården skall läggas ett plan med lekplatser och ingångar till lägenheterna.

inom kvarteret kan ibland få avgörande ekonomisk betydelse. Kravet på fullgoda grundundersökningar får sålunda icke eftersättas. Den omständigheten, att de tomter där ny bebyggelse skall projekteras redan är bebyggda, innebär icke någon garanti för att undergrundens stabilitet är betryggande ens för nya byggnader av ungefär samma storlek.

Det kan icke vara ändamålsenligt att bygga i överensstämmelse med en tilltänkt plan, om en utredning ger vid handen, att ett orimligt dyrt grundläggningssätt måste tillgripas. Grundundersökningen kan då ge till resultat, att byggnadsrätten måste överflyttas till andra kvartersdelar eller kvarter med bättre grundförhållanden.

Innan detaljplanen framlägges bör man också skissmässigt ha undersökt, hur bebyggelsen bäst kan utformas. Avser saneringsföretaget endast en liten saneringsenhet kan en sådan undersökning utföras mycket enkelt genom arbete i stadsplaneskalan. Om företaget avser ett mera komplicerat fall eller omfattar hela kvarter kräves emellertid normalt ett skissarbete i skala 1 : 200. I vissa fall kan en modell av bebyggelsen också vara önskvärd.

Det bör klarläggas hur den bebyggelse, som skall ligga kvar kan anslutas till den nya bebyggelsen och till lekplatser och parkeringsplatser eller andra för kvarteret gemensamma anläggningar. Såvida icke detta skett redan tidigare, bör nu också utredas hur våningsytan bör fördelas mellan bostäder och lokaler för andra ändamål. Skall bostäder inrymmas i byggnaderna måste kvartersmarken ge utrymme för lekplatser och planteringar. Skulle så icke vara möjligt, måste man överväga att inom kvarteret förbjuda inredandet av andra bostäder än sådana som eventuellt fordras för tillsyn och bevakning av anläggning inom området.

Viktigt är att trafikfrågorna lösas i samband med skissutredningen. Utrymme måste beredas icke blott för långtidsparkering och garagering av fordon utan även för in- och utlastning av varor till butiker, hantverkslokaler, lager m. m.

Även om det icke förutsatts att hela kvarteret skall saneras i ett sammanhang, bör givetvis de här berörda frågorna utredas för hela kvarteret. Eljest tvingas man ofta till opraktiska och oekonomiska lösningar.

I anslutning till utredningarna om

bebyggelsens utformning bör även de juridiska förutsättningarna för gårds-sanering klarläggas liksom även möjligheterna att skapa eventuellt erforderliga kvartersallmänningar.

Ansökan om fastställelse av stadsplan

En viktig förutsättning för den eftersträvade nära samordningen i tiden av detaljplaneringen och genomförandet av saneringsföretag är, att planförslaget kan handläggas relativt snabbt av de statliga granskande myndigheterna. En snabb handläggning underlättas givetvis väsentligt, om en generalplan för saneringsområdet tidigare antagits, och om de kommunala organen under utredningsarbetets gång hållit nära kontakt med berörda statliga myndigheter. Det är emellertid också viktigt, att det till ansökan om fastställelse av stadsplan fogas tillräckligt utredningsmaterial. Normalt bör till en ansökan om fastställelse av stadsplan för ett saneringskvarter sålunda, utöver vad som fordras för att styrka att ärendet blivit formellt riktigt handlagt inom kommunen, fogas följande handlingar:

1. stadsplanekarta med tillhörande bestämmer och beskrivning av förslaget samt grundkarta och fastighetsförteckning;
2. sådan översiktskarta med tillhörande beskrivning som erfordras för förslagens bedömning ur generalplanemässiga synpunkter;
3. förslag till saneringsenheter och tomtindelning;
4. sådana tekniska utredningar angående trafikfrågor, grundförhållanden samt vattenförsörjning och avlopp som erfordras för förslagets prövning;

5. utredningar rörande de ekonomiska förutsättningarna för förslaget genomförande, med uppgifter om beräknade kostnader för förvärv och iordningsställande av tomtmarken, intrångsersättningar m. m. samt preliminära fastighetsekonomiska kalkyler avseende den nya bebyggelsen och uppgift om huruvida statlig saneringssubvention ifrågasättes;
6. utredningar rörande planens praktiska genomförande med etapp- och tidsschema för olika arbeten samt
7. i förekommande fall uppgifter om eventuella samfällighetsavtal och ansökan om expropriation.

Förbud mot nybyggnad

Den metodik för stadsplanearbete i bebyggda stadsområden som vi här föreslagit står helt i överensstämmelse med de tankegångar som legat till grund för 1947 års byggnadslagstiftning och kan tillämpas utan ändringar i denna lagstiftning. I den mån så erfordras för att förhindra nybyggnadsföretag, som på ett olämpligt sätt föregriper mera omfattande sanering, kan kommunen hos länsstyrelsen utverka förbud mot nybyggnad enligt 35 § byggnadslagen. Har generalplan antagits för ett saneringsområde, kan hemställan om sådant nybyggnadsförbud begränsas till att avse de delar av området där nybyggnad enligt gällande planer skulle komma att stå i strid mot generalplanen.

Nybyggnadsförbud enligt 35 § byggnadslagen kan visserligen till en början endast utverkas för högst ett år, men förbudet kan därefter förlängas. Det förekommer numera i ett stort antal fall, att sådant byggnadsförbud förlänges

flera år utan att resultera i någon fastställd stadsplan. Även om ett under en lång följd av år kvarstående byggnadsförbud ibland givetvis kan innebära ett alltför hårt ingrepp i den enskilde fastighetsägarens dispositionsrätt över marken och därför bör undvikas, kan det i andra fall vara en oundgänglig förutsättning för rationell planläggning av bebyggelsen. Ur sistnämnda synpunkt kan det vara väl förenligt icke blott med det allmännas utan även med de enskilda markägarnas egna intressen. Det är också uppenbart, att den metodik för stadsplanläggning av saneringsområden som vi i det föregående rekommenderat i många fall kan tillämpas endast om förbud mot nybyggnad inom vissa delar av dessa områden kan utsträckas över en mycket lång följd av år. Det bör därför övervägas om icke den relativt omständliga procedur som successiva förlängningar av byggnadsförbud utfärdade för korta tidsperioder innebär, kunde ersättas med ett enklare och smidigare tillvägagångssätt. En tänkbar väg att få till stånd de för planläggningen erforderliga byggnadsförbuden vore måhända att till generalplan som antagits av fullmäktige knyta sådana rättsverkningar, att nybyggnad icke finge företagas på fastighet, där gällande stadsplan strider mot generalplanen. Nybyggnadsförbudet skulle då automatiskt komma att gälla intill dess ny stadsplan upprättades, d. v. s. som regel intill dess projektering och genomförande av nybyggnadsföretag vore omedelbart förestående. Ett stadgande av nyssnämnda innebörd skulle eventuellt kunna införas i 14 § byggnadslagen, som kunde ges följande ändrade lydelse.

”Hava stadsfullmäktige beslutat göra framställning om fastställelse av generalplan be-

träffande visst område eller ändring av fastställd generalplan, må nybyggnad, innan framställningen prövats, ej företagas inom område som avses med denna.

Har beslut fattats om antagande av generalplan, som icke avses att fastställas, eller om antagande av ändring av sådan generalplan må nybyggnad icke företagas inom område där gällande stadsplan strider mot generalplanen.

Utan hinder av vad i första och andra styckena sägs må länsstyrelsen medgiva undantag, såvitt generalplanens genomförande icke försvåras."

En självklar förutsättning för att rättsverkningar av antydd art skall kunna knytas till en antagen generalplan är givetvis, att planen före antagandet i enlighet med stadgandet i 20 § byggnadsstadgan i vederbörlig ordning granskats, och att den icke föranlett väsentliga erinringar från planmyndighetens sida. Det kan emellertid också ifrågasättas om icke hänsynen till markägarens intressen motiverar att stadgandet kringgärdas med ytterligare garantier mot missbruk. Vi finner det angeläget, att den här diskuterade frågan utredes mera ingående, varvid givetvis också andra alternativ för dess lösande än det av oss antydda bör prövas. Utredningen bör syfta till att skapa ett instrument för åvägbringande av erforderliga byggnadsförbud som, utan att inkräkta på rättssäkerheten, kan tillämpas på ett enkelt och smidigt sätt.

Det kunde möjligen ifrågasättas, om icke antagandet av en generalplan som automatiskt medför byggnadsförbud skulle komma att binda stadsplaneringen alltför hårt. Häremot må framhållas, att antagandet av en sådan generalplan för ett saneringsområde ger kommunen friare händer vid stadsplaneringen än antagandet och fastställandet i ett sammanhang av en stads-

plan för hela området, på sätt som tidigare varit praxis.

Skulle en stadsplan, upprättad i anslutning till en tidigare antagen generalplan, i vissa avseenden komma att avvika från generalplanen, finge fullmäktiges antagande av stadsplanen också anses innebära, att generalplanen ändrats. Vid handläggningen av ett sådant stadsplaneärende borde givetvis motiven för avvikelse från generalplanen redovisas, och konsekvenserna för den fortsatta planeringen belysas.

Skulle stadsplaneförslaget innebära sådana avvikelser från generalplanen, att förutsättningarna för generalplanens genomförande väsentligt rubbades även inom andra delar av saneringsområdet än de fastigheter förslaget avsåg, borde det grundas på en före eller samtidigt med den nya stadsplanen antagen, reviderad generalplan.

Möjligheterna att förhindra vissa icke önskvärda investeringar

Genomförandet av ett saneringsprogram kan avsevärt försvåras icke blott av punktsaneringar, som föregriper en fortsatt mera omfattande sanering, utan även av reparationer, om- och tillbyggnader och andra investeringar som konserverar äldre byggnader.

Det kan emellertid icke vara rimligt att söka förhindra alla slag av reparations- och underhållsarbeten på byggnader, som enligt uppgjorda planer skall rivas och lämna plats för ny bebyggelse. Skall byggnaden enligt planerna kvarstå under en längre följd av år, bör åtminstone sådant underhållsarbete få utföras, som erfordras för att hålla den nödtorftigt i skick intill dess tidpunkten

för saneringen ryckt närmare. Det sagda understryker vikten av att kommunen söker utforma ett program med ett ungefärligt tidschema för saneringen. Föreligger ett sådant program, bör det också i viss utsträckning vara möjligt för kommunerna att förmå ägare av saneringsfastigheter att frivilligt avstå från att göra alltför långsiktiga investeringar i fastigheterna.

Kan man genom frivilliga uppgörelser med de berörda fastighetsägarna icke förhindra sådana investeringar, ger byggnadslagstiftningen emellertid också vissa möjligheter till tvångsingripanden. Enligt 169 § byggnadsstadgan kan nämligen åtskilliga av de investeringar, varom här kan bli fråga, införas under begreppet nybyggnad och sålunda förhindras genom förbud enligt 35 § byggnadslagen.

Huvudregeln om vad som är att hänföra till nybyggnad återfinnes i 169 § byggnadsstadgan, första stycket, där det heter:

”Till nybyggnad är att hänföra ej blott uppförande av helt ny byggnad utan även väsentlig ändring av befintlig byggnad, såsom till-, på- eller ombyggnad, byggnads inredande helt eller delvis till väsentligen annat ändamål än det, vartill byggnaden förut varit använd, samt andra förändringar i avseende å byggnads yttre eller inre utförande av den genomgripande beskaffenhet att de kunna anses jämförliga med ombyggnad. Ändring av befintlig byggnad, som strider eller genom ändringen skulle komma att strida mot fastställd generalplan, stadsplan, byggnadsplan eller utomplansbestämmelser eller mot bestämmelserna i 96, 97 eller 141 § denna stadga, skall anses som nybyggnad, oavsett vad i första punkten sägs.”

I paragrafens andra stycke har angivits de särskilda omständigheter som i övrigt skall beaktas vid bedömning av frågan om en ändring är att hänföra

till nybyggnad. Där återfinnes en regel som säger, att vid bedömning av vad som skall anses vara nybyggnad skall beaktas, om kostnaderna för ändringen är av större omfattning i förhållande till byggnadens värde antingen i och för sig eller i förening med kostnaderna för annat arbete av enahanda beskaffenhet, som utförts å byggnad under de närmast föregående åren.

Till denna regel är fogade två punkter, som erinrar om nödvändigheten av att taga hänsyn till saneringsbehovet. Vid avgränsning av nybyggnadsbegreppet skall nämligen övervägas, om byggnaden till följd av ålder eller bristande underhåll eller på grund av att den innehåller fuktiga, kalla eller mörka lägenheter eller av andra liknande skäl är mindervärdig, samt det därför är önskvärt, att byggnaden snart avlägsnas, och om inlösen av byggnaden är förestående inom en nära framtid.

Enligt stadsplaneutredningen skulle de ovan refererade bestämmelserna innebära, att om saneringsbehovet är stort, är en ändring att hänföra till nybyggnad även om kostnaderna för densamma endast uppgår till några få procent av byggnadsvärdet. Är saneringsbehovet däremot litet, bör procentsatsen kunna höjas avsevärt. Medför byggnadens kvarstående icke några sanitära olägenheter för hyresgästerna eller för närboende samt är inlösen icke förestående för gatavidgning eller eljest, synes sålunda nybyggnad icke behöva anses föreligga, även om ändringskostnaderna skulle uppgå till 15—20 procent av byggnadens värde.

Varken ändringskostnaderna eller byggnadsvärdet är — fortsätter stadsplaneutredningen — vid avgörandet av

frågan, om nybyggnad föreligger, i regel kända till sina närmare belopp. En uppskattning av dessa belopp måste därför vidtagas. Det torde härvid icke kunna erfordras, att till grund för uppskattningen lägges någon mera vidlyftig utredning. Även om endast ganska ungefärliga belopp är kända, torde frågan kunna bedömas på ett tillfredsställande sätt. De kostnadsbelopp som erhålles vid uppskattningen bör i erforderlig mån justeras med hänsyn till ett eventuellt förhandenvarande onormalt konjunkturläge.

Enligt sista punkten i andra stycket skall slutligen beaktas, om ändringen medför förändringar beträffande bjälklag, vertikala bärverk eller andra konstruktiva byggnadsdelar.

Tredje stycket säger att vad i ifrågasvarande paragraf stadgas dock icke skall medföra, att såsom nybyggnad anses anordnande av värmeledning eller vattenklosett eller andra hygieniska förbättringar i befintlig byggnad, som, även om sådan anordning ej medgäves, måste antagas komma att kvarstå under längre tid.

Stadsplaneutredningen framhöll, att i praxis i åtskilliga fall tvist uppkommit huruvida installation av värmeledning och w. c. samt därmed sammanhängande arbeten, såsom uppförande av skorsten och inredande av pannrum m. m., vore att hänföra till nybyggnad. Avgörandet har därvid brukat gå i den riktningen, att nybyggnad icke ansetts föreligga. Enligt stadsplaneutredningens mening är det angeläget, att dylika hygieniska förbättringar icke hindras, även om bebyggelsen är fullt saneringsmogen och det sålunda i och för sig är önskvärt, att byggnaden avlägsnas. En förutsättning

för att sådan förbättring i ett saneringsmoget hus skall kunna anses lämplig syntes dock vara, att anledning finnes till antagande, att byggnaden, även om ändringen icke sker, kommer att kvarstå under längre tid. Utredningen upptog därför i paragrafens tredje stycke föreskrift därom, att under nämnda förutsättning såsom nybyggnad icke skall anses sådan ändring som består i anordnande av värmeledning, w. c. eller dylikt.

Möjligheterna att tillämpa de ovan refererade bestämmelserna i 169 § andra och tredje styckena för att förhindra icke önskvärda investeringar i saneringsfastigheter synes hittills icke ha tillräckligt uppmärksamrats. Dessa möjligheter ökar givetvis i samma mån man tillfredsställande kan visa, icke blott att behov av sanering föreligger, utan även att saneringen enligt ett konkret utarbetat handlingsprogram avses skola genomföras inom viss närmare angiven tid. Om kommunen kan upprätta ett sådant program, vari anges viss tidsordning för genomförandet av olika saneringsföretag, bör bestämmelserna i 169 § byggnadsstadgan sålunda kunna bli ett verksamt stöd för strävandena att underlätta saneringen.

Vi har även övervägt om icke genom en lagändring möjligheter borde skapas att ytterligare skärpa byggnadsförbudet, så att det kunde inbegripa även smärre reparations- och underhållsarbeten, ändrad användning av byggnad, etc. En sådan skärpning skulle otvivelaktigt kunna ytterligare förbättra förutsättningarna för rationell sanering. Den skulle emellertid å andra sidan innebära avsevärda olägenheter icke blott för fastighetsägarna utan även för de i

fastigheterna boende och skulle säkerligen på goda grunder kunna uppfattas som stötande, särskilt om saneringen icke skulle komma till stånd inom avsedd tid. Svårigheterna att kontrollera efterlevnaden av ett på dylikt sätt skärpt byggnadsförbud skulle sannolikt också bli mycket stora. Vi vill därför icke yrka på en sådan skärpning.

Samtidig fastställelse av stadsplan och tomtindelning

Innan 1931 års stadsplanelag trädde i kraft, kunde tomtindelning i vissa fall prövas och fastställas i samband med stadsplanens upprättande. Denna ordning ansågs då medföra vissa olägenheter vid ändring av sålunda fastställd tomtindelning och upptogs därför inte i stadsplanelagen och byggnadslagen.

Det vore emellertid nu lämpligt att åter införa denna möjlighet i lagstiftningen. Eftersom man bör ingående studera saneringsenhetens utformning i samband med upprättandet av stadsplanen, skulle en snabb handläggning av stadsplane- och tomtindelningsärenden avseende saneringsföretag härigenom främjas.

Vi föreslår därför, att 33 § byggnadslagen ges följande ändrade lydelse:

”Tomtindelning så ock ändring därav antages av byggnadsnämnden men skall för att bli gällande fastställas av länsstyrelsen.

Där fråga om stadsplan och tomtindelning finnes lämpligen böra prövas i ett sammanhang må tomtindelning och ändring därav antagas och fastställas av samma myndigheter som prövar fråga om antagande och fastställelse av stadsplanen.”

En dylik ändring av byggnadslagen förutsätter givetvis också en mindre justering av byggnadsstadgan (41 § 2 mom. och 42 §).

Saneringsärendenas handläggning

För att alla de synpunkter som måste beaktas vid planläggningen av sanering skall kunna komma till sin rätt, måste uppenbarligen de skilda kommunala organ som har ansvar för stadsbyggandet samarbeta. Detta gäller främst byggnadsnämnden och drätselkammaren, respektive kommunalnämnden. Formerna för samarbetet kan givetvis växla från kommun till kommun.

Finnes inom kommunen ett särskilt samarbetsorgan för handläggning av generalplanefrågor, bör detta också kunna handlägga saneringsärendena. Det är viktigt, att ett sådant organ är kommunalpolitiskt representativt, och icke blott drätselkammaren och byggnadsnämnden utan även hälsovårdsnämnden kan lämpligen vara representerad då saneringsärendena handlägges.

Vi har redan framhållit betydelsen av att kommunerna, då de planlägger sanering, på ett tidigt stadium söker kontakt med berörda statliga myndigheter. Lika viktigt är emellertid att de olika synpunkter samordnas som dessa myndigheter kan lägga på stadsplanetekniska, ekonomiska och administrativa frågor. I samma mån som saneringsverksamheten får ökad omfattning, aktualiseras sålunda behovet av ett fastare samarbete mellan de centrala myndigheter, respektive de länsorgan som har intressen att bevaka i saneringsfrågan. Översikts- och detaljplaner avseende sanering bör regelmässigt prövas i nära samarbete mellan representanter för bl. a. byggnadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och på länsstadiet bör motsvarande samarbete organiseras mellan länsarkitekten, länsbostadsdirektören och vägdirektören.

Rådgivning, utredningar och forskning i saneringsfrågor

Statlig rådgivning och service

Åtskilliga problem som aktualiseras i samband med saneringsförberedelserna har endast kunnat antydast i det föregående. Våra förslag och rekommendationer har i första hand syftat till att stimulera sanering inom de stadsområden, där problemen lättast kan överblickas och riskerna att på ett olyckligt sätt föregripa fortsatt sanering är minst. Vi har emellertid också framhållit nödvändigheten av att kommunerna snarast möjligt vidtar förberedelser för en mera genomgripande rekonstruktion av äldre stadsområden.

I samma mån som saneringsverksamheten får ökad omfattning blir planeringsproblemen svårare att lösa och anspråken på kommunernas administrativa resurser kommer därmed också att växa. Kommunerna torde då få anledning att i ökad utsträckning vända sig till de statliga organ vilkas verksamhet på olika sätt har sammanhang med stadsbyggnad och bostadsförsörjningen — närmast byggnadsstyrelsen, bostadsstyrelsen och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, samt dessa styrelsers länsorgan — för att samråda i olika saneringsfrågor.

De statliga organen bör kunna ge kommunerna råd och anvisningar beträffande uppläggningsplaneringen av olika för saneringens planläggning erforderliga inventeringar och utredningar. I vissa

fall bör de också kunna medverka till genomförandet av dessa utredningar. Vidare bör de kunna tillställa kommunerna centralt tillgängligt utredningsmaterial, som kan vara av betydelse för den lokala planläggningen av saneringen. Det må i detta sammanhang erinras om att bostadsstyrelsen enligt sin instruktion har att medverka vid kommunernas planering av bostadsförsörjningen. En viss medverkan vid uppläggningsplaneringen och genomförandet av lokala inventeringar och utredningar som kan bidra till att klarlägga med bostadsförsörjningen sammanhängande saneringsproblem faller sålunda helt naturligt inom styrelsens verksamhetsområde. I fråga om utredningar, som icke direkt avser bostadsförsörjningen, men likväl kan erfordras för att belysa saneringsproblemen sedda i deras sammanhang med den översiktliga och detaljmässiga planeringen enligt byggnadslagen, faller det sig lika naturligt, att byggnadsstyrelsen lämnar anvisningar.

De statliga organens service till kommunerna kan emellertid icke begränsas till medverkan vid uppläggningsplaneringen och eventuellt också genomförandet av lokala inventeringar och utredningar. Kommunerna torde också få anledning att i ökad utsträckning hänvända sig till statliga myndigheter för att med dem diskutera icke blott riktlinjerna för den översiktliga och detaljmässiga planeringen av de

äldre stadsområdena och utformningen av ett handlingsprogram i saneringsfrågan utan även frågor om fastighetsförvärv och utformningen ur olika synpunkter av enskilda saneringsprojekt. De kan få anledning att med byggnadsstyrelsen eller länsarkitekten samråda i frågor om stadplaneteknisk standard, stadsplanens formella utformning, innebörden av stadsplanebestämmelser, förutsättningarna för expropriation, etc. Bostadsstyrelsen och dess länsorgan kan få anledning att ge råd i frågor om värdering av saneringsfastigheter, differentieringen av bostadshyrorna i olika områden och den ur tekniska eller fastighetsekonomiska synpunkter lämpliga utformningen av enskilda saneringsprojekt. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen bör slutligen kunna medverka med rådgivning i frågor rörande exempelvis kapaciteten av gator och trafikplatser, lämplig utformning av gatukors m. m.

De statliga verkens rådgivande verksamhet kan givetvis bedrivas i olika former. Sammanträden på respektive orter med diskussioner under medverkan av å ena sidan berörda statliga organ och å andra sidan kommunens förtroendemän och tjänstemän kan ibland komma i fråga, liksom även större konferenser med representanter för flera kommuner. Till väsentlig del kan den statliga rådgivningen ske vid mera informella sammankomster.

Saneringsförberedelserna aktualiserar också viss vidareutbildning av statliga och kommunala tjänstemän. De statliga centralorganen får anledning att ägna saneringsfrågorna ökad uppmärksamhet vid de konferenser och informationsmöten som anordnas för tjänstemän i länsorganen och också i andra samman-

hang. Särskilda fortbildningskurser kan också visa sig lämpliga. De utbildningskurser för expropriationstekniker som under år 1953 anordnades i justitiedepartementets regi och parallellt därmed av kommunaltekniska föreningen kan tjäna som exempel. Dessa kurser torde ha haft en icke oväsentlig betydelse för främjande av en enhetlig praxis vid värdering av fastigheter. I den mån ytterligare praktiska erfarenheter och forskningsrön beträffande värderingsproblemen kan redovisas, bör denna kursverksamhet återupptagas.

Under senare år har vid Tekniska Högskolan anordnats fortbildningskurser i stadsbyggnad för i första hand kommunaltjänstemän och kommunala förtroendemän. Vid dessa kurser har tjänstemän från byggnadsstyrelsen och bostadsstyrelsen deltagit som föreläsare. En av dessa kurser har behandlat saneringsproblem och en annan de i samband med saneringsfrågan synnerligen betydelsefulla trafikproblemen. Dessa kurser har haft stort värde både genom att sprida kunskap om nyare utredningsresultat och genom att ge tillfälle till debatt i aktuella stadsbyggnadsproblem.

Den utvidgning och intensifiering av de statliga organens service åt kommunerna som saneringsverksamheten aktualiserar kommer säkerligen att ställa ökade anspråk på dessa organs personalresurser. Vi har icke funnit anledning att här närmare ingå på denna fråga, som givetvis kommer att beaktas av vederbörande verk i deras anslagsäskanden.

Utredningar och forskning

Vi har vid flera tillfällen framhållit bristen på utredningar och forskning,

vars resultat kan läggas till grund för viktiga ställningstaganden i samband med saneringsförberedelserna. Några av de mera väsentliga frågeställningar som är av betydelse för stadsbyggandet och saneringen, och vilka borde ägnas ytterligare utredning och forskning skall här antydas.

Då det gäller att vid den översiktliga planeringen taga ställning till frågor om de centrala stadsområdenas disposition för olika ändamål, måste man bland annat söka bedöma den totala volymen av den bebyggelse som kan komma att erfordras för att tillgodose näringslivets behov av lokaler. Utredningar och forskning, som kan belysa utvecklingstendenserna inom olika grenar av näringslivet och speciellt inom handeln, skulle här fylla ett angeläget behov. Av särskilt intresse är därvid frågor om den ur olika synpunkter lämpliga lokaliseringen inom ett stadsområde av olika företagstyper och olika företags anspråk på lokalutrymme.

För ställningstaganden i frågor om bebyggelsens utspridning eller koncentration och differentieringen av bostäder, lokaler för näringslivet, lokaler för allmänna ändamål, etc. skulle ökade kunskaper om sambandet mellan bebyggelsens struktur i dessa hänseenden och exempelvis kostnaderna för anläggning och underhåll av gator, ledningar och kommunikationsmedel, kostnaderna för resor, transporter m. m. vara av väsentlig betydelse.

Trafikproblemen spelar en viktig och ofta avgörande roll för planläggningen av saneringen och utformningen av bebyggelsen i centrala stadsområden. Sambandet mellan å ena sidan bebyggelsens differentiering, boendetätheten och ex-

ploateringsgraden och å andra sidan trafikvolymen och behovet av utrymme för parkering bör därför ägnas ingående utredningar.

Den avvägning mellan krav på stadsplaneteknisk kvalitet i olika avseenden och kostnaderna för saneringens genomförande som måste ske vid planläggning och projektering av bebyggelse i äldre stadsområden skulle avsevärt underlättas, om kostnaderna för tillgodoseende av olika kvalitetskrav kunde bättre belysas genom tekniskt-ekonomiska utredningar. Viktigt är också, att frågan om saneringsenheternas lämpliga utformning ur tekniska och fastighetsekonomiska synpunkter ytterligare utredes och att de ekonomiska förutsättningarna för ombyggnad ägnas ett systematiskt studium.

Utredningar om hushållens behov och önskemål i fråga om bostadstyper och bostadens kvalitet och läge, deras värdering av stadsplaneteknisk standard i olika avseenden, samt deras behov av olika slags kollektiva bostadskomplement kan få betydelse icke blott för utformningen av bostadsbebyggelsen inom äldre stadsområden utan även vid bedömandet av, hur hyrorna bör differentieras med hänsyn till bostädernas läge.

Vi har i flera sammanhang i det föregående framhållit den stora betydelsen av en fast praxis vid värdering av fastigheter. Utbildandet av en rationell sådan praxis förutsätter ingående analyser av prispbildningen på fastighetsmarknaden och av betingelserna för hyresutvecklingen. Det är bland annat av intresse att få klarlagt hur befintlig bebyggelses ekonomiska livslängd påverkas icke blott av den fortgående nedslitningen av byggnaderna utan även av förändringar i efterfrågans inriktning.

Den utredningsverksamhet som erfordras för att närmare belysa här antydda och andra ur saneringssynpunkt viktiga frågeställningar kan till en del bedrivas inom de centrala ämbetsverken. Bostadsstyrelsen kan sålunda systematiskt sammanställa och analysera erfarenheter beträffande de fastighetsekonomiska och tekniska betingelserna för saneringsföretag som finansieras med statliga lån, och byggnadsstyrelsen kan på motsvarande sätt analysera erfarenheter vunna vid prövning av stadsplaneärenden. Sådan utredningsverksamhet ingår som ett naturligt led i fullföljandet av verkens ordinarie arbetsuppgifter. Inom ämbetsverken kan även andra utredningar göras. Genom sina kontakter med kommunala organ kan verken få tillgång till åtskilligt inom kommunerna insamlat primärmaterial, som med fördel kan bearbetas centralt. Verken kan också stimulera kommunerna att företaga lokala undersökningar och därvid främja tillämpningen av en enhetlig metodik. Det kan också vara lämpligt att verken tillkallar särskild expertis för utredning av speciella problem.

Mera omfattande utredningar och systematisk forskning i frågor av betydelse för stadsbyggandet, bostadsförsörjningen och speciellt saneringsverksamheten måste emellertid överlämnas åt tekniska och vetenskapliga institutioner och åt enskilda forskare. Det är emellertid en viktig uppgift för ämbetsverken att taga initiativ till sådan forskning och stimulera tekniker, företagskonomer och företrädare för samhällsvetenskaperna — nationalekonomer, sociologer, näringsgeografer, statistiker m. fl. — att rikta uppmärksamheten på frågeställningar, som i förevarande sam-

manhang är av intresse. De forskningsuppgifter varom här kan bli fråga förutsätter för sitt lösande mycket ofta samarbete mellan representanter för olika vetenskapsgrenar. Ämbetsverken bör därför söka främja lämpliga samarbetsformer och samordning av forskning på olika områden. Därvid bör också beaktas den centrala ställning kommunerna intar. Det är önskvärt, att det kunskapsmaterial som inhämtas inom kommunerna för belysning av aktuella stadsbyggnads- och bostadsförsörjningsproblem ställes till forskarnas förfogande. Forskning inom här ifrågavarande områden förutsätter ofta, att primärmaterial inhämtas inom stadssamhällena och denna materialinsamling kan mången gång med fördel utföras av kommunernas tjänstemän. Det ligger i kommunernas eget intresse att stödja sådan forskning, vilket de kan göra genom att låta sina tjänstemän ägna någon tid åt lokala undersökningar av betydelse för denna forskning.

Under senare decennier har stadsbyggandet kommit att ställas inför allt svårare problem, vilkas rationella lösande kan få stor betydelse för den ekonomiska och sociala utvecklingen i hela landet. Statsmakterna bör därför i ökad utsträckning stödja på dessa problem inriktad utrednings- och forskningsverksamhet. Anslag till sådan forskning bör ställas till förfogande genom statens nämnd för byggnadsforskning och statens samhällsvetenskapliga forskningsråd. Av stor vikt är också, att de institutioner vid universitet och högskolor som ägnar sig åt forskning och undervisning i tekniska, ekonomiska och samhällsvetenskapliga frågor av betydelse för stadsbyggandet får ökade personella resurser.

Huruvida stadssamhällenas rekonstruktionsproblem skall kunna bringas till en fullgod lösning är i väsentlig mån betingat av tillgången på väl kvalificerade fackmän på stadsbyggandets område. Det är därför angeläget, att behovet av lärarkrafter för undervisning i ämnet stadsbyggnad blir väl tillgodosett. Då det för närvarande endast finnes en

professur i detta ämne — knuten till Tekniska Högskolan — kan detta nu icke anses vara fallet. I enlighet med det förslag som Chalmers Tekniska Högskola framlagt i sina anslagsäskanden bör därför en professur i stadsbyggnad snarast möjligt inrättas jämväl vid sistnämnda läroanstalt.

Särskilt yttrande av herrar Campanello och Eriksson

I betänkandets sjunde kapitel har framlagts förslag om rätt till tomtexpropriation för enskild genom vissa ändringar i 45 § byggnadslagen.¹

Då vi anser att dylik ändring är obehörlig för att underlätta fastighetsförnyelse av enskild och tillika finner ändringsförslaget utformning olämplig, får vi anföra följande.

Enligt vår mening är det synnerligen angeläget, att enskilda fastighetsägare och yrkesmässiga byggnadsföretagare av alla slag lämnas tillfälle och uppmuntras att genomföra välbehövliga förändringar av de svenska tätorternas fastighetsbestånd. Även om det kan visa sig lämpligast, att kommunerna i många fall förbereder planerad omvandling av en viss stadsdel genom systematiska fastighetsförvärv, bör det privata initiativet till sanering av fastighetsenheter i varierande omfattning livligt understödjas.

Innan nya lagbestämmelser tillskapas i sådant syfte, bör emellertid klargöras, om behov därav föreligger. — Ett uppenbart behov förefinnes för den föreslagna ändringen av 31 § byggnadslagen², varigenom vidgade möjligheter att ändra tomtindelning skulle uppstå och förutsättningar skapas för enskilda fastighetsägare att expropriera jämlikt 46 § byggnadslagen. I ett stort antal tätorter finnes tomtindelningar, som t. ex. bildat en eller flera tomter, så små, att de icke kan bli föremål för ekonomisk förnyelse.

Genom den föreslagna ändringen av 31 § byggnadslagen kan bl. a. dylika hinder för enskilda expropriationssträvanden undanröjas.

Med denna lagändring genomförd anser vi så många möjligheter föreligga för sanering genom enskild företagsamhet, att ytterligare krav på förändringar av gällande legala regler om expropriation icke tillfredsställande kan motiveras.

Efter genomförandet av den föreslagna ändringen av 31 § byggnadslagen kan enskild skapa saneringsenheter på följande sätt, nämligen genom

1. frivilliga fastighetsförvärv,
2. frivilligt bildade saneringssamfälligheter,
3. lösen enligt 46 § byggnadslagen av återstående delar av tomt,
4. ändrad tomtindelning enligt den föreslagna lydelsen i 31 § byggnadslagen, åtföljd av lösen enligt 46 § samma lag.
5. att kommunen exproprierar fastighet och därefter överlåter den åt enskild för exploatering.

Det kan heller icke hävdas, att nu gällande lagregler utgjort så verksamma hinder för skapandet av funktionella byggnadsenheter, att detta skulle ha varit en betydelsefull orsak till den hittillsvarande saneringsverksamhetens ringa omfattning. Skälen härför är att söka inom andra områden, något som

¹ Sid. 74 ff.

² Sid. 71 ff.

även framgår av det här framlagda betänkandet.

Expropriation är ett så allvarligt ingripande i den enskildes handlingsfrihet, att dylikt förfarande endast bör få användas, då verkligt tvingande skäl talar härför.

Tvenne genomgripande förändringar inom expropriationsrätten har företagits under efterkrigsperioden. Med verkan från den 1 april 1950 infördes dels en ny expropriationsgrund i syfte att underlätta för kommunerna att föra aktiv markpolitik inom tätbebyggelseområden och dels en mera rationell och tillförlitlig metod att bestämma expropriationsersättningar. Den 1 juli 1953 trädde ändrade bestämmelser i kraft, som införde en ny expropriationsform, nämligen zonexpropriation, avsedd att komma till användning vid stora sanerings- syftande stadsplaneregleringar.

Att ifrågasätta en så radikal utvidgning av rätten till expropriation, som nu föreslås, innan vägledande rättspraxis hunnit utbilda sig efter de nyligen genomförda lagändringarna, förefaller därför icke välbetänkt.

Vidkommande därefter ändringsförslaget i 45 § byggnadslagen som sådant vill vi framföra följande synpunkter.

Därest mark, som ingår i byggnads- kvarter, icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och stadsplanens genomförande ej inom skälig tid kan förväntas, skulle enligt förslaget Konungen kunna medgiva *vilken som helst* som förmådde ådagalägga, att han kunde genomföra stadsplanen, att lösa marken, sedan staden förklarat sig ej ämna påkalla inlösen.

Att utvidga expropriationsrätten till vem som helst, som fyller vissa fordringar,

måste enligt vår mening utgöra ett allvarligt ingrepp i äganderätten och framstå såsom kränkande för fastighets- ägarna. Dylik ordning skulle dessutom skapa allmän osäkerhets känsla hos dessa, vilket i sin tur skulle menligt återverka på hela fastighets- och hyresmarknaden.

Om flera intressenter förklarar sig vilja expropriera och de uppfyller alla uppställda krav, uppstår den delikata frågan, vem av dem som skall få Konungens tillstånd. Vem är ur allmän synpunkt bäst lämpad att genomföra byggnadsföretaget?

Intresset att använda dylik expropriation kommer säkerligen icke att bli stort utan kommer sannolikt att inskränkas till ett antal kapitalstarka storföretagare, vilka alla fyller uppställda fordringar.

Risk föreligger, att valet bland dem ofta blir synnerligen svårt och kommer att medföra diskriminerande ställnings- taganden.

Vi vill kraftigt understryka de i betänkandet framförda farhågorna för att den föreslagna utvidgningen av expropriationsrätten kan verka prisuppskrivande genom att flera intressenter, stödda av sina möjligheter till expropriation, överbjuder varandra på det inledande underhandlingsstadiet. — Visserligen skall expropriationsdomstol vid bedömning av lösenbeloppets storlek icke taga hänsyn till dylika överbud. Svårigheten att framräkna ett värde, som icke påverkas av gjorda fastighets- förvärv, är emellertid allmänt bekant.

För att söka eliminera en del av nämnda olägenheter, har i betänkandet framhållits vikten av att tillstånd till expropriation icke lämnas, förrän Konungen försäkrat sig om att den sökande handlat i samråd med kommunen.

Vid bedömning av användbarheten av detta förslag om enskilds expropriationsrätt, som för att över huvud taget kunna godtagas förutsätter nära samråd med kommun, uppstår frågan, vilka fördelar, som ernås därmed i jämförelse med att kommunen själv exproprierar och sedan säljer eller med tomträtt upplåter den exproprierade fastigheten till enskild företagare. Enligt motiveringen i betänkandet skulle fördelen bestå i att kommunen genom initiativ från byggnadsföretagare av olika slag skulle stimuleras till aktivitet i saneringsfrågan. Det primära skulle således icke vara, att den föreslagna expropriationsmöjligheten utnyttjades, utan att kommunens intresse skulle uppammas genom att enskilda företagare i händelse av passivitet från kommunens sida önskade använda sig av det ifrågasatta expropriationsalternativet.

Nu är vi av den meningen, att stadsförnyelse knappast kan lyckligt genomföras, om icke kommunen helhjärtat engagerar sig i arbetet med såväl förberedande planering som ledning och

samordning av saneringens genomförande. Allmänt intresse för stadsförnyelse väckes icke hos en kommun, genom att någon eller några fastighetsägare eller byggnadsföretagare begär tillstånd att få exproprieras viss mark. — Det intresse, som fordras för denna fråga, måste på ett helt annat och mera övertygande sätt växa fram hos kommunens förtroendemän och tjänstemän. I flertalet kommuner finnes redan ett latent intresse för förändringar av fastighetsbeståndet. Anledningen till att mer icke hittills åstadkommits i detta avseende är framför allt att söka i skilda slag av hinder och brist på klara riktlinjer för bedrivandet av härför erforderligt arbete.

Vi håller före, att de i betänkandet framlagda, övriga förslagen, till vilka vi helt ansluter oss, i stort sett är tillräckliga och av verkligt avgörande betydelse för att möjliggöra den förnyelse av fastighetsbeståndet i landets tätorter, vilken under de senaste åren blivit brännande aktuell.

Av delegationen framlagda förslag

Kapitel 7	sid.
Förslag till ändring av 31 § byggnadslagen	71 ff
Förslag till ändring av 45 § byggnadslagen	74 ff
 Kapitel 9	
Förslag om ändrade regler för belåning av flerfamiljshus inrymmande lokaler för andra än bostadsändamål	103 ff
Förslag om tertiärlån till företag avseende gårdssanering	116 f
 Kapitel 10	
Förslag om statliga bidrag till kommunala saneringssubventioner	124 ff
Förslag om rätt för kommun att upptaga lån för finansiering av saneringssub- ventioner	125 f
 Kapitel 11	
Förslag beträffande amorteringsvillkoren för lån som av kommun upptages i syfte att förvärva fastigheter	131 ff
 Kapitel 12	
Förslag till ändring av 33 § byggnadslagen	153 f

De ekonomiska förutsättningarna för ombyggnad. Några exempel

Inom Kooperativa Förbundets arkitektkontor har utförts en utredning i syfte att belysa möjligheterna att i äldre byggnader genom ändrad lägenhetsindelning och modernisering åstadkomma lägenheter med lämpligare fördelning efter storlek och fullt modern standard. Genom välvilligt tillmötesgående från kontorets sida har en del av detta utredningsmaterial ställts till saneringsdelegationens förfogande för närmare studium av de ekonomiska förutsättningarna för dylik ombyggnad och modernisering. I det följande kommer två av de i K. F:s utredning framlagda principförslagen att diskuteras ur ekonomiska synpunkter.

Båda dessa förslag hänför sig till landshövdingehus i Göteborg och de erforderliga kostnadskalkylerna har utförts genom stadens försorg.

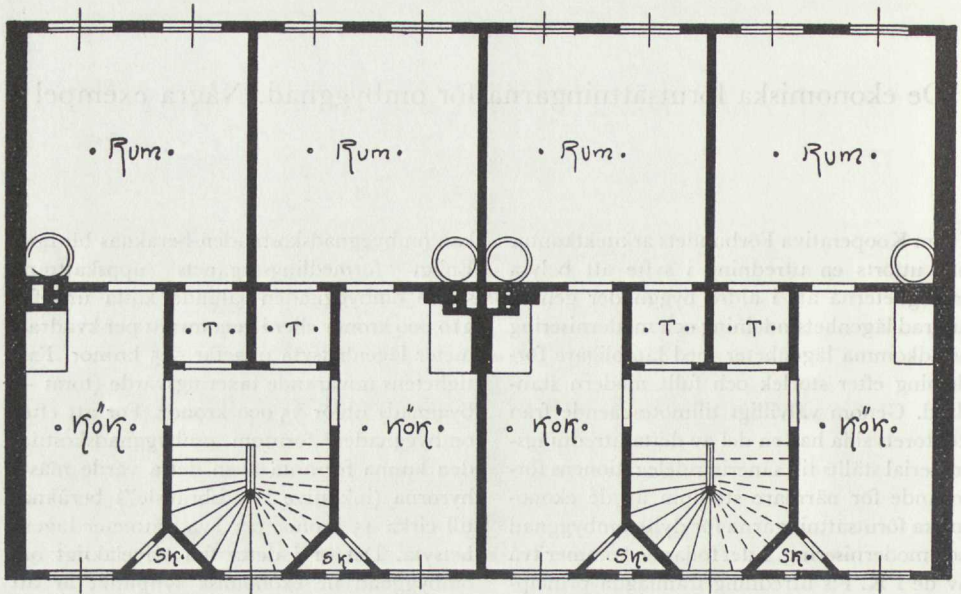
Det förslag som hänför sig till fastigheten A avser ombyggnad av ett år 1907 uppfört landshövdingehus innehållande elva lägenheter om 1 rum och kök. Efter ombyggnaden skulle huset komma att innehålla sex lägenheter om 2 rum och kök och två enkelrum. På grund av byggnadens ålder blir de erforderliga ombyggnads- och moderniseringsarbetena ganska omfattande. Bland annat erfordras helt ny ytterbeklädnad av fasaden och fullständigt utbyte av fönster och dörrar samt i stort sett ny plåttäckning av yttertaget. Samtliga golv måste rivas upp och förstärkas. Centralvärme, varmvatten, kallvatten och avlopp måste installeras och helt ny elektrisk installation utföras. Trapporna från bottenvåningen till andra våningen måste bytas ut och entréplan ordnas i trappan i portgången. Det har förutsatts att sopnedkast skall installeras, men bottenvåningens läge i förhållande till markplanet omöjliggör detta. Köksinredningarna måste helt ersättas med nya. I samband med ombyggnaden måste slutligen ett gårdshus rivas. Till följd av ombyggnadsarbetenas genomgripande karaktär

kan ombyggnadskostnaden beräknas bli hög. Enligt förmedlingsorganets uppskattning skulle ombyggnaden sålunda kosta ungefär 210 000 kronor eller i genomsnitt per kvadratmeter lägenhetsyta ungefär 525 kronor. Fastighetens nuvarande taxeringsvärde (tomt + byggnad) utgör 75 000 kronor. För att efter ombyggnaden förutom ombyggnadskostnaden kunna förränta även detta värde måste hyrorna (inklusive "fredsbränsle") beräknas till cirka 45 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta. Det är i detta fall tvivelaktigt om ombyggnad ur ekonomisk synpunkt är att föredraga framför rivning och nybyggnad och det är också diskutabelt om stadsmiljön är av sådan karaktär, att man för att kunna bevara den bör föredraga ombyggnad framför rivning och nybyggnad.

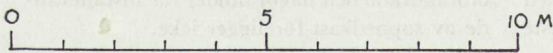
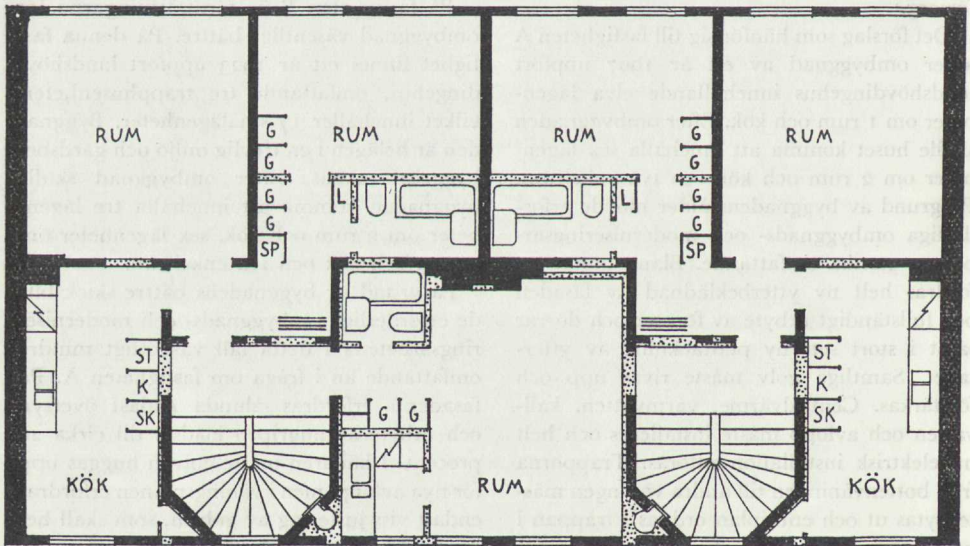
På fastigheten B är förutsättningarna för ombyggnad väsentligt bättre. På denna fastighet finnes ett år 1923 uppfört landshövdingehus, omfattande tre trapphusenheter, vilket innehåller 17 smålägenheter. Byggnaden är belägen i en trevlig miljö och gårdsbebyggelse saknas. Efter ombyggnad skulle byggnaden komma att innehålla tre lägenheter om 3 rum och kök, sex lägenheter om 2 rum och kök och två enkelrum.

På grund av byggnadens bättre skick blir de erforderliga ombyggnads- och moderniseringsarbetena i detta fall väsentligt mindre omfattande än i fråga om fastigheten A. På fasaderna erfordras sålunda endast översyn och utbyte av angripen klädsel till cirka 20 procent. I källaren måste golven huggas upp för nya avlopp, men i våningsplanen erfordras endast viss justering av golven, som skall beläggas med träfibberplattor och linoleummatador. Taktegel och plåtkupor måste utbytas till cirka 20 procent. Trapporna kan bibehållas oförändrade och något hinder för installerande av sopnedkast föreligger icke.

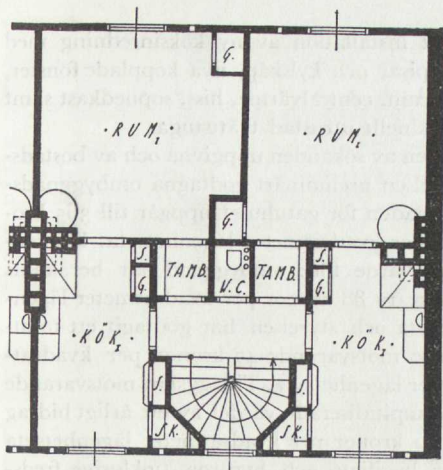
I övrigt erfordras bl. a. nya vatten- och avloppsledningar. Centralvärmeanläggning fin-



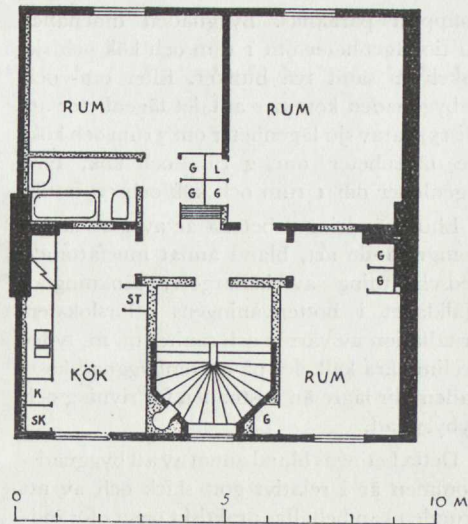
Fastighet A. Våningsplan före ombyggnad.



Fastighet A. Samma våningsplan efter ombyggnad.



Fastighet B. Våningsplan i en trapphusenhet före ombyggnad.



Fastighet B. Samma våningsplan efter ombyggnad.

nes, men måste liksom den elektriska installationen kompletteras. Kostnaderna för de nämnda installationerna är av ungefär samma storleksordning som för installationerna i fastigheten A.

Den sammanlagda ombyggnadskostnaden har beräknats till cirka 260 000 kronor, eller omkring 430 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta, en kostnad som är lägre än kostnaden för nybyggnad av motsvarande lägenheter. Fastighetens taxeringsvärde före ombyggnaden (tomt + byggnad) är 120 000 kronor. För att kunna förränta ett tomtvärde motsvarande detta taxeringsvärde måste de efter ombyggnad tillkomna lägenheterna kunna upplåtas mot hyror som inklusive kostnaden för "fredsbränsle" motsvarar 42 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta.

Trots att sålunda ombyggnadskostnaden är relativt låg i förhållande till kostnaden för nybyggnad och att även driftkostnaderna, med hänsyn till att byggnaden omfattar tre trapphusenheter, blir relativt låga, är det icke säkert om ombyggnad ur ekonomiska och stadsplanetekniska synpunkter är att föredraga framför nybyggnad. Föreligger icke lika gynnsamma förutsättningar för ombyggnad på övriga fastigheter inom kvarteret kan det beträffande dessa fastigheter bli motiverat att

föredraga sanering genom rivning och nybyggnad. Sådan sanering kan i sin tur förutsätta omarbetning av stadsplanen. Huruvida byggnaden på fastigheten B efter en sådan omarbetning bör bevaras eller rivas blir bland annat beroende av möjligheterna att inordna denna byggnad i den nya planen på ett ur stadsplanetekniska och fastighetsekonomiska synpunkter tillfredsställande sätt.

I det följande diskuteras två ombyggnadsprojekt för vilka tertiärlån söktes. Båda avser fastigheter i Norrköping.

Det ena projektet gäller en hörnfastighet, där all befintlig bebyggelse med undantag av en äldre byggnad belägen utmed tomtens ena gatulinje skall rivas. Utefter den andra gatulinjen skall uppföras en ny byggnad i fyra våningar. Den äldre byggnaden, som är uppförd i tre våningar skall ombyggas och moderniseras samt påbyggas med en våning och sammanbyggas med den nya byggnaden. Nybyggnaden skall bli 27 meter lång och de däri inrymda lägenheterna skall betjänas av en trappa och hiss. Den byggnad som skall ombyggas är något längre — cirka 30 meter — och har två trapphus, men saknar hiss. Genom ombyggnaden erhålles trivsamma och fullt moderna lägenheter, men eftersom bjälklagen är av trä skall fullgod ljudisolering

knappast påräknas. Byggnaden innehåller nu tio lägenheter om 1 rum och kök och sju enkelrum samt två butiker. Efter om- och påbyggnaden kommer antalet lägenheter att bli 15, varav sju lägenheter om 3 rum och kök, tre lägenheter om 2 rum och kök, fyra lägenheter om 1 rum och kök och en butik.

Ehuru ändringsarbetena är av ganska genomgripande art, bland annat innefattande nedschaktning av källargolv, sänkning av bjälklaget i bottenvåningens affärslokaler, installation av värme och sanitet m. m. tyder preliminära kalkyler på att ombyggnadskostnaden blir lägre än kostnaden för rivning och nybyggnad.

Detta betingas bland annat av att byggnadsstommen är i relativt gott skick och av att grunden kan behållas praktiskt taget oförändrad. De bärande konstruktionerna och trapphusen kan likaså bibehållas i stort sett oförändrade och taket kan höjas i befintligt skick.

Det andra projektet avser om- och påbyggnad av ett fyravåningshus, där befintliga större lägenheter skall uppdelas på mindre och den mot gatan vettande delen av byggnaden påbyggas med en våning. Gårdsbyggnadens lägenheter har på grund av den även efter ombyggnad låga standarden icke godtagits för statlig belåning. Dessa lägenheter — två vid varje trapplan — innehåller vardera ett rum och kök med gemensamt w. c. i varje trapplan och ett gemensamt badrum i källaren.

Efter ombyggnad kommer gatuhuset att i bottenplanet inrymma en lägenhet om 3 rum och kök med lägenhetsytan 108,5 kvadratmeter och i vardera av första till och med tredje våningsplanen, två lägenheter om 2 rum och kök med lägenhetsytorna 70 respektive 80 kvadratmeter. I det påbyggda fjärde våningsplanet kommer att inrymmas en lägenhet om 2 rum och kokvrå och en lägenhet om 3 rum och kök med lägenhetsytorna resp. 53,5 och 129,5 kvadratmeter.

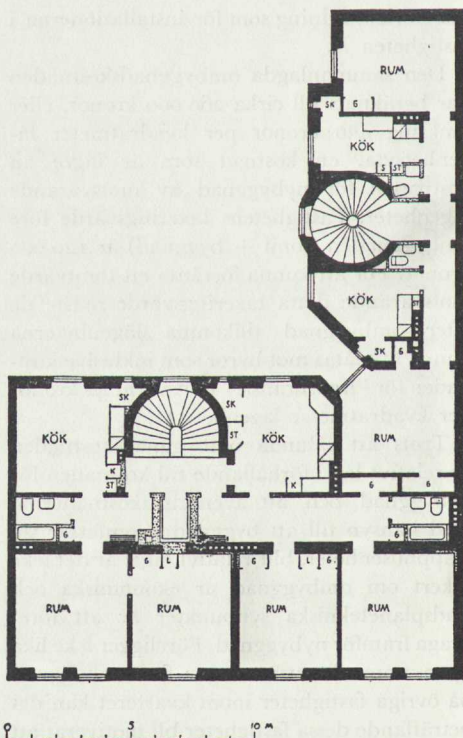
I förhållande till antalet rum kommer lägenheterna sålunda att få mycket stort yt-innehåll, vilket emellertid till väsentlig del upptages av korridorutrymmen. Rumshöjden är 2,8 meter.

Moderniseringsarbetena i gatuhuset omfattar utrivning av kakelugnar och fönster

samt installation av ny köksinredning med gasspisar och kylskåp, nya kopplade fönster, badrum, centralvärme, hiss, sopnedkast samt maskinellt utrustad tvättstuga.

Den av sökanden uppgivna och av bostadsstyrelsen preliminärt godtagna ombyggnadskostnaden för gatuhuset uppgår till 365 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta. Byggnadens värde före ombyggnad har beräknats motsvara 88 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta och styrelsen har godtagit ett tomtvärde motsvarande 47 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta. Tilläggsblån motsvarande det kapitaliserade värdet av ett årligt bidrag om 2 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta har beviljats och hyrorna (inklusive fredsbränsle) har beräknats till ungefär 31 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta.

Väsentligen till följd av att byggnadsstommen bibehållits i stort sett oförändrad och några mera genomgripande ändringar av lägenheternas planlösning icke företagits har ombyggnadskostnaderna i detta fall beräknats bli jämförelsevis låga. Till följd av att lägenheterna kommit att innehålla onormalt



stora korridorutrymmen blir emellertid hyrorna — churu måttliga räknade per kvadratmeter lägenhetsyta — tämligen höga i förhållande till antalet boningsrum. Årshyran för en tvårumslägenhet om 80 kvadrater skulle sålunda komma att uppgå till närmare 2 500 kronor. En väsentlig brist hos projektet är vidare, att lägenheterna i gårdshuset även efter ombyggnad får för låg standard för att kunna statligt belånas.

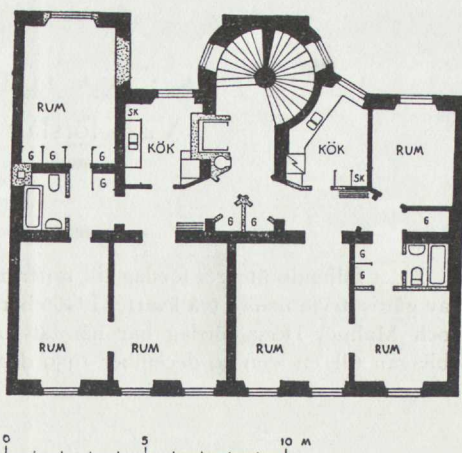
Avslutningsvis kommenteras ett ombyggnadsprojekt avseende en fastighet i Stockholm.

Projektet, till vilket tertiärlån preliminärt beviljats, avser ett femvåningshus, vari samtliga lägenheter (nio bostadslägenheter och en butik) skall moderniseras. Därjämte skall två lägenheter om 2 rum och kök inredas på vinden.

Moderniseringsarbetena omfattar installation av centralvärme och varmvatten, sopnedkast och hiss, maskinell tvättstuga i källaren, ny köksinredning med elspisar och kylskåp samt badrum i samtliga lägenheter. Vidare skall linoleummattor och ekparkett inläggas.

Enligt sökandens av förmedlingsorganet godtagna preliminära uppskattning skulle ombyggnadskostnaden uppgå till omkring 300 kronor per kvadratmeter lägenhetsyta, men sökanden har sedermera antytt, att detta belopp kan komma att överskridas. Det belåningsvärde för fastigheten efter ombyggnaden som bostadsstyrelsen preliminärt godtagit uppgår, räknat per kvadratmeter lägenhetsyta, till 595 kronor. De årshyror per kvadratmeter lägenhetsyta som erfordras för att förränta belåningsvärdet har av bostadsstyrelsen beräknats till ungefär 38 kronor för bostadslägenheterna, 45 kronor för butiken och kr. 37: 50 för en lokal i källaren (i samtliga fall inklusive kostnad för bränsle enligt förkrigspris).

Orsaken till att ombyggnadskostnaderna i detta fall kan beräknas bli tämligen låga är att ombyggnadsarbetena, fränsett inredningen av vindslägenheterna, i huvudsak begränsas till installation av modern utrustning, medan husstommen och byggnadens konstruktion bevaras i stort sett oförändrad. Vissa brister i fråga om lägenheternas planlösning, speciellt de onödigt stora kommunikations-



ytorna är emellertid också betingade härav. Härtill kommer, att rumshöjden i våningsplanen (3,3 meter) väsentligt överskrider den för nybyggda lägenheter normala, vilket bidrar till att uppvärmnings- och underhållskostnaderna blir jämförelsevis höga.

Trots detta ter sig emellertid ombyggnad som det ur ekonomisk synpunkt förmånligaste alternativet.

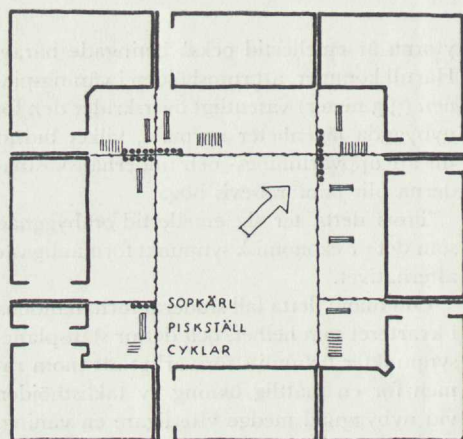
Om man i detta fall studerat förhållandena i kvarteret som helhet, och det ur stadsplansynpunkter befunnits försvarligt att inom ramen för en måttlig ökning av taklsthöjden vid nybyggnad medge ytterligare en våning, är det emellertid — särskilt om ombyggnadskostnaden här varit för lågt räknad — ovisst om man kommit till samma resultat.

Hade en närmare utredning gett till resultat, att här ifrågavarande fastighet — där byggnadens fasadlängd är 16 meter — med fördel kunnat sammanläggas med en angränsande fastighet till en lämpligare saneringsenhet kunde det sålunda under angivna förutsättningar tänkas, att rivning och nybyggnad ur ekonomiska synpunkter varit att föredraga framför ombyggnad. Genom nybyggnad hade man då kunnat erhålla lägenheter med en i alla avseenden fullgod planlösning och normala rumshöjder, vilket skulle ha inneburit lägre underhålls- och uppvärmningskostnader. Därtill kommer att den större saneringsenheten hade förbättrat betingelserna för rationell fastighetsförvaltning.

Vissa förslag till gårdssanering

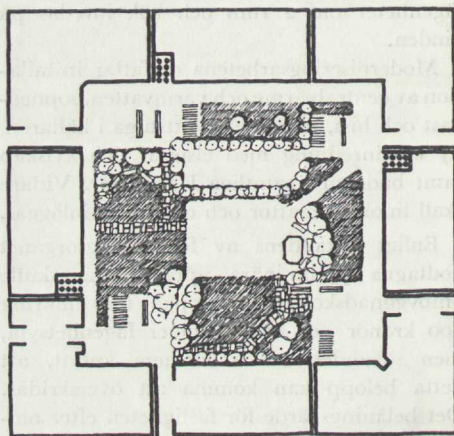
I det följande återges förslag till sanering av gårdsutrymmena i två kvarter i Göteborg och Malmö. Dessa förslag har hämtats ur bilagan till en den 30 december 1950 dag-

tecknad skrivelse till chefen för socialdepartementet från de svenska deltagarna i de nordiska stadsplanechefernas konferens i Göteborg samma år.

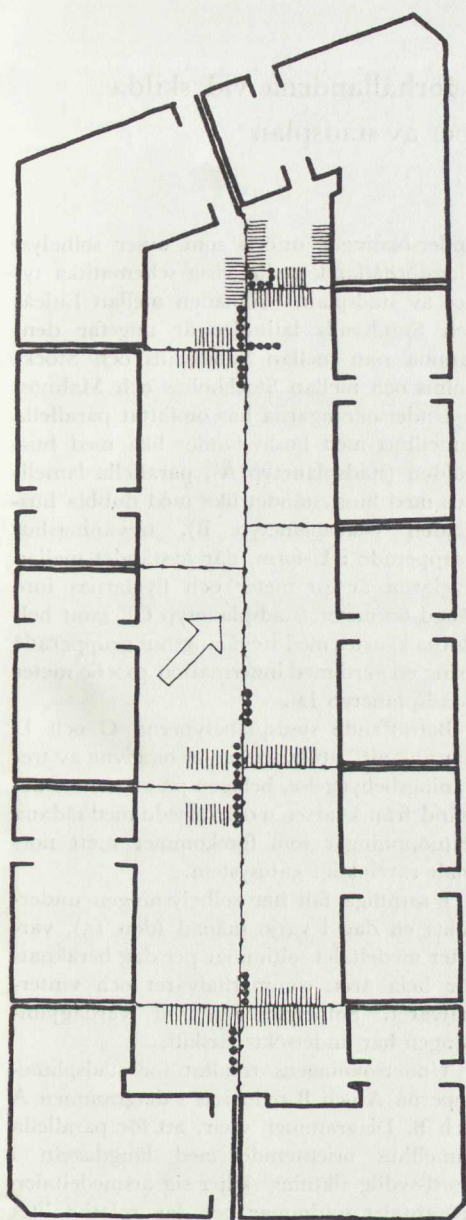


0 25 M

Kvarteret Skillingen, Göteborg. Före sanering.

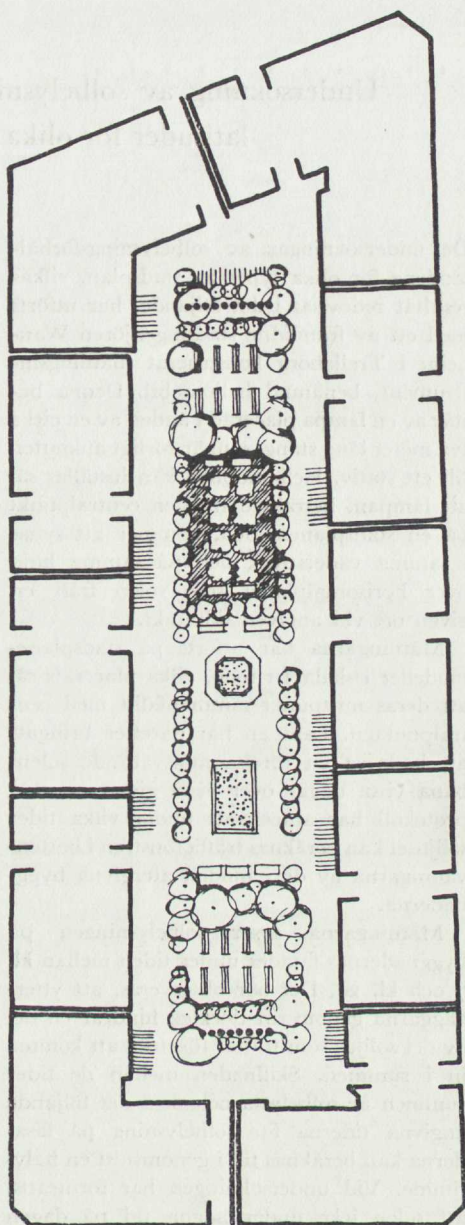


Kvarteret Skillingen, Göteborg. Förslag till gårdsanering. Beräknad kostnad (1950): 27 000 kronor. Däremot svarande hyreshöjning (kapitaliseringsfaktor 6,5): 1,3 % av årshyran.



0 25 M

Kvarteret Ansvaret, Malmö. Före sanering.



*Förslag till gårdssanering. Beräknad kostnad (1950):
15 000 kronor. Däremot svarande hyreshöjning: 0,6 %
av årshyran.*

Undersökning av solbelysningsförhållandena vid skilda latituder för olika typer av stadsplan¹

De undersökningar av solbelysningsförhållandena för olika typer av stadsplan, vilkas resultat redovisas i det följande, har utförts med ett av framlidne stadsingenjören Wanheim i Trelleborg konstruerat mätninginstrument, benämnd heliomobil. Denna består av en lampa placerad i änden av en cirka två meter lång stång, som är rörligt anknuten till ett stativ. Heliomobilen kan inställas så, att lampan, betraktad från en centralpunkt på en stadsplanmodell, kommer att synas i samma väderstreck och på samma höjd över horisontalplanet som solen från en given ort vid angiven tidpunkt.

Mätningarna har utförts på stadsplanmodeller i skala 1 : 1000, vilka placerats så, att deras mittpunkt sammanfallit med centralpunkten. Lampan har därefter bringats att beskriva en rörelse motsvarande solens bana vissa dagar över vissa givna orter. I protokoll har antecknats under vilka tider solljuset kan beräknas träffa fönstren i bottenvåningarna av de i modell återgivna byggnaderna.

Mätningarna avser solbelysningen på byggnadernas fasader under tiden mellan kl. 7 och kl. 20. Det bör observeras, att ytterväggarna genom sin tjocklek hindrar en del av det solljus som träffar fönstren att komma in i rummen. Skillnaden mellan de tider rummen är solbelysta och de i det följande angivna tiderna för solbelysning på fasaderna kan beräknas till i genomsnitt en halvtimme. Vid undersökningen har förutsatts, att solen icke under någon tid på dagen skymmes av moln. Den osäkerhetsmarginal som vidlåder tidsuppgifterna på grund av eventuella avläsningsfel torde icke överskrida 0,2 timmar.

Solbelysningsförhållandena vid skilda latituder för schematiska typer av stadsplan

För latituder motsvarande Luleås, Sundsvalls, Stockholms och Malmös har en serie

undersökningar utförts som avser solbelysningsförhållandena för vissa schematiska typer av stadsplan. Skillnaden mellan Luleås och Sundsvalls latituder är ungefär densamma som mellan Sundsvalls och Stockholms och mellan Stockholms och Malmös.

Undersökningarna har omfattat parallella lamellhus med husavståndet lika med hushöjden (stadsplanetyp A), parallella lamellhus med husavståndet lika med dubbla hushöjden (stadsplanetyp B), trevåningshus grupperade i U-form, där avståndet mellan flyglarna är 40 meter och flyglarnas inre längd 60 meter (stadsplanetyp C), samt helt slutna kvarter med trevåningshus grupperade kring en gård med innermåten 40 x 60 meter (stadsplanetyp D).

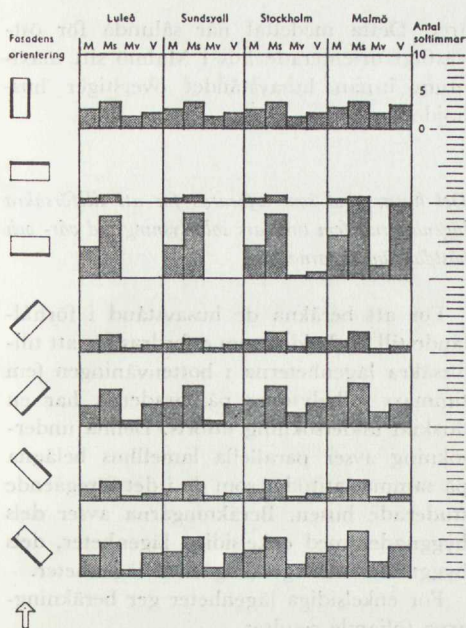
Beträffande stadsplanetyperna C och D har antagits, att kvarteren är omgivna av trevåningsbebyggelse, belägen på 20 meters avstånd från kvarteren och försedd med sådana gatueppningar som förekommer i ett normalt rätvinkligt gatusystem.

I samtliga fall har solbelysningen undersökts en dag i varje månad (den 15), varefter medeltalet soltimmar per dag beräknats för hela året, sommarhalvåret och vinterhalvåret. Solbelysningen vid vårdagjämningen har undersökts särskilt.

Undersökningens resultat för stadsplanetyperna A och B redovisas i diagrammen A och B. Diagrammen visar, att för parallella lamellhus orienterade med längdaxeln i nord-sydlig riktning skiljer sig årsmedeltalen av antalet soltimmar per dag relativt litet mellan de olika orterna.

För stadsplanetyp A i Luleå respektive Malmö gäller sålunda, att skillnaden mellan dessa helårsmedeltal endast är cirka 0,4 då husen är orienterade i nord-sydlig rikt-

¹ Undersökningen har utförts av stadsplanchef G. Lindman, Malmö, med ritare G. Wallin som medarbetare.



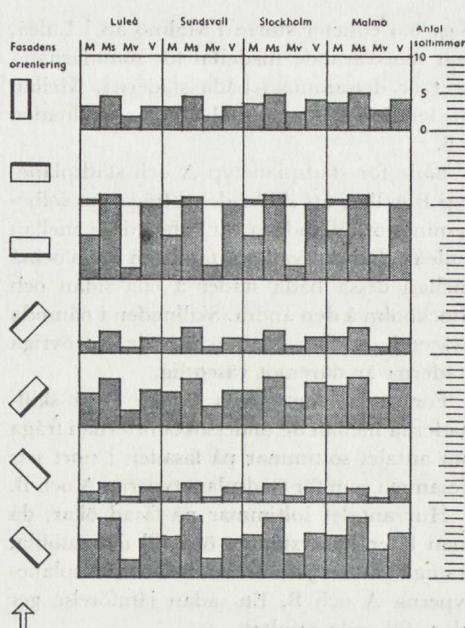
M = medeltal soltimmar per dag under hela året.

Ms = medeltal soltimmar per dag under sommarhalvåret.

Mv = medeltal soltimmar per dag under vinterhalvåret.

V = antalet soltimmar vid vår- och höstdagjämning.

Diagram A. Antalet soltimmar per dag på fasader till byggnader uppförda enligt stadsplanetypp A (parallella lamellhus med husavståndet = hushöjden).



M = medeltal soltimmar per dag under hela året.

Ms = medeltal soltimmar per dag under sommarhalvåret.

Mv = medeltal soltimmar per dag under vinterhalvåret.

V = antalet soltimmar vid vår- och höstdagjämning.

Diagram B. Antalet soltimmar per dag på fasader till byggnader uppförda enligt stadsplanetypp B (parallella lamellhus med husavstånd = dubbla hushöjden).

ning. Motsvarande medeltal för sommarhalvåret skiljer sig ännu mindre, eller med cirka 0,2. Skillnaden mellan medeltalen för vinterhalvåret är ungefär densamma som skillnaden mellan helårsmedeltalen, eller cirka 0,5.

För stadsplanetypp B med husen i nord-sydlig riktning gäller, att medelantalet soltimmar per dag under hela året i Malmö med 0,8 överskrider motsvarande medeltal för Luleå. Medeltalen för sommarhalvåret skiljer sig ungefär lika mycket, medan skillnaden mellan medeltalen för vinterhalvåret uppgår till omkring 1.

För lamellhus grupperade med längdaxeln i öst-västlig riktning varierar solbelysningsförhållandena starkare med latituden. För stadsplanetypp A med hus orienterade i denna

riktning gäller sålunda, att medeltalet timmar per dag under hela året, då sydfasaden är solbelyst, är 1,6 enheter större i Malmö än i Luleå. Skillnaden mellan motsvarande medeltal för sommarhalvåret är ungefär densamma, och medeltalen för vinterhalvåret skiljer sig med cirka 1,7. Det bör observeras, att bottenvåningen under vinterhalvåret överhuvudtaget icke får någon sol i Luleå och Sundsvall, och att det genomsnittliga antal timmar per dag bottenvåningen under detta halvår är solbelyst i Stockholm uppgår till endast 0,2.

Antalet soltimmar på sydfasaden till lamellhus uppförda enligt stadsplanetypp B och orienterade i öst-västlig riktning är något mindre beroende av latituden. Årsmedeltalet av antalet soltimmar per dag är sålunda en-

dast 0,9 enheter större i Malmö än i Luleå, och motsvarande medeltal för sommarhalvåret är detsamma i båda städerna. Mellan medeltalen för vinterhalvåret är skillnaden 0,6.

Både för stadsplanetyper A och stadsplanetyper B gäller, att skillnaden i fråga om solbelysningsförhållandena är obetydlig mellan Luleå och Sundsvall och tämligen ringa också mellan dessa båda städer å ena sidan och Stockholm å den andra. Skillnaden i nämnda avseende mellan Malmö och de tre övriga städerna är däremot väsentlig.

För stadsplanetyperna C och D är skillnaderna mellan de undersökta orterna i fråga om antalet soltimmar på fasaden i stort sett desamma som för stadsplanetyperna A och B.

Hur antalet soltimmar på fasad ökar, då man låter husavståndet öka till det dubbla, framgår av en jämförelse mellan stadsplanetyperna A och B. En sådan jämförelse ger bl. a. följande resultat.

Det genomsnittliga antalet timmar per dag under vilka en fasad är solbelyst ökar, om husen har nord-sydlig orientering, vid övergång från stadsplanetyper A till stadsplanetyper B så som framgår av nedanstående tablä.

	Ökning av antalet soltimmar per dag i			
	Luleå	Sunds-vall	Stock-holm	Malmö
Hela året	0,6	0,6	1,0	1,0
Sommarhalvåret	1,2	1,2	1,4	1,5
Vinterhalvåret	0,2	0,2	0,7	0,7

Om byggnaderna är orienterade med längdaxeln i öst-västlig riktning erhålles i stället nedan redovisade tal.

	Ökning av antalet soltimmar per dag i			
	Luleå	Sunds-vall	Stock-holm	Malmö
Hela året	1,6	1,5	1,5	0,9
Sommarhalvåret	1,7	1,3	1,5	0,0
Vinterhalvåret	1,7	1,7	1,5	1,6

Man lägger bl. a. märke till, att då byggnaderna är orienterade i öst-västlig riktning medför ökningen av husavståndet, vad beträffar Malmö, icke någon ökning av medeltalet soltimmar per dag under sommarhalv-

året. Detta medeltal når sålunda för öst-västligt orienterade hus i Malmö sitt maximum innan husavståndet överstiger hushöjden.

Det husavstånd som erfordras för att tillförsäkra lägenheterna fem timmars solbelysning vid vår- och höstdagjämningarna

För att beräkna de husavstånd i förhållande till hushöjden som erfordras för att tillförsäkra lägenheterna i bottenvåningen fem timmars solbelysning på fasaderna har en särskild undersökning utförts. Denna undersökning avser parallella lamellhus belägna på samma latituder som de i det föregående studerade husen. Beräkningarna avser dels byggnader med enkelsidiga lägenheter, dels byggnader med genomgående lägenheter.

För enkelsidiga lägenheter ger beräkningarna följande resultat.

Lägenheten orienterad mot	Husavstånd i förhållande till hushöjd i			
	Luleå	Sunds-vall	Stock-holm	Malmö
öst- eller väst-fasad	9,7	8,4	7,8	7,2
sydost- eller sydvästfasad . .	2,4	2,0	1,8	1,6
sydfasad	1,7	1,5	1,3	1,1

Lägenheter orienterade mot östfasad erhåller solbelysning under tiden mellan kl. 7 och kl. 12, och lägenheter orienterade mot västfasad under tiden mellan kl. 12 och kl. 17. För lägenheter orienterade mot sydost- eller sydvästfasad gäller, att solbelysningen träffar fasaden ungefär mellan kl. 9.45 och kl. 14.45. (På de enskilda orterna inträffar solbelysningsperioden högst fem minuter före eller efter den här angivna.)

Lägenheter orienterade mot sydfasad erhåller, om husavståndet i förhållande till hushöjden är minst det angivna, solbelysning under hela dagen. Är husavståndet mindre, träffas fasaden framför bottenvåningens lägenheter överhuvudtaget icke av någon solbelysning.

Det framgår av beräkningarna, att man för att erhålla fem timmars solbelysning mot fasaden till en endast i öster eller väster

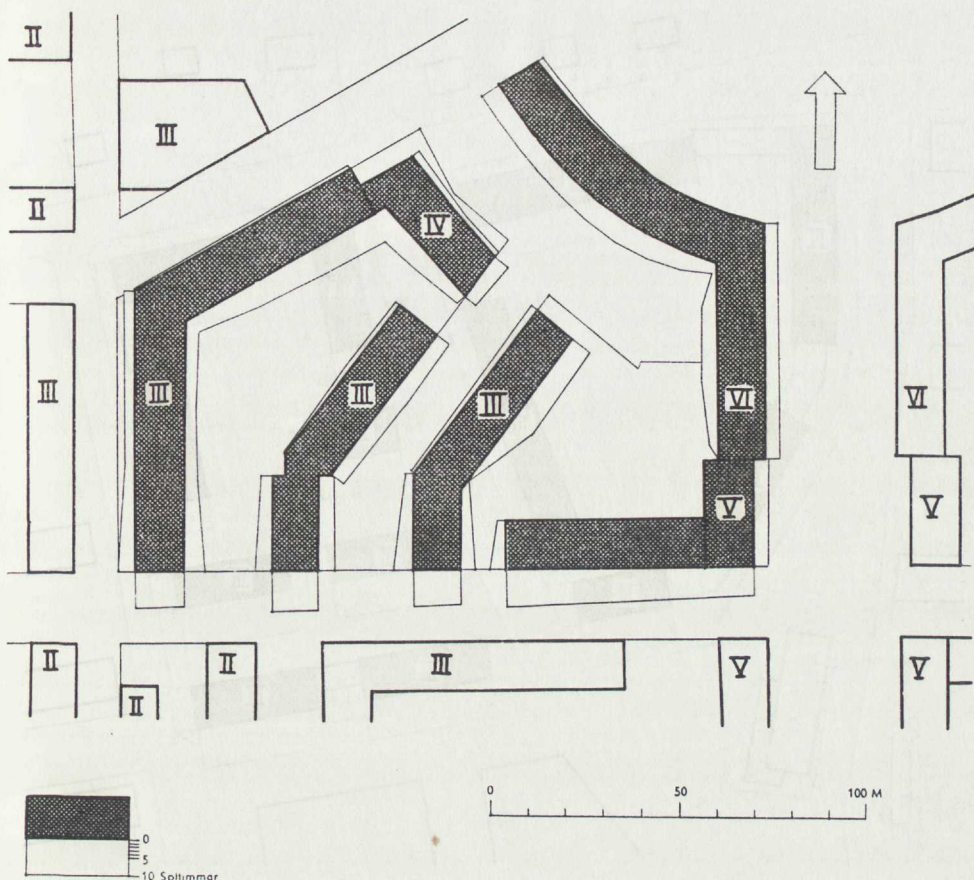


Diagram C. Solbelysningsförhållandena vid vårdagjämningen enligt stadsplan för kvarteren Arken och Kraften i Umeå.

orienterad lägenhet måste ha husavstånd motsvarande 7—10 gånger hushöjden. Detta torde som regel praktiskt innebära, att man i centrala stadsområden icke kan uppföra s. k. tjockhus med lägenheter vettande endast mot öster eller väster, vilka uppfyller kravet på fem timmars solbelysning. Vidare framgår, att man för att erhålla fem timmars solbelysning på fasaden till enkelsidiga lägenheter belägna mot söder, sydost eller sydväst måste låta husavståndet i förhållande till hushöjden bli större än vad byggnadsstadgan kräver, men knappast större än de husavstånd som vanligen tillämpas i nyare stadsplaner.

För genomgående lägenheter med fasader i norr och söder får man av naturliga skäl vid vår- och höstdagjämningarna samma solbelysningsförhållanden som för lägenheter

orienterade enbart mot söder. För genomgående lägenheter med annan orientering gäller givetvis, att de husavstånd som erfordras för att tillförsäkra lägenheterna sammanlagt fem timmars solbelysning på fasaderna är lägre än motsvarande husavstånd för enkelsidiga lägenheter. En undersökning ger vid handen, att följande relationer mellan husavstånd och hushöjd erfordras.

Lägenheterna orienterade mot	Husavstånd i förhållande till hushöjd i			
	Luleå	Sunds-vall	Stock-holm	Malmö
öst- och västfasad	1,5	1,3	1,1	1,0
sydost- och nordvästfasad eller sydväst- och nordostfasad..	1,5	1,3	1,2	1,1

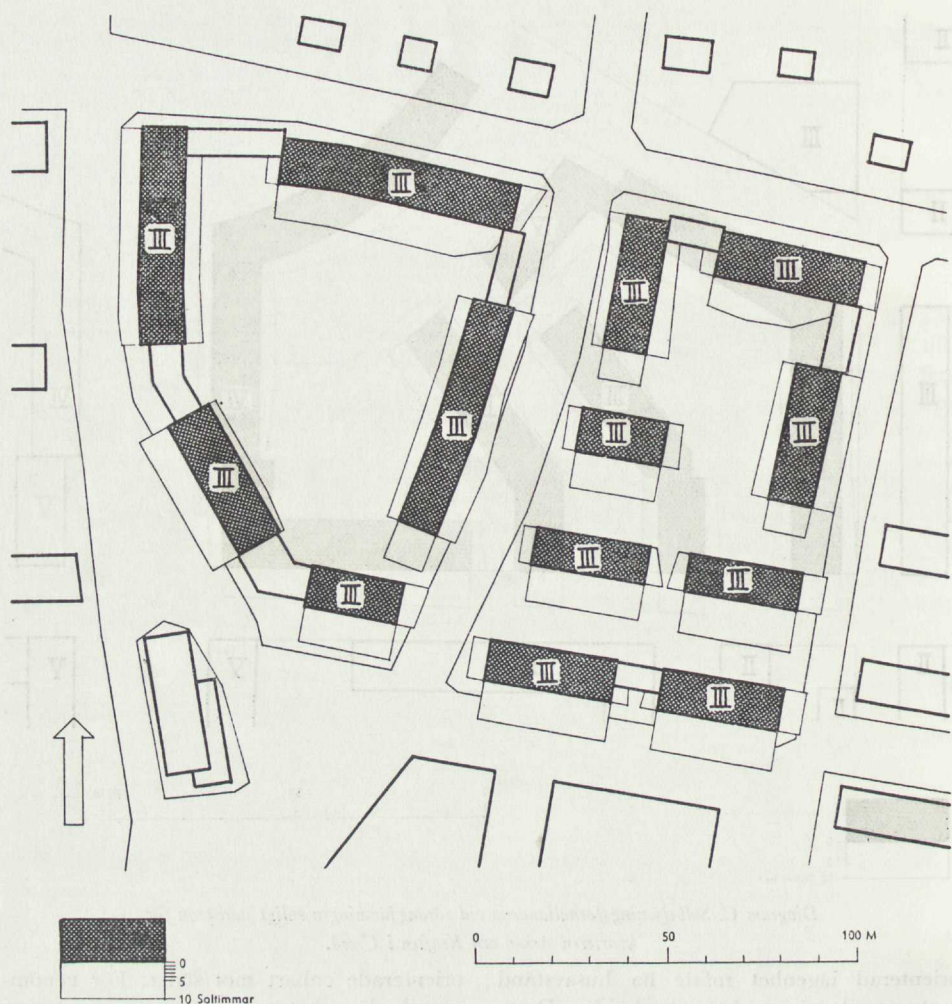


Diagram D. Solbelysningsförhållandena vid vårdagjämningen enligt stadsplan för kvarteren Rapphönan och Kungsrörnen i Karlskoga.

Lägenheter orienterade mot öst- och västfasad erhåller, då husavstånden står i ovan angivet förhållande till hushöjden, solbelysning mellan kl. 9.30 och kl. 14.30. Är lägenheterna orienterade mot sydost- och nordvästfasader träffar solljuset någon av fasaderna ungefär mellan kl. 11.10 och kl. 16.10. Lägenheter orienterade mot sydväst- och nordostfasader, slutligen, erhåller solbelysning ungefär mellan kl. 7.50 och kl. 12.50.

Som framgår av tablån ovan, är de erforderliga husavstånden överlag tämligen små i jämförelse med dem som i allmänhet tillämpas i nyare stadsplaner.

Solbelysningsförhållandena för några under senare år för centralt belägna kvarter fastställda stadsplaner

De resultat som vunnits i de ovan redovisade undersökningarna av vissa schematiska stadsplaner torde som regel icke kunna omedelbart tillämpas i det praktiska stadsplanearbetet. I allmänhet blir bebyggelsens utformning — icke minst då det är fråga om centralt belägna kvarter — mera komplicerad. Det är därför icke möjligt att uppställa några enkla, generella regler om exempelvis det förhållande mellan hushöjd och husavstånd som säkerställer godtagbara solbelys-

ningsförhållanden. Varje enskild stadsplan måste i detta avseende undersökas särskilt.

Sådana undersökningar har i förevarande sammanhang utförts för nio under senare år fastställda stadsplaner för centralt belägna kvarter i olika städer. För två sådana stadsplaner redovisas undersökningarnas resultat på diagrammen C och D. På dessa diagram kan utläsas vilka fasader som erhåller mindre än fem timmars solbelysning och mot vilka enkelsidiga lägenheter icke bör förläggas. I samtliga undersökta kvarter, med undan-

tag av ett i Göteborg beläget, kan man inreda bostadslägenheter i hela bottenvåningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att det av saneringsdelegationen hävdade kravet på fem timmars solbelysning vid vår- och höstdagjämningarna på bostadslägenheter-
nas fasader icke framtvingar ett mindre intensivt markutnyttjande än det numera vanliga. I många fall bör emellertid solbelysningsundersökningar utföras innan lägenhetsplanerna uppritas, så att man får möjlighet att beakta solbelysningsförhållandena vid förläggningen av enkelsidiga lägenheter.

Protokoll, hållet inför Kungl. byggnadsstyrelsen den 3 maj 1954

Närvarande: Generaldirektören Wejke, byrådirektören Snellman, föredragande, byggnadsråden Dahl, Quiding, Brunnberg och Lindegren, byggnadschefen Rinman samt byråcheferna Wirseen och Jonsson.

Snellman föredrog ett av saneringsdelegationen uppgjort förslag till betänkande i saneringsfrågan.

Styrelsen godkände förslaget till betänkande med däri framförda synpunkter och förslag.

Mot beslutet anmäldes avvikande mening dels av Dahl och Jonsson, vilka ansåg att sty-

relsen i fråga om ändring av 45 § byggnadslagen bort ansluta sig till den ståndpunkt, som redovisats i det av fastighetscheferna Campanello och Eriksson avgivna särskilda yttrandet, dels av Wirseen, som i ett särskilt yttrande, vilket bifogas, anmält avvikande mening förutom i ovan angivna avseende även i fråga om vissa andra av delegationens förslag.

Vid protokollet
Elsa Krantz

Bestyrkes å tjänstens vägnar:
Britta Nenner

Särskilt yttrande av herr Wirseen

Att ett icke obetydligt behov av sanering av vårt lands äldre bostadsbestånd föreligger därom torde delade meningar icke råda. Behovet framstår såsom i utredningen uttalas särskilt i de centrala delarna av våra medelstora och mindre städer, som ofta har en äldre bebyggelse, inom vilken den medgivna byggnadsrätten endast i begränsad omfattning tagits i anspråk. En med anledning härav föranledd förskjutning av den erforderliga bostadsproduktionen till samhällets perifera delar kan under vissa förhållanden givetvis innebära olägenheter av olika slag, bl. a. ökade kostnader för det allmänna i form av ökade utgifter för gator, ledningar och dylikt.

Den omständigheten att förnyelseverksamheten genom bristande initiativ från fastighetsägarna för närvarande är ringa har delegationen i viss mån tagit till intäkt för att dels framlägga förslag om vidgade expropriationsmöjligheter i byggnadslagen, dels också lämna rekommendationer till kommunerna att på olika sätt aktivera sin markpolitik.

Även om det icke direkt utsägs i utredningen kan man vid ett studium av densamma ändock knappast undgå en känsla av att delegationen lägger skulden till nu rådande stagnation på saneringsområdet i icke oväsentlig grad på fastighetsägarna. Att detta blivit fallet kan måhända tillskrivas den allmänna inställning till spörsmål av här ifrågasvarande slag som — i viss mån förklarligt — utmärker dem som stå bakom den nu föreliggande utredningen. Bostadsstyrelsen utgör ett utpräglat bostadspolitiskt organ, och byggnadsstyrelsen har såsom organ för plan tekniska frågor vid sin tillämpning av byggnadslagen och därmed sammanhängande frågor som en viktig uppgift att bevaka de allmänna intressena på planområdet. Därtill kommer att delegationen biträts av kommunala planexperter, vilka fått tillfälle att framföra kommunernas måhända ensidiga synpunkter på de i utredningen berörda frå-

gorna. Däremot synes delegationen icke ha ansett det vara av behovet påkallat att under arbetets gång samråda med representanter för dem vilkas intressen på ett avgörande sätt beröras av delegationens förslag, nämligen markägarna.

Det skulle givetvis ur allmän synpunkt vara av värde om fastighetsägarnas intresse för sanering vore större än vad fallet är för närvarande. Att som delegationen velat göra gällande fastighetsägarna i allmänhet saknar såväl intresse som förmåga att genomföra önskvärda saneringar synes emellertid icke klarlagt. Av utredningens egna uppgifter framgår tvärtemot, att under 1930-talet en självsanering påbörjats i en icke oväsentlig omfattning, som successivt ökade fram till 1940 för att därefter sjunka. Att en minskning inträffade 1940 har sin naturliga förklaring av krigsutbrottet, som för byggnadsverksamheten över huvud medförde ett bakslag. Saneringsverksamheten har emellertid sackat efter även efter det att bostadsbyggandet åter kom i gång. Anledningen härtill torde i första hand vara att hänföra till samhällets egna åtgärder. Genom den år 1942 införda och alltså gällande hårda regleringen av hyresmarknaden har sålunda den för all byggnadssanering nödvändiga rörligheten på hyresmarknaden blivit i hög grad försvårad. Vidare har det sätt, varpå hyresregleringen tillämpats, samt bostadsstyrelsens praxis beträffande granskning av tomtpriserna bidragit till att de ekonomiska förutsättningarna för en sanering ofta blivit så ogynnsamma, att en i och för sig önskvärd sanering icke kunnat komma till stånd. Att i ett läge av stor bostadsbrist jordmännen för sanering över huvud är mindre gynnsam är vidare uppenbart. Slutligen bör erinras, att statsmakernas inställning till sanering hittills varit mera negativ än positiv. I propositionen nr 144 till 1950 års riksdag gavs t. ex. uttryck för den uppfattningen, att det så länge bristen på bostä-

der vore svår ej kunde bliva tal om att rivning av äldre hus och därmed saneringsverksamhet gäves en större omfattning. Vad som i dåvarande läge kunde ifrågasättas vore enligt propositionen endast ny- och ombyggnad av ett starkt begränsat antal undermåliga, centralt belägna bostadshus, där saneringen kunde resultera i ett större antal bostäder.

Genom särskilda sakkunniga utredas för närvarande möjligheterna av en successiv avveckling av hyresregleringen. Därest denna utredning leder till ett positivt resultat, skulle förutsättningarna för en självsaneringsverksamhet sannolikt bliva gynnsammare än för närvarande.

Under de senaste åren har genom viktiga ändringar i expropriations- och byggnadslagstiftningen det allmänna fått vidgade långt gående möjligheter att främja en rationell sanering. Från och med den 1 april 1950 har sålunda tillkommit en ny expropriationsgrund, med stöd av vilken kommunerna skola kunna föra en mera aktiv markpolitik inom tätbebyggelseområdena än vad tidigare varit fallet och från och med den 1 juli 1953 infördes i byggnadslagen en ny expropriationsform, nämligen zonexpropriation, för större saneringssyftande stadsplaneregleringar.

Det kan icke synas välbetänkt att medan utredning pågår om en avveckling av hyresregleringen och erfarenheterna från lagstiftningen om de nya expropriationsgrunderna är ringa eller helt saknas framlägga förslag, som medger möjligheter till nya radikala ingrepp i bestående fastighetsförhållanden. Jag kan därför icke dela vad delegationen i dylikt hänseende föreslagit utan anser, att man under en tid framåt bör avvakta utvecklingen och först då förhållandena kunna bättre överblickas än vad för närvarande är fallet tager ställning till om någon ytterligare komplettering av lagstiftningen på området kan anses oundgängligen nödvändig.

Mot delegationens förslag såsom sådana kunna också allvarliga principiella invändningar göras.

Frågan om att genom ändring av 31 § byggnadslagen vidga möjligheterna att mot ägarnas bestridande ändra tomtindelning har tidigare uppmärksamats. Så sent som i samband med propositionen nr 131 till 1947 år

riksdag, vari Kungl. Maj:t tog ställning till stadsplaneutredningens förslag om byggnadslag, uttalade föredragande departementschefen med anledning av under ärendets remissbehandling framkomna förslag om en dylik ändring i bestämmelserna om tomtindelning, att det naturligtvis kunde synas irrationellt, att en mindre lämplig tomtindelning, som vunnit fastställelse, skulle för framtiden få försvåra möjligheten till ett ändamålsenligt bebyggande, endast därför att kanske en enda tomtägare inom kvarteret satte sig emot en ändring av tomtindelningen. Att utvidga möjligheterna att mot ägares bestridande framtinga en ändrad tomtindelning vore enligt departementschefen emellertid ägnat att ingiva betänkligheter med hänsyn till det ständiga osäkerhetsstillstånd som skulle uppkomma för tomtägarna. Någon erinran mot detta uttalande i propositionen gjordes icke av riksdagen. Under tiden efter detta uttalande har inte tillkommit något nytt, som kan motivera en annan inställning.

Delegationens förslag rörande 45 § byggnadslagen om att utvidga expropriationsrätten till vem som helst som fyller vissa fordringar, är i än högre grad än den ifrågavarande ändringen av 31 § ägnat att åstadkomma ett osäkerhetsstillstånd i äganderätten och framstår såsom stötande. Ej ens bostads-sociala utredningen, som var inne på samma tankegång, gick i detta hänseende så långt som delegationen nu gjort. Dess förslag stannade vid att om ägare av fastigheter, som tillhoppa utgjorde minst 50 % av fastigheternas inom saneringsområdet sammanlagda taxeringsvärde, vore överens om att gemensamt genomföra en sanering borde de av Kungl. Maj:t under vissa förutsättningar kunna tillerkännas rätt att inlösa återstående fastigheter inom området. Såsom delegationen erinrat uttalade 1953 års riksdag i anledning av väckta motioner i samband med lagförslaget om zonexpropriation, att expropriationsvapnet av såväl principiella som praktiska skäl endast i rena undantagsfall borde få utnyttjas av annan än samhället. Att låta en majoritet av fastighetsägare inom ett stort saneringsområde få använda detta vapen mot de övriga markägarna inom området skulle enligt riksdagen te sig stötande

och i praktiken kunna leda till att en monopolställning skapades för enstaka kapitalstarka fastighetsägare. Än mer stötande måste det enligt min mening te sig, därest såsom i den nu föreliggande utredningen expropriationsrätt skulle kunna tillerkännas även den som icke är delägare i saneringsområdet. Man kan icke frigöra sig från den tanken att en dylik möjlighet skulle kunna medföra, att vissa kapitalstarka storföretagare inom byggnadsbranschen kan komma att systematiskt inrikta sig på att få till stånd expropriation av lämpliga fastigheter, därvid de mähända mindre skulle ledas av de allmänna samhällsintressena utan fastner av det privatekonomiska intresset att finna lönande objekt för sin verksamhet. Den omständigheten, att för expropriationsrätt bl. a. skulle erfordras ett tillstyrkande av kommunen torde knappast innebära en tillräcklig garanti för att vid expropriationsfrågans avgörande enbart samhällsintressena komma att fälla utslaget. Det förhållandet att kommunen själv ej vill engagera sig i en expropriation måste i sig utgöra ett indicium på att samhällsintresset av den ifrågasatta saneringen icke är alltför framträdande. Ett tillstyrkande från kommunen torde icke böra få tolkas på annat sätt än att ett visst saneringsbehov föreligger, som kommunen gärna ser blir tillgodosett utan att den behöver själv engagera sig i saken. Såsom riksdagen påpekat kunna vidare praktiska svårigheter uppkomma vid ett medgivande av expropriation för annan än samhället. Bl. a. kunna nämligen flera anmäla sig som sökande, vilka alla uppfylla förutsättningarna för expropriation. Då uppkommer den svårösta frågan vem av sökandena som bör erhålla kommunens förord. Att ovidkommande förhållanden, såsom personliga relationer, politisk uppfattning och sökandens ställning såsom privat företagare eller s. k. allmännyttigt företag, i vissa fall kan komma att påverka ett ställningstagande till denna fråga får icke hållas helt uteslutet.

Delegationen har i vad avser såväl ändringarna i 31 och 45 §§ byggnadslagen som kommunernas allmänna markpolitik förutsatt, att vederbörande organ, som inom kommunen har att handlägga saneringsärenden, skall tillse, att fastighetsägarna får en

känsla av att deras skäligen anspråk på kom-pensation i samband med att de måste avstå från sina fastigheter icke åsidosättas. Detta i och för sig självklara förhållande motsäges emellertid i viss mån av åtskilliga uttalanden, som delegationen gjort och som syftar till att för kommunerna klarlägga förutsättningarna för att genom olika systematiska åtgärder få till stånd en minskning av värdena på fastigheter, som kunna komma i fråga för sanering, och därmed underlätta en sanering. Bland dylika uttalanden må erinras. "Ett viktigt led i det allmännas strävanden att på lång sikt ekonomiskt underlätta sanering måste därför vara att på olika sätt söka påverka hyresmarknaden i sådan riktning, att den äldre lågklassiga bebyggelsens avkastning sjunker." — "Allmänt kan konstateras, att den tidpunkt då den på detta sätt definierade saneringsmognaden inträder är beroende icke blott av byggnadernas rent fysiska tillstånd utan även av förändringar i efterfrågan på bostäder och lokaler av olika slag, byggnadsverksamhetens inriktning, ändringar i stadsplaner och fastighetsindelning, byggnadskostnaderna etc. Sådana förändringar kan påverka utvecklingen på fastighetsmarknaden så att den äldre bebyggelsens saneringsmognad påskyndas, antingen genom att de tomtvärden som kan förräntas av ny bebyggelse ökar eller genom att den befintliga bebyggelsens avkastning sjunker. I närmast följande avsnitt diskuteras det allmännas möjligheter att genom olika på kortare eller längre sikt verkande åtgärder stödja en sådan utveckling." — "De ekonomiska förutsättningarna för sanering förbättras givetvis också, om avkastningen på den äldre bebyggelsen minskar. — — — Om nya lägenheter kan upplåtas mot hyror som är överkomliga för det stora flertalet bostadsökande bör man i samma mån som bostadsbristen avvecklas kunna räkna med en viss press på hyrorna för de lågklassiga bostäderna." Då delegationen såvitt jag förstått utgått från att bostadsbyggandet skulle t. v. alltjämt finansiellt stödjas av det allmänna, innebär det citerade uttalandet, att enligt delegationens mening bostadssubventionerna skulle kunna tjäna även syftet att nedpressa det äldre bostadsbeståndets värde så att det närmar sig

eller uppnår saneringsstadiet. — ”Den antydda utvecklingen (nämligen att minska den äldre bebyggelsens värde) kan emellertid ytterligare påskyndas genom ingripande från hälsovårdsnämndernas sida. — — En nära kontakt bör hållas mellan hälsovårdsmyndigheterna och de organ som har ansvar för kommunens byggnads- och markpolitik.” — Delegationens allmänna inställning till fastighetsägareintressena belyses slutligen i viss mån även av följande uttalande. ”Vi har även övervägt om icke genom en lagändring möjligheter borde skapas att ytterligare skärpa byggnadsförbudet, så att det kunde inbegripa även smärre reparations- och underhållsarbeten, ändrad användning av byggnad etc. En sådan skärpning skulle otvivelaktigt kunna ytterligare förbättra förutsättningarna för rationell sanering. Den skulle emellertid å andra sidan innebära avsevärda olägenheter icke blott för fastighetsägarna utan även för de i fastigheterna boende och skulle säkerligen på goda grunder uppfattas som stötande, särskilt om saneringen icke skulle komma till stånd inom avsedd tid.” Att över huvud ett dylikt förslag kunnat komma under diskussion och till och med tagas på sådant allvar, att det ansetts böra omnämnas i utredningen måste ge anledning till en tankeställare. Av formuleringen synes därjämte som om delegationen avstått från att framlägga ett dylikt förslag icke av den anledningen att den själv ansett ett dylikt förslag stötande utan närmast därför att det av andra skulle ”uppfattas” såsom stötande.

Såsom i utredningen framhålles kunna i vissa fall saneringsförluster icke undvikas. I utredningen har föreslagits, att statliga bidrag skulle kunna utgå till kommunala saneringssubventioner. Enligt min mening är de av delegationen härför förebrogta skälen icke så vägande, att de kunna motivera statsbidrag. Saneringen måste anses såsom en kommunal angelägenhet, för vilken eventuella kostnader helt böra bäras av vederbörande kommun. Det kan knappast heller synas rättvist, att landsbygdens befolkning, från vilken tätorterna i så hög grad — ofta till landsbygdens egen nackdel — rekryterar sin tillväxt, skall skattevägen bidra till att lösa tätorternas speciella saneringsproblem.

Vad beträffar de ekonomiska konsekvenserna för statens vidkommande te de sig såsom de framställts i utredningen tämligen måttliga. För en subvention av en tre-årsproduktion skulle sålunda statens årsutgift röra sig om cirka en halv miljon kronor. Det är emellertid att märka, att denna utgift normalt är avsedd att utgå årligen under 40 år till kommunerna såsom ett bidrag till deras kapitalsubvention för saneringen, därvid tiden 40 år valts såsom sammanfallande med tertiärlånens löptid. Statens utgift under denna förutsättning uppgår sålunda för en dylik tre-årsproduktion till sammanlagt 20 miljoner kronor. Räknar man t. ex. med 12 års-produktioner skulle den verkliga utgiften uppgå till ej mindre än 80 miljoner kronor.

I kapitlet IV har bl. a. lämnats en redogörelse för orsakerna till den rådande bostadsbristen, därvid dessa angivits vara giftermålsfrekvensens kraftiga stegring, en omfattande immigration, en snabbt sjunkande dödlighet och en av ekonomiskt-politiska skäl hämmad bostadsproduktion. Enligt min mening är en dylik förklaring till rådande allvarliga förhållanden på bostadsmarknaden ingalunda uttömmande. Jag anser att byggnadsstyrelsen icke bort ställa sig bakom delegationens uttalande i detta hänseende.

Delegationen har i olika sammanhang framhållit, att det för att expropriationsinstitutet i vad avsåge saneringsfastigheter skulle kunna fylla sin uppgift vore angeläget, att en ”rationell värderingspraxis” utbildades, som kunde bli normerande för fastighetsprisbildningen över huvud. Man kan knappast undgå att ställa sig frågande till innebörden av detta något dunkla uttryck ”rationell värderingspraxis”. Vad ena parten i det ekonomiska spelet om fastigheter och deras värden anser vara en förnuftig värderingspraxis betraktar sannolikt den andra parten såsom icke förnuftig och tvärtom. Att döma av de sammanhang, vari ”rationell värderingspraxis” användes i utredningen får man närmast den uppfattningen, att man därmed åsyftat en praxis som för kommunerna ställer sig fördelaktig. Därest detta är fallet rimmar det mindre väl med uttalandet att det är viktigt, att fastighetsägarna böra få en känsla av att deras skåliga anspråk på kompensering vid

deras frånhändande av fastighet icke åsidosätts.

I expropriationslagen finnes angivet hur löseskillingen för fastighet vid expropriation skall bestämmas, varjämte i syfte att få till stånd en enhetlig praxis vid värderingen av fastigheter genom justitiedepartementets försorg kurser anordnats för utbildning av expropriationstekniker. Vid dessa förhållanden anser jag att det icke förelegat skäl för att såsom skett i utredningen framföra särskilda synpunkter på värderingsregler och värde-

ringspraxis vid expropriation av saneringsfastigheter.

Ett särskilt kapitel i utredningen, det IX:e, har ägnats åt synpunkter och förslag beträffande statlig långivning åt flerfamiljshus över huvud. Då denna verksamhet ligger vid sidan om byggnadsstyrelsens uppgifter och erfarenheter, anser jag, att styrelsen varken direkt eller indirekt bort taga ställning till utformningen av bestämmelserna för denna verksamhet.

Protokoll hållet vid sammanträde med kungl. bostadsstyrelsen
den 22 april 1954

Närvarande: Generaldirektören Johansson, ledamöterna herrar Bernhard och Johnsson, fru Lewén-Eliasson, herrar Hansson, Persson och Strandberg, byråcheferna Bergman, Grape, Gustavsson och Strokirk samt förste aktuarien Björk, föredragande.

§ 1.

Förste aktuarien Björk föredrog ett av saneringsdelegationen uppgjort förslag till betänkande i saneringsfrågan.

Styrelsen godkände förslaget till betänkande med däri framförda synpunkter och förslag utom däri, att styrelsen i fråga om ändring av 45 § byggnadslagen anslöt sig till den ståndpunkt, som hade redovisats av fastighetscheferna Campanello och Eriksson i det av dem avgivna yttrandet.

Mot beslutet anmäldes avvikande mening *dels*, beträffande den nämnda frågan, av generaldirektören, ledamöterna Bernhard och Strandberg, byråchefen Bergman samt föredraganden, vilka ansåg, att styrelsen hade bort ansluta sig till delegationens förslag.

dels ock, beträffande bland annat delegationens synpunkter på frågan om statens stöd till utredningar och forskning i saneringsfrågor, av ledamoten Hansson i ett särskilt yttrande, som skulle bifogas detta protokoll.

Vid protokollet
Sven Sigurdson

Bestyrkes å tjänstens vägnar:
K. Brunell

Särskilt yttrande av herr Hansson

I fråga om en statlig rådgivning och service åt kommunerna samt utredningar och forskning i saneringsfrågor delar jag i princip de synpunkter, som delegationen framfört i kapitel XIII. Men i fråga om verksamhetens målsättning och inriktning har jag en från delegationen avvikande mening i följande avseenden.

Det bör enligt min mening understrykas att en sådan bebyggelsekoncentration av bostadslägenheter, som oftast kännetecknar större stadscentra, innebär flera olägenheter och av skilda orsaker är mindre önskvärd. En väsentlig del av bostadsbebyggelsen bör därför vid sanering föras bort från de centrala stadsområdena. Det är också önskvärt att vid sanering av sådana områden industriell företagsamhet av beredskapskaraktär beredes möjlighet till förflyttning till andra lämpliga orter utanför överdriven tätbebyggelse. Det bör nämligen framhållas, att en alltför koncentrerad tätbebyggelse medför stora olägenheter för samhället, inte minst ur försvarspolitisk synpunkt.

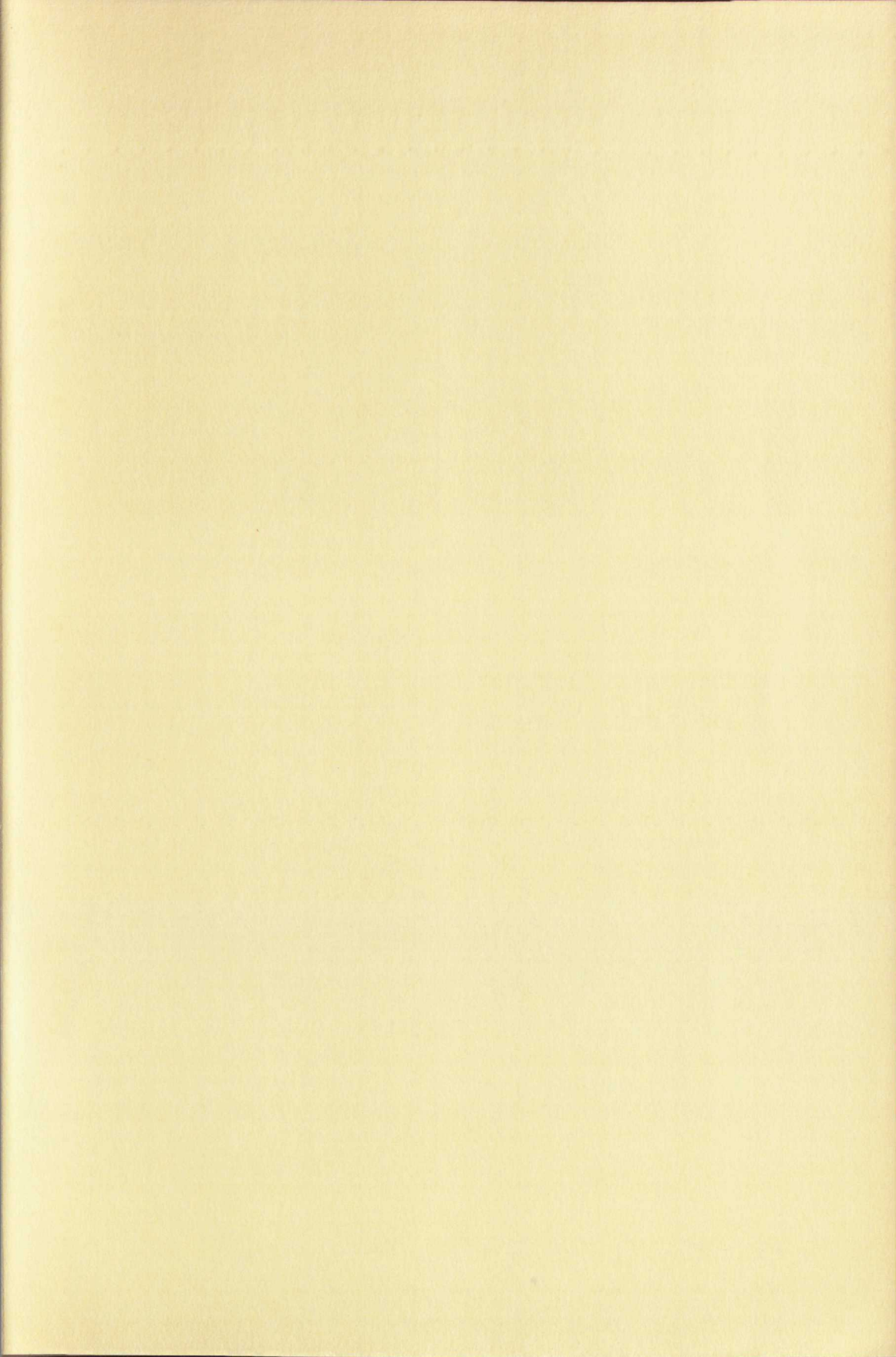
Trots de höga markvärden dylika saneringsmogna områden torde representera, bör också hänsyn tagas till frågor som är av avgörande betydelse för såväl näringslivets utveckling som för befolkningens trivsel och säkerhet. Det bör enligt min mening särskilt understrykas, att vid bostadsbebyggelse i centrum av större tätorter, planeringen måste taga sikte på att söka skapa en bebyggelse, som ger människorna en så trivsam miljö som möjligt samtidigt som för kommunikationerna och näringslivet i övrigt tillfredsställande åtgärder vidtages.

I ställer för alltför koncentrerad bostadsbebyggelse bör därför, oavsett de höga markvärdena, tillräckliga utrymmen disponeras för parkanläggningar, parkeringsplatser, fritidsanläggningar etc.

Jag delar delegationens uppfattning, att intensifierad forskning är önskvärd för stads-

byggandets rationella lösning. I detta syfte är det i och för sig önskvärt, att en professur i stadsbyggnad kunde inrättas vid Chalmers Tekniska Högskola. Men då en professur i detta ämne redan finnes, knuten till Tekniska Högskolan, bör det enligt min mening understrykas, att andra för bebyggelsen angelägnare krav först bör tillgodoses, innan ytterligare en professur i stadsbyggnad inrättas. Den vetenskapliga forskningen får inte inriktas på att enbart behandla stadsbebyggelsens problem. Landsbygdsbebyggelsen har inte i samma utsträckning som stadsbebyggelsen blivit föremål för vetenskaplig forskning. Jag anser det därför synnerligen angeläget, att en professur i landsbygdsociologi inrättas snarast möjligt och att detta bör ske, innan den vetenskapliga forskningen rörande stadsbebyggelsen ytterligare utvidgas t. ex. genom en ny professur i stadsbyggnad. En professur i landsbygdsociologi bör lämpligen knytas till Lantbrukshögskolan i Ultuna.

Det bör understrykas, att det även ur stadsbebyggelsens synpunkt är angeläget, att en professur i landsbygdsociologi snarast möjligt inrättas. Stadsbebyggelsens omfattning och utformning måste nämligen till väsentlig del bli beroende av utvecklingen inom landsbygdsbebyggelsen. Den avfolkning av landsbygden, som ägt rum och fortfarande pågår, betyder avsevärda förändringar i skilda avseenden. Det bör vara landsbygdsociologiens uppgift att klargöra orsakssammanhangen kring denna befolkningsrörelse. Härigenom kan förutsättningar skapas för en sådan landsbygdsbebyggelse, att avflyttningen från landsbygden avstannar. Då stadsbebyggelsen givetvis måste bli beroende av bebyggelseutvecklingen på landsbygden, finner jag det vara anledning att i detta sammanhang understryka vikten av att frågan om en professur i landsbygdsociologi i första hand bringas till sin lösning.



Statens offentliga utredningar 1954

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Ärvdabalk. [6]
Betänkande angående instansordningen i vattenmål m. m. [9]
Förslag till jordrationaliseringslag m. m. [16]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Om proportionella val inom kommunala representationer m. m.
1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 6.
[17]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

Förslag till förenkling av vissa beskattningsregler. [18]
Förslag till ändrad företagsbeskattning. [19]
Förslag till effektivare taxering. [24]

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Bostadskollektiva kommittén. 2. Kollektivhus. [3]
Socialförsäkringsutredningen. 2. Moderskapsförsäkring m. m. [4]
Vården vid ungdomsvårdsskolorna. [5]
Ny arbetstidslagstiftning och partiell arbetstidsförkortning. 5. [22]
Bilagor. [23]
Saneringsfrågan. [31]

Hälsa- och sjukvård.

Betänkande med utredning och förslag rörande hörselvården. [14]
Friluftsbad, simhallar, bastur. [25]
Vanförestalterna och Eugeniahemmet. [28]

Allmänt näringsväsen.

Elkraftförsörjningen. [12]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Klensvirke. Användningen av barrklensvirke, lövvirke och sågverks-
avfall. [29]

Industri.

Handel och sjöfart.

Inrättande av ett sjöfartsverk. [21]

Kommunikationsväsen.

Högertrafik. [30]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Förslag till lag om sparbanker m. m. [10]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Svensk namnbok 1954. [1]
Musikliv i Sverige. Betänkande med förslag till åtgärder för att
främja det svenska musiklivets utveckling. [2]
Yrkesutbildningen. [11]
Om kompetenskrav. Betänkande avgivet av kompetensutredningen.
[15]
Landsantikvarieorganisationen. [26]
Tjänstebostäder för folkskolans lärare. [27]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordiska parlamentariska kommittén. 6. Upphävande av all pass-
kontroll vid gränserna mellan de nordiska länderna. [7] 7 och 8.
Nordiska post- och teletaxor. [20]
Nordisk kontakt. Betänkande om utgivande av en nordisk parla-
mentarisk tidskriftspublication. [8]
En gemensam nordisk marknad. [13]