



**National Library  
of Sweden**

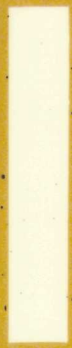
Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

Ref

1971:64

SOU

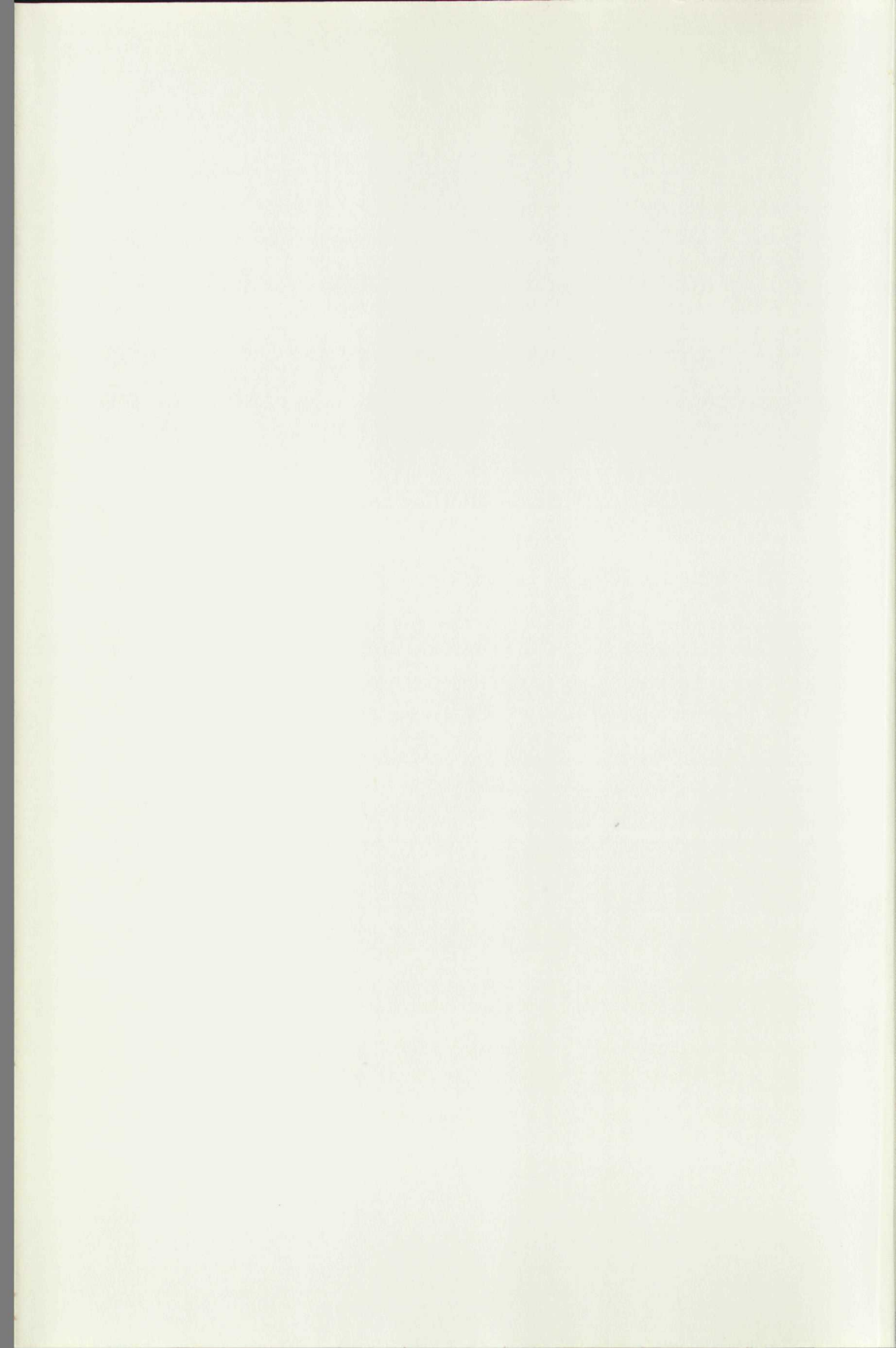
# Stadsplanering



Betänkande avgivet av  
saneringsutredningen

Stockholm 1971







Statens offentliga utredningar

1971:64

Inrikesdepartementet

# Sanering I

Betänkande avgivet av saneringsutredningen

Stockholm 1971





## Till Statsrådet och chefen för inrikesdepartementet

Genom beslut den 19 december 1968 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att tillkalla högst sju sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om åtgärder för sanering av det äldre bostadsbeståndet. Genom beslut den 21 mars 1969 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att för ifrågasvarande ändamål tillkalla ytterligare en sakkunnig.

Med stöd av dessa bemyndiganden tillkallades den 19 december 1968 och den 21 mars 1969 såsom utredningsmän generaldirektören Bertil Sännås, ledamoten av riksdagen Alvar Andersson, ledamoten av riksdagen Sven Ekström, ledamoten av riksdagen Bertil Petersson, kommunalrådet Erik Johannesson, direktören Sten Källenius, förbundsordföranden Erik Svensson och direktören Claës Breitholtz.

Chefen för inrikesdepartementet förordnade den 25 februari 1969 lantmätaren Erland Svensson att vara sekreterare åt utredningen och byrådirektören Harry Sundberg att vara biträdande sekreterare. Såsom experter åt utredningen förordnades den 9 oktober 1970 departementssekreteraren Gunnar Vingedal och den 20 april 1971 länsbostadsdirektören Åke Malmberg.

De sakkunniga har antagit namnet saneringsutredningen.

Vid utarbetandet av betänkandet har bl. a. följande personer medverkat. Avdelningsdirektören Ralph Johansson (kapitel 3 och 4), civilingenjören Eric Ahrenby (kapitelbila-

gan till kapitel 9), lantmätaren Henrik Isoz och byrådirektören Per Wänkkö (kapitel 10), länsbostadsdirektören Åke Malmberg (kapitel 11), civilingenjören Lars Hamnqvist (kapitel 12), avdelningsdirektören K.-E. Sunnerman (kapitel 9 och 13) samt förbundsjurist Curt Riberdahl (kapitel 15, författningsförslag).

Utredningen har haft ett fortlöpande samarbete med statens råd för byggnadsforskning, saneringsgruppen, varifrån bl. a. erhållits statistisk belysning av teknisk och funktionell standard samt boendeförhållandena i det äldre bostadsbeståndet. Bland forskningsprojekten bör nämnas dels en studie av ombyggnadsverksamheten i landet med synpunkter på lämpliga former för förundersökningar, projektering och upphandling, dels en analys av bostads- och miljöstandard samt de boendes ekonomiska och sociala förhållanden i de äldsta bostäderna. Saneringsgruppen, vars verksamhet kommer att fortsätta, har ett flertal pågående och planerade projekt som kommer att vara av betydelse för utvecklingen inom saneringsområdet.

Kungl. Maj:t beslöt den 7 maj 1971 med anledning av riksdagens beslut (prop. 1971:1 bil. 13, CU 12, rskr 92) förordna att motionen 1173 om underlättande av kommuners förvärv av mark inom saneringsområden och civilutskottets betänkande nr 12 i denna del skulle överlämnas till saneringsutredningen för övervägande.

Utredningen har behandlat hithörande frågor i sitt arbete.

Kungl. Maj:t beslöt den 5 december 1969 att till saneringsutredningen överlämna riksdagskrivelse av den 11 november 1969, nr 318, jämte motionerna I: 799 och II: 919 samt I: 816 och II: 918 om åtgärder till skydd för den medeltida miljön i Visby och tredje lagutskottets utlåtande nr 45 med anledning av motionerna att övervägas vid fullgörandet av utredningens uppdrag.

Till saneringsutredningen har översänts Stockholms Arbetarekommuns representantskaps årsmötesbeslut över motion angående saneringen av Gamla Stan, jämte utlåtande av arbetarekommunens styrelse.

Utredningen har besvarat följande remisser.

Remiss den 5 december 1969 från justitiedepartementet av PM angående tvångsförvaltning av bostadsfastighet (Stencil, Ju 1969: 31). Besvarad den 29 januari 1970.

Remiss den 5 december 1969 från justitiedepartementet av expropriationsutredningens betänkande III Expropriationsändamål och expropriationsersättning m. m. (SOU 1969: 50, 51). Besvarad den 11 mars 1970.

Remiss den 14 januari 1970 från justitiedepartementet av PM angående Byggnadsredovisning. Del I. Insamling av nybyggnadsdata m. m. (Stencil, Ju 1969: 32). Besvarad den 1 april 1970.

Remiss den 29 maj 1970 från inrikesdepartementet av motionerna I: 266, likalydande med II: 303, om statlig medverkan till bevarandet av Staden mellan broarna och II: 863, likalydande med I: 747, om anslag till sanering av fastigheter inom Staden mellan broarna. Besvarad den 30 september 1970.

Remiss den 5 november 1970 från inrikesdepartementet av betänkande avgivet av servicekommittén Boendeservice 2 (SOU 1970: 68). Besvarad den 22 januari 1971.

Utredningen har tillskrivit inrikesdepartementet den 9 juni 1969 och föreslagit ändringar i bestämmelserna för bostadslån till förbättring av flerfamiljshus.

Utredningen har vidare tillskrivit justitiedepartementet den 1 april 1970 och över-

lämnat en promemoria med förslag till ändringar i lagen om vissa gemensamhetsanläggningar.

Utredningen har hittills hållit totalt 24 sammanträden. Därutöver har utredningen i samband med studiebesök haft överläggningar i saneringsfrågan med statliga och kommunala planeringsorgan i Köpenhamn, med kommunala myndigheter i Stockholm, Göteborg, Malmö, Västerås, Eskilstuna och Köping samt med länsorgan och kommunala myndigheter i Visby. Utredningen har initierat viss försöksverksamhet med bostadssaneringsprogram i Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg, Norrköping, Örebro, Gävle och Sundsvall. Utredningens huvudsekreterare har företagit en studieresa till Förenta staterna.

Utredningen får härmed vördsamt överlämna huvudbetänkandet Sanering I med bilagedelen Sanering II. Det åt de sakkunniga lämnade uppdraget är därmed slutfört, utom i vad avser frågor rörande sanering av kulturhistoriskt värdefull bostadsbebyggelse. Dessa frågor kommer att behandlas i ett senare betänkande.

Reservationer mot utredningens beslut i skilda delar har avgivits av *dels* ledamoten Andersson *dels* ledamöterna Breitholtz och Källenius.

Stockholm i augusti 1971

*Bertil Sännås*

*Alvar Andersson*  
*Sven Ekström*  
*Sten Källenius*  
*Erik Svensson*

*Claës Breitholtz*  
*Erik Johannesson*  
*Bertil Petersson*

*/ Erland Svensson*  
*Harry Sundberg*



# Innehåll

<i>Terminologi</i> . . . . .	13	2.3 Bostädernas utrustningsstandard . . .	41
<i>Utredningsuppdraget</i> . . . . .	15	2.3.1 Bostadsförhållandena i vissa städer . . . . .	43
<i>Sammanfattning</i> . . . . .	17	2.4 Förnyelse genom rivning – nybyggnad . . . . .	46
<b>Kapitel 1 Tidigare utredningar</b> . . . . .	31	2.5 Information om saneringen i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen . . . . .	46
1.1 Bostadssociala utredningen . . . . .	31	2.5.1 Innehåll . . . . .	46
1.1.1 Saneringsundersökningar . . . . .	31	2.5.2 Allmänt om saneringen i kommunala bostadsbyggnadsprogram för tiden 1970–1974 . . . . .	47
1.1.2 Lån och bidrag . . . . .	32	2.5.3 Markägareförhållandena vid totalsanering . . . . .	48
1.1.3 Kommentarer . . . . .	32	2.5.4 Fördelningen på byggherrar i saneringsområden . . . . .	48
1.2 Bostadsstyrelsens och byggnadsstyrelsens betänkande i saneringsfrågan år 1954 . . . . .	32	2.5.5 Markfördelning på byggherrar i saneringsområden . . . . .	49
1.2.1 Kommunala initiativ . . . . .	33	2.5.6 Kommunalt markinnehav med hänsyn till tidpunkt för markförvärv . . . . .	49
1.2.2 Åtgärder på markområdet . . . . .	33	2.5.7 Projektstorlekar i saneringsområden . . . . .	50
1.2.3 Åtgärder för evakuering . . . . .	34	2.5.8 Statlig belåning i saneringsområden . . . . .	50
1.2.4 Handlingsprogram . . . . .	34	2.5.9 Sammanfattning . . . . .	50
1.2.5 Kommentarer . . . . .	34	2.6 Förändringar i det äldre bostadsbeståndet i åtta större städer under 1966–70 enligt urvalsundersökning . . . . .	51
1.3 Fältstudier i saneringsfrågan . . . . .	34		
1.3.1 Kommentarer . . . . .	35		
1.4 Näringslivets bostadsutredning . . . . .	36		
1.4.1 Kommunens uppgifter . . . . .	36		
1.4.2 Service åt fastighetsägarna . . . . .	36		
1.4.3 Konsulterande organ för fastighetsägare . . . . .	36		
1.4.4 Bättre löneformer . . . . .	36		
1.5 Byggfackens industriutredning . . . . .	37		
1.5.1 Åtgärder i stadsplanearbetet . . . . .	37		
1.5.2 Finansiering . . . . .	37		
<b>Kapitel 2 Saneringen i statistisk belysning</b> . . . . .	39	<b>Kapitel 3 Bostadspolitisk målsättning vid sanering</b> . . . . .	53
2.1 Bostadsbeståndet . . . . .	39	3.1 Allmänna bostadspolitiska mål . . . . .	53
2.1.1 Bostadsbeståndets fördelning på kvalitetsgrupper . . . . .	39	3.2 Mål för bostadssaneringen . . . . .	55
2.1.2 Bostadsbeståndets ålder. Avgång . . . . .	40	3.2.1 Bostadsstandard . . . . .	55
2.2 Hushållens boendeförhållanden . . . . .	41	3.2.2 Prioriteringsgrund . . . . .	55
		3.2.3 Mål för saneringsområden . . . . .	55



3.2.4 Evakueringsfrågor . . . . .	56	Kapitel 7 <i>Organisatoriska former</i> . . . . .	80
3.2.5 Mål för bostadskostnaderna . . . . .	57	7.1 Inledning . . . . .	80
3.2.6 Markpolitisk målsättning . . . . .	59	7.2 Förekommande organisationsformer för sanering . . . . .	80
Kapitel 4 <i>Samhällsekonomiska syn- punkter på bostadsaneringen</i> . . . . .	60	7.2.1 Totalsanering . . . . .	81
4.1 Inledning . . . . .	60	7.2.2 Modernisering . . . . .	83
4.2 Kvantifiering av saneringsbeståndet i flerfamiljshus . . . . .	60	7.3 Utredningens synpunkter på olika organisationsformer . . . . .	83
4.3 Saneringen från investeringssyn- punkt . . . . .	62	7.3.1 Åtgärder från program till byggstart . . . . .	83
4.3.1 Investering i byggnader . . . . .	62	7.3.2 Markförvärv m. m., totalsane- ring . . . . .	84
4.3.2 Investering i tomtmark . . . . .	62	7.3.3 Markfördelning, totalsanering . . . . .	85
4.3.3 Inverkan på andra investe- ringar . . . . .	63	7.3.4 Modernisering . . . . .	86
4.4 Synpunkter . . . . .	63	7.4 Sammanfattning . . . . .	86
Kapitel 5 <i>Planering genom bostadssane- ringsprogram</i> . . . . .	65	7.4.1 Totalsanering . . . . .	86
5.1 Bostads- och saneringsprogrammets syfte . . . . .	65	7.4.2 Modernisering . . . . .	86
5.2 Saneringsprogrammets samband med annan kommunal planering . . . . .	66	Kapitel 8 <i>Tidigare förslag om sanerings- stöd. Stödåtgärder i utlandet</i> . . . . .	88
5.2.1 Relation till bostadsbyggnads- program . . . . .	66	8.1 Bostadssociala utredningen . . . . .	88
5.2.2 Relation till fysisk planering . . . . .	67	8.1.1 Saneringslån . . . . .	89
5.3 Saneringsprogrammets och sane- ringsplanernas innehåll . . . . .	68	8.1.2 Avskrivningsavgifter . . . . .	89
5.3.1 Översiktlig inventering och målsättning . . . . .	68	8.1.3 Saneringsfond . . . . .	90
5.3.2 Detaljerade inventeringar för saneringsområden . . . . .	69	8.1.4 Lån och bidrag till servicean- läggningar och hantverkskhus . . . . .	90
5.3.3 Områdesplanernas och genom- förandeplanernas innehåll . . . . .	70	8.1.5 Statliga saneringsbidrag . . . . .	90
5.3.4 Vissa synpunkter på sanerings- planer och deras genomförande . . . . .	70	8.1.6 Kulturhistoriskt värdefulla byggnader . . . . .	90
5.4 Sammanfattning av saneringspro- grammets innehåll samt skiss till arbetsgång . . . . .	71	8.2 Bostadsstyrelsens och byggnadssty- relsens gemensamma betänkande år 1954 . . . . .	90
Kapitel 6 <i>Administration och projektled- ning</i> . . . . .	73	8.2.1 Statligt bidrag . . . . .	91
6.1 Hjälpmedel . . . . .	73	8.2.2 Jämförande översikt . . . . .	92
6.2 Administrationsschema för bostads- saneringen inom kommunen . . . . .	74	8.3 Förslag från Svenska Riksborgen . . . . .	92
6.3 Samband mellan olika hjälpmedel . . . . .	75	8.4 Samhälleligt stöd till sanering av bostadsbebyggelse i andra länder . . . . .	92
6.3.1 Styrningsmedlen . . . . .	75	8.4.1 Internationell enkät . . . . .	92
6.3.2 Olika förfaranden vid mark- förvärv . . . . .	75	8.5 Saneringsstöd i Förenta staterna, Storbritannien och Danmark . . . . .	94
6.3.3 Kommunal medverkan . . . . .	76	8.5.1 Förenta staterna . . . . .	94
6.4 Totalsanering . . . . .	76	8.5.1.1 Målsättning . . . . .	94
6.5 Modernisering . . . . .	78	8.5.1.2 Villkor för stöd . . . . .	95
6.6 Kapitelbilaga. Schematisk redovis- ning av arbetsgången . . . . .	79	8.5.1.3 Finansiering . . . . .	95
		8.5.2 Storbritannien . . . . .	96
		8.5.2.1 Bidrag . . . . .	96
		8.5.3 Danmark . . . . .	97
		8.5.3.1 Det statliga stödet . . . . .	97
		8.5.3.2 Kommunala bidrag och lån . . . . .	97
		8.6 Kommentarer . . . . .	97
		8.6.1 Totalsanering . . . . .	99
		8.6.2 Ombyggnad . . . . .	99
		8.6.3 Upprustning . . . . .	99
		8.6.4 Trafiksanering . . . . .	100

Kapitel 9 <i>Kreditstöd</i> . . . . .	101	9.12 Lånesystemets tekniska konstruktion: allmänt . . . . .	115
9.1 Allmänt . . . . .	101	9.13 Lånesystemet: bostadslån till nybyggnad vid totalsanering . . . . .	115
9.2 Gällande bestämmelser: allmänt . . . . .	102	9.13.1 Allmänt . . . . .	115
9.2.1 Författningar m. m. . . . .	102	9.13.2 Amorteringsvillkoren vid totalsanering . . . . .	116
9.3 Gällande bestämmelser för bostadslån till ombyggnad . . . . .	102	9.13.3 Förslag . . . . .	119
9.3.1 Förutsättningar för lån . . . . .	102	9.13.4 Läges- och standardtillägg samt saneringstillägg . . . . .	126
9.3.2 Standardkrav m. m. . . . .	103	9.13.5 Förslag . . . . .	127
9.3.3 Lånets konstruktion . . . . .	104	9.14 Lånesystemet: upprustningslån till flerfamiljshus . . . . .	127
9.3.4 Räntevillkor . . . . .	105	9.15 Lånesystemet: ombyggnadslån . . . . .	128
9.3.5 Amorteringsstider . . . . .	105	9.15.1 Allmänt . . . . .	128
9.3.6 Metod för återbetalning . . . . .	105	9.15.2 Amorteringstid och basannuitet . . . . .	128
9.3.7 Förskott på bostadslånet . . . . .	106	9.15.3 Metod för återbetalning . . . . .	129
9.3.8 Säkerhet för bostadslånet . . . . .	106	9.15.4 Villkoren för fördjupad lånedel . . . . .	130
9.4 Gällande bestämmelser för bostadslån till förbättring av flerfamiljshus . . . . .	107	9.15.5 Förskott på lån . . . . .	130
9.4.1 Förutsättningar för lån . . . . .	107	9.16 Lånesystemet vid ombyggnad: pantvärde . . . . .	130
9.4.2 Standardkrav . . . . .	108	9.16.1 Målsättning . . . . .	130
9.4.3 Fördjupning . . . . .	108	9.16.2 Verkan av gällande regler . . . . .	131
9.4.4 Amorteringstider . . . . .	108	9.16.3 Bruksvärdeshyran och dess betydelse . . . . .	132
9.4.5 Metod för återbetalning . . . . .	108	9.16.4 Ytterligare utgångspunkter vid lån till ombyggnad . . . . .	133
9.4.6 Förskott på bostadslånet . . . . .	108	9.16.5 Pantvärdet beräknat genom en avkastningskalkyl . . . . .	134
9.5 Gällande bestämmelser för bostadslån till mindre ombyggnad av småhus . . . . .	108	9.16.6 Vissa administrativa frågor vid pantvärdesbestämningen . . . . .	135
9.6 Gällande bestämmelser för förbättringslån . . . . .	109	9.16.7 Pantvärdesbestämningen: sammanfattning . . . . .	136
9.6.1 Låntagarkategorier . . . . .	109	9.17 Lånesystemet vid ombyggnad: låneunderlag . . . . .	137
9.6.2 Behovsprövning . . . . .	109	9.18 Regelsystemet för kostnadsprovning . . . . .	138
9.6.3 Åtgärder . . . . .	110	9.19 Övergångsbestämmelser . . . . .	139
9.6.4 Lånets storlek . . . . .	110	9.20 Låneförfattningarna . . . . .	139
9.6.5 Lånets konstruktion . . . . .	110	9.21 Sammanfattning . . . . .	139
9.6.6 Förskott . . . . .	110	9.22 Kapitelbilaga. Modell för beräkning av pantvärden genom en normaliserad avkastningskalkyl . . . . .	141
9.6.7 Säkerhet . . . . .	110	9.22.1 Elementärt om ränteberäkning . . . . .	141
9.7 Terminologi . . . . .	110	9.22.2 Beräkningsmodellen . . . . .	142
9.8 Belåningens nivå . . . . .	111	9.22.3 Exempel på beräkning av pantvärde . . . . .	144
9.9 Kapitalförsörjningen . . . . .	111		
9.9.1 Nuvarande förhållanden . . . . .	111		
9.9.2 Förslag . . . . .	112		
9.10 Teknisk standard vid modernisering . . . . .	112		
9.10.1 Nuvarande förhållanden . . . . .	112		
9.10.2 Vissa utgångspunkter . . . . .	112		
9.10.3 Bostadsteknisk standard vid ombyggnad . . . . .	113		
9.10.4 Stadsplaneteknisk och byggnadsteknisk standard vid ombyggnad . . . . .	113		
9.11 Tillämpningsområden . . . . .	114		
9.11.1 Allmänt . . . . .	114		
9.11.2 Förbättringslån till flerfamiljshus som inte enbart bebos av pensionärer . . . . .	114		
9.11.3 Förbättringslån till vissa hus i avvaktan på totalsanering . . . . .	114		



Kapitel 10 <i>Markpolitiska hjälpmedel</i> . . .	147	stadskostnaderna . . .	158
10.1 Förköpsrätt vid stadsförnyelse . . .	147	10.3.7 Saneringsavgiftens konstruktion . . . . .	159
10.1.1 Kort orientering om förköpslagen . . . . .	147	10.3.7.1 Saneringsavgiftens avgränsning . . . . .	160
10.1.1.1 Syfte . . . . .	147	10.3.8 Slutsatser rörande saneringsavgift . . . . .	161
10.1.1.2 Huvudsakliga bestämmelser i förköpslagen . . . . .	147	10.4 Tomträtt och tomträttslån vid stadsförnyelse . . . . .	161
10.1.1.3 Nuvarande tillämpning av förköpslagen . . . . .	147	10.4.1 Kort orientering om tomträttsinstitutet . . . . .	161
10.1.2 Förköpslagen som hjälpmedel vid stadsförnyelse . . . . .	148	10.4.1.1 Syfte . . . . .	161
10.1.2.1 Allmänna begränsningen enligt 1 § . . . . .	148	10.4.1.2 De huvudsakliga bestämmelserna i gällande tomträttslag . . . . .	162
10.1.2.2 Areal- och värderegeln . . . . .	148	10.4.1.3 Nuvarande förekomst av tomträtt . . . . .	163
10.1.2.3 Saneringsavtal . . . . .	149	10.4.1.4 Motiv för tomträtt . . . . .	163
10.1.3 Sammanfattning av förslag . . . . .	150	10.4.2 Tomträtt som hjälpmedel för stadsförnyelse . . . . .	164
10.2 Expropriationsrätt vid stadsförnyelse . . . . .	150	10.4.2.1 Ombyggnad och upprustning . . . . .	165
10.3 Markförvärvslån till kommun . . . . .	150	10.4.3 Kort orientering om tomträttslån . . . . .	165
10.3.1 Kort beskrivning av låneformen . . . . .	150	10.4.3.1 Förutsättning för lån . . . . .	165
10.3.1.1 Förutsättningar för lån . . . . .	151	10.4.3.2 Lånets storlek m m . . . . .	165
10.3.1.2 Lånets storlek m.m. . . . .	151	10.4.3.3 Långivningens omfattning . . . . .	166
10.3.1.3 Förfarande . . . . .	151	10.4.4 Tomträttslån vid stadsförnyelse; överväganden och förslag . . . . .	166
10.3.2 Kommunala markförvärv vid stadsförnyelse . . . . .	151	10.4.5 Utredningens förslag . . . . .	167
10.3.2.1 Totalsanering (rivning—nybyggnad) . . . . .	152		
10.3.2.2 Förbättring . . . . .	152	Kapitel 11 <i>Evakuering</i> . . . . .	168
10.3.2.3 Ombyggnad . . . . .	153	11.1 Bostäder . . . . .	168
10.3.3 Markförvärvslån till saneringsfastigheter (totalsanering, förbättring och ombyggnad) . . . . .	153	11.1.1 Saneringsbostäder — evakuering . . . . .	168
10.3.4 Kommunernas kostnader för markförvärv . . . . .	153	11.1.2 Flyttningsbenägenheten . . . . .	168
10.3.5 Förslag rörande markförvärvslån . . . . .	156	11.1.3 Ersättningsbostäder . . . . .	169
10.3.6 Uppbyggnad av markförvärvslånefonden med hjälp av saneringsavgift . . . . .	157	11.1.4 Formella regler vid bostadsevakuering . . . . .	170
10.3.6.1 Inledning . . . . .	157	11.1.5 Evakueringsfrågan från bostadsförsörjningssynpunkt . . . . .	171
10.3.6.2 Tidigare förslag om saneringsavgift på fastigheter . . . . .	157	11.1.6 Organisationsfrågor i samband med bostadsevakuering . . . . .	172
10.3.6.3 Effekterna av en saneringsavgift differentierad efter byggnadsår . . . . .	158	11.1.7 Bidragsfrågor . . . . .	173
10.3.6.4 Effekterna av en saneringsavgift på bo-		11.1.8 Bostadsevakuering, sammanfattning och rekommendationer . . . . .	174
		11.2 Lokaler . . . . .	174
		11.2.1 Regler för evakuering vid expropriation . . . . .	176
		11.2.2 Regler för uppsägning i hyresmål . . . . .	176



11.2.3 Ersättningar för lokalevakuering vid expropriation . . .	176	13.11.1 Allmänt . . . . .	191
11.2.4 Ersättningar för lokalevakuering i samband med hyresmål . . . . .	176	13.11.2 Krav på lägenhets utrustning och inredning samt komplement . . . . .	192
11.2.5 Organisationsfrågor i samband med lokalevakuering . . . . .	177	13.11.3 Krav på husets utförande och kondition . . . . .	192
11.2.6 Lokalevakuering, sammanfattning och rekommendationer . . . . .	179	13.12 Sambandet med standardkraven för långivning . . . . .	192
Kapitel 12 <i>Medel för att främja samverkan mellan fastigheter för genomförande av trafiksanering</i> . . . . .	181	13.13 Fastställelse av standardnivån . . . . .	193
12.1 Allmänt . . . . .	181	13.14 Sambandet med HS och BS . . . . .	193
12.2 Konsekvenser av trafiksanering . . . . .	181	13.15 Förelägganden om åtgärder — utdömning av lägenheter . . . . .	194
12.3 Åtgärder för att främja en trafiksanering . . . . .	181	13.16 Hinder för genomförandet av åtgärder . . . . .	194
12.3.1 Anordningar för att möjliggöra gångtrafik inom kvarteren . . . . .	181	13.17 Handläggningen av inspektionsärenden . . . . .	194
12.3.2 Formella medel att främja samverkan mellan fastigheter . . . . .	182	13.17.1 Bakgrund . . . . .	194
12.4 Omfattningen av erforderliga åtgärder och kostnaderna för dessa . . . . .	183	13.17.2 Tidigare utredningar . . . . .	195
12.4.1 Statligt bidrag till kostnader . . . . .	183	13.17.2.1 Bostadssociala utredningen . . . . .	195
12.4.2 Villkor för erhållande av statligt bidrag . . . . .	184	13.17.2.2 1948 års hälsovårdsstadgemitte . . . . .	195
12.5 Parkering . . . . .	184	13.17.3 Förelägganden och viten . . . . .	196
12.6 Sammanfattning . . . . .	184	13.17.3.1 Tredska m. m. . . . .	196
Kapitel 13 <i>Bostadsinspektion och åtgärdsåtvång</i> . . . . .	186	13.17.3.2 Anknytning av vitet till fastigheten . . . . .	196
13.1 Gällande bestämmelser . . . . .	186	13.17.3.3 Ärendebehandlingen hos kommunen . . . . .	197
13.2 Bostadsinspektionens betydelse för hyresgästen . . . . .	187	13.17.3.4 Maximering av vitet . . . . .	197
13.3 Åtgärdsföreläggandenas inverkan på prisbildningen för fastigheter . . . . .	188	13.17.3.5 Tid för fullgörelse . . . . .	198
13.4 Åtgärdsföreläggandenas bostadspolitiska syfte . . . . .	188	13.18 Instansordning, besvärshöret, besvärshöret m. m. . . . .	198
13.5 Bostadsinspektion och åtgärdsförelägganden som ett led i bostadsåsaneringsprogrammets förverkligande . . . . .	188	13.18.1 Besvärshöret . . . . .	198
13.6 Bostadsinspektionens organisation . . . . .	189	13.18.2 Besvärshöret . . . . .	198
13.7 Former för bostadsinspektion . . . . .	189	13.18.3 Judiciell domstol . . . . .	198
13.7.1 Hälsovårdsstadgan . . . . .	189	13.18.4 Administrativ domstol . . . . .	199
13.7.2 Annan befintlig lagstiftning . . . . .	190	13.18.5 Vitesföreläggandets överklagbarhet . . . . .	199
13.7.3 Behov av ny lagstiftning . . . . .	190	13.18.6 Besvärshöret . . . . .	200
13.8 Lagstiftningens dignitet . . . . .	190	13.18.7 Besvärshöret . . . . .	201
13.9 Fastigheter som omfattas av lagstiftningen . . . . .	190	13.19 Kommunens skyldighet att tillämpa lagen . . . . .	201
13.10 Typer av brister . . . . .	191	13.20 Sammanfattning av förslag . . . . .	201
13.11 Den lägsta godtagbara standardens materiella innehåll . . . . .	191	13.21 Kapitelbilaga. Förslag till bostadsåsaneringslag och bostadsåsaneringsåkungörelse . . . . .	203
		Kapitel 14 <i>Arbetskraftsåfrågor</i> . . . . .	207
		14.1 Arbetsstyrkans storlek . . . . .	207
		14.2 Åldersåfördelning . . . . .	208

14.3	Arbetslöshet . . . . .	210
14.4	Säsongutjämning . . . . .	211
14.5	Den äldre arbetskraften . . . . .	212
14.6	Löneformer och anställningsvillkor	214
Kapitel 15 <i>Rivningsreglering</i> . . . . . 216		
15.1	Nuvarande rivningsreglering . . . . .	216
15.1.1	Bakgrunden . . . . .	216
15.1.2	Förarbetena till nuvarande bestämmelser . . . . .	217
15.1.3	Författningsändringen . . . . .	218
15.2	Rivningsverksamhetens omfattning 1966–1968 i vissa kommuner . . . . .	219
15.3	Enkät hos byggnadsnämnder och länsarbetsnämnder . . . . .	219
15.4	Utredningens synpunkter . . . . .	222
15.5	Förslag . . . . .	224
15.6	Kapitelbilaga. Författningsförslag .	226
Kapitel 16 <i>Stadsplane- och byggnadstek-</i> <i>niska frågor vid modernisering</i> . . . . . 235		
16.1	Allmänt . . . . .	235
16.2	Stadsplaneteknisk standard vid mo- dernisering . . . . .	235
16.3	Byggnadstekniska frågor vid mo- dernisering . . . . .	236
<i>Reservationer</i> . . . . . 238		
1.	Av ledamoten Andersson . . . . .	238
2.	Av ledamöterna Breitholtz och Käll- enius . . . . .	240



# Tabell- och diagramförteckning

Kapitel 2 <i>Saneringen i statistisk belysning</i> . . . . .	39	Kapitel 4 <i>Samhällsekonomiska synpunkter på bostadssaneringen</i> . . . . .	60
Tabell 2.1 Bostadsbeståndets fördelning på kvalitetsgrupper inom olika regioner 1965 . . . . .	40	Tabell 4.1 Hyres- och bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus 1969. . . . .	61
Diagram 2.1 Lägenhetsavgången november 1960—november 1965, fördelad efter orsak i procent . . . . .	40	Kapitel 6 <i>Administration och projektledning</i> . . . . .	73
Diagram 2.2 Lägenhetsbeståndet 1960 och 1965 i procent efter kvalitetsgrupper. . . . .	42	Diagram 6.1 Genomförandeplan för kv. Linjalen i Stockholm . . . . .	77
Tabell 2.2 Antal lägenheter i olika kvalitetsgrupper 1965 . . . . .	42	Kapitel 9 <i>Kreditstöd</i> . . . . .	101
Tabell 2.3 Lägenhetsbeståndets åldersfördelning i storstäderna . . . . .	43	Diagram 9.1—9.11 Exempel på årliga kapitalkostnadens storlek samt låneskuldens storlek under olika förutsättningar vid paritetslån . . . . .	120—125
Diagram 2.3 Lägenhetsbeståndets relativa fördelning på kvalitetsgrupper i vissa städer 1960 och 1965 . . . . .	44	Diagram 9.12 Exempel på förändring av kapitalandelarna under en byggnads livslängd . . . . .	145
Diagram 2.4 Antal lägenheter i olika kvalitetsgrupper i vissa städer 1965. . . . .	45	Kapitel 10 <i>Markpolitiska hjälpmedel</i> . . . . .	147
Tabell 2.4 Antal lägenheter i olika kvalitetsgrupper i vissa städer 1965. . . . .	46	Tabell 10.1 Kommunernas kostnader för förvärv av mark inom saneringsområdet avseende fastigheter i åldersklasserna 72—73, 82—83 och 91—93. . . . .	155
Tabell 2.5 Procentuell andel lägenheter på exploaterings- och saneringsmark	48	Tabell 10.2 Kommunernas kostnader för förvärv av mark inom saneringsområdet avseende fastigheter i åldersklasserna 72—73, 81—83 och 91—93 . . . . .	156
Tabell 2.6 Lägenheter efter byggherrekategori och typ av bebyggelseområde	49	Tabell 10.3 Hyreshöjning genom införande av en saneringsavgift för skilda lägenhetstyper byggda olika tidsperioder . . . . .	159
Tabell 2.7 Markfördelning på byggherrar i saneringsområden . . . . .	49	Tabell 10.4 Utfall av skilda saneringsavgiftsuttag . . . . .	161
Tabell 2.8 Procentuell andel flerfamiljshus på kommunmark fördelade på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggandets påbörjande 1970—1974. . . . .	50	Kapitel 14 <i>Arbetskraftsfrågor</i> . . . . .	207
Tabell 2.9 Antal lägenheter i genomsnitt per projekt. Flerfamiljshus. . . . .	50	Tabell 14.1 Procentuell fördelning efter ålder inom olika yrkesgrupper i byggnadsfackförbunden i augusti 1970. Jämförelse med FoB 1965. . . . .	208
Tabell 2.10 Förändring mellan 1965 och 1970 av lägenheter i flerfamiljshus byggda före 1921 . . . . .	51		
Tabell 2.11 Lägenheter i flerfamiljshus byggda före 1921 efter kvalitetsgrupper. . . . .	52		



Diagram 14.1 Åldersfördelning bland ar- betare och tjänstemän inom samtliga näringsgrenar, byggnadsindustri och tillverkningsindustri . . . . .	209
Diagram 14.2 Åldersfördelningen bland vissa kategorier av byggnadsarbetare 1955 och 1968 . . . . .	209
Tabell 14.2 Antal arbetsökande arbets- lösa byggnadsarbetare under 67 år i februari och augusti 1967—70 vid arbetsförmedlingen i Stockholm med förorter samt i Göteborg . . . . .	210
<b>Kapitel 15 Rivningsreglering . . . . .</b>	<b>216</b>
Tabell 15.1 Lägenhetsutrustning i hus, rivna 1966—1968 i kommuner med minst 30 000 invånare . . . . .	219
Tabell 15.2 Lägenhetsutrustning i hus, rivna 1966—1968 i kommuner med minst 500 rivna lägenheter . . . . .	220

## Terminologi

### *Genomgående terminologi*

Bostadssanering	Förnyelse genom totalsanering eller modernisering, som medför att standarden väsentligt förbättras ur funktionell, teknisk eller hygienisk synpunkt.
Totalsanering	Förnyelse genom rivning och nybyggnad.
Modernisering	Sammanfattande begrepp för alla standardhöjande åtgärder i befintliga hus.
Upprustning, förbättring	Åtgärder som höjer standarden i befintlig bebyggelse i begränsad omfattning; när det gäller flerfamiljshus åtminstone till lägsta godtagbara standard.
Ombyggnad	Åtgärder som höjer standarden i befintlig bebyggelse till ombyggnadsstandard.
Lägsta godtagbara standard	Lägsta tillåtna bostadskvalitet enligt bostadssaneringslagen.
Ombyggnadsstandard	Bostadsstandard utgörande villkor för statligt lån till ombyggnad.
Nybyggnadsstandard	Bostadsstandard tillämpad i nyproduktion, bestämd av svensk byggnorm, lånevillkor och praxis.

### *Termer med speciell betydelse i lånesammanhang*

Produktionskostnad	Summan av byggnads- och tomtkostnader.
Byggnadskostnad	Kostnader för uppförande av själva byggnaden.
Tomtkostnad	Kostnader för förvärv av mark och markens iordningställande för nybebyggelse.
Låneunderlag	Godkänd kostnad som bl. a. bestämmer det statliga lånets storlek.
Pantvärde	Godkänd kostnad som bestämmer det statliga lånets läge i förmänsrättsordningen.
Nominellt lån	Lån där de årliga amorteringarna är lika stora.
Annuitetslån	Lån där summan av ränta och amortering utgör ett fast belopp.

Paritetslån	Lån där kapitalkostnaderna omfördelas i tiden. Kapitalkostnaderna för den del av lånet som hänförs till låneunderlaget för bostäder beräknas med utgångspunkt från produkten av låneunderlag, basannuitet och paritetstal.
Basannuitet	Faktor för beräkning av kapitalkostnadernas storlek i förhållande till låneunderlaget för bostäder.
Paritetstal	Faktor som ger uttryck för hur mycket kapitalutgifterna i förut byggda hus skall ökas för att komma i paritet med motsvarande utgifter i nybyggda hus.

Gällande låneformer till byggandet av bostäder.

- a) bostadslån till nybyggnad
- b) bostadslån till ombyggnad
- c) bostadslån till förbättring av flerfamiljshus
- d) bostadslån till mindre ombyggnad av småhus
- e) förbättringslån

Utredningen föreslår mer eller mindre omfattande ändringar i reglerna för dessa lån. Vidare har erfarenheten visat, att benämningarna "bostadslån till förbättring" och "förbättringslån" ofta förväxlas. Utredningen föreslår därför följande beteckningar.

- |                                        |                           |
|----------------------------------------|---------------------------|
| a) bostadslån till nybyggnad           | } moderniseringslån (b-d) |
| b) ombyggnadslån                       |                           |
| c) upprustningslån till flerfamiljshus |                           |
| d) upprustningslån till småhus         |                           |
| e) förbättringslån                     |                           |

Beträffande innebörden av de olika låneformerna hänvisas till kapitel 9.

Gällande låneformer till tomtkostnader.

Markförvärvslån	Lån till kommun för förvärv av mark.
Tomträttslån	Lån till kommun för viss del av kapitalbelopp för mark som upplåts med tomträtt.



## Utredningsuppdraget

Saneringsutredningen har haft i uppdrag att utreda frågan om samhällets medverkan i syfte att främja arbetet med sanering av det äldre bostadsbeståndet i tätorterna. Direktiven för utredningsarbetet angavs av dåvarande statsrådet Johansson i ett anförande till statsrådsprotokollet den 19 december 1968. Statsrådet erinrade inledningsvis om att 345 300 lägenheter enligt 1965 års bostadsräkning behövde saneras eller ombyggas och att ytterligare 267 600 lägenheter saknade bad. Han ansåg att uppgifterna från bostadsräkningarna åren 1945, 1960 och 1965 tydde på att upprustningen och moderniseringen av äldre bostäder har ganska ringa omfattning. Statsrådet fann det vara en angelägen bostadspolitisk uppgift att undanröja bristerna i det äldre bostadsbeståndet antingen genom rivning och nybyggnad eller genom upprustning. Om inte åtgärder vidtogs, fanns det påtagliga risker för en förslumning av bostadsbeståndet. Statsrådet anförde vidare bl. a. följande:

Stadsplanestandarden och förutsättningarna att förbättra denna är vid sidan av bostadshusens tekniska standard bestämmande för möjligheterna att med begränsade åtgärder förbättra bostadsförhållandena i äldre bostadsområden. De bristfälliga bostäderna är i allmänhet centralt belägna och kan också ha ett visst trivselvärde. Med hänsyn härtill och i den mån hyrorna även efter en upprustning kan hållas på en relativt sett låg nivå, kan sådana bostäder för många bostadssökande framstå som ett tilltalande alternativ till nyproducerade och dyrare lägenheter. Ökad upprustningsverksamhet

skulle kunna innebära större möjligheter för dem som av ekonomiska skäl är hänvisade till dessa äldre bostadsområden att bo kvar där. De lägenheter som nyproduceras inom områden där totalförnyelse är det ekonomiskt och funktionellt enda rimliga saneringsalternativet har de högsta produktionskostnaderna och därmed också de högsta hyrorna. Från bostadspolitisk synpunkt är det betydelsefullt att dessa omständigheter beaktas vid fördelningen mellan upprustning och modernisering av lägenheter samt nyproduktion av lägenheter. Målsättningen bör vara att förhindra uppkomsten av bostadsområden eller stadsdelar för särskilda kategorier av boende.

Rivning av bebyggelsen i äldre bostadsområden och nybebyggelse efter modern stadsplan har hittills inte förekommit i större omfattning. Erfarenheterna av sådan totalförnyelse är därför begränsade. Men det står ändå klart att de krav som bostadsmyndigheter och andra myndigheter ställer vid nyproduktion på tidigare obebyggd mark är väsentligt svårare att tillgodose vid sanering inom tillgängliga ekonomiska ramar.

En förbättring i planeringsläget i kommunerna har inträtt, vilket bl. a. de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen ger belägg för. Kommunernas möjligheter att ta itu med upprustnings- och förnyelsefrågorna är därför större än tidigare. Den ledande rollen i saneringsverksamheten måste tillkomma kommunen. I de få exemplen på väl genomförd omgestaltning av äldre bostadsområden har också funnits ett starkt kommunalt engagemang, i första hand på det administrativa området. Det räcker emellertid inte med administrativa insatser från kommunernas sida. Det behövs också en aktiv kommunal markpolitik. Den måste ta sikte på inköp av saneringsfastigheter för rivning men i betydande utsträckning också av fastigheter för upprustning och modernisering. Dessa se-



nare blir av stor betydelse för kommunernas möjligheter att fullgöra andra viktiga uppgifter i saneringsverksamheten, nämligen att lösa frågan om tillfällig omplacering av hyresgäster, evakuering av hus som skall rivas m. m.

I direktiven angavs att utredningen borde ta upp frågor om såväl upprustning och modernisering som totalförnyelse av äldre bostadsområden.

Utredningen borde vidare undersöka vilka krav av ekonomisk, administrativ och annan art som ställs på kommunerna om de skall kunna föra en aktiv markpolitik av betydelse för saneringsverksamheten.

De krav på standard i bostäderna och deras yttre miljö som gäller vid nyproduktion av bostäder borde övervägas och avpassas så att saneringsverksamhetens särskilda förutsättningar blev beaktade.

I direktiven uttalades i fortsättningen följande:

De organisatoriska formerna dels för totalförnyelseverksamheten, dels för upprustnings- och moderniseringsverksamheten är av stor betydelse för att olika kommunala, kooperativa och enskilda intressen skall kunna samverka. De sakkunniga bör undersöka vilka former som tillämpas f. n. och ange deras fördelar och nackdelar.

Omplacering av hyresgäster under den tid moderniserings- och upprustningsarbetena utförs medför besvärliga problem som kräver betydande insatser från kommunens sida. Evakuering i samband med totalförnyelse innebär inte mindre svåra problem som torde kunna lösas på tillfredsställande sätt endast om kommunen förfogar över ett relativt omfattande bestånd av äldre bostäder med tillfredsställande standard. Förvärv av fastigheter för upprustning och modernisering samt fastigheter där totalförnyelse är aktuell medför emellertid betydande finansieringsproblem för kommunerna. De sakkunniga bör undersöka hur dessa problem kan lösas.

Erfarenheterna av den försöksverksamhet med bostadslån till upprustning av flerfamiljshus som beslöts av riksdagen förra året bör beaktas i utredningsarbetet. Reglerna för det statliga stödet till upprustnings- och moderniseringsåtgärder och till nybyggnad i saneringsområden kan behöva ses över. Man kan inte bortse från risken för att alltför höga hyror inom saneringsområden kan leda till en kategorisering av bostadsområdena efter de boendes inkomstförhållanden. En sådan utveckling ter sig i hög grad betänklig och bör motverkas genom

lämpliga åtgärder. De sakkunniga bör i första hand pröva om denna fråga kan lösas inom ramen för en utjämning av kostnaderna inom kommunen.

Det är angeläget att arbetet med modernisering och upprustning kan rationaliseras, vilket bl. a. förutsätter lämpliga former för upphandling och genomförande. Behovet av specialisering hos byggföretagen är därvid en viktig fråga som bör övervägas. Möjligheterna att utnyttja upprustnings- och moderniseringsarbeten i syfte att minska säsongarbetslösheten och sysselsätta äldre arbetskraft bör undersökas.

Den förut nämnda regleringen av rivningsverksamheten genom kravet på igångsättnings-tillstånd är tidsbegränsad. Bestämmelserna härom i lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete upphör att gälla vid 1969 års utgång. På grund härav och då nämnda lag, som f. n. är föremål för översyn av byggplaneringsutredningen, främst avser byggnadsverksamheten i förhållande till ekonomiska konjunkturer och byggarbetskraftens sysselsättning bör de sakkunniga pröva i vad mån en rivningsreglering alltfjämt behövs. Konstateras ett sådant behov, bör de sakkunniga förutsättningslöst undersöka hur regleringen bör ske och lämna förslag till lagstiftning i ämnet. De bör därvid samråda med byggplaneringsutredningen.

I flera länder, främst Storbritannien och USA, finns omfattande erfarenheter av förnyelseverksamhet i stadssamhällena. Även om problemen i många avseenden är av annan art i dessa länder, finns där åtskilliga erfarenheter som bör kunna utnyttjas vid förnyelseverksamhet här i landet. De sakkunniga bör ta del av verksamhetens uppläggning i framför allt de nämnda båda länderna.

Kungl. Maj:t överlämnade den 5 december 1969 till utredningen motionerna till 1969 års riksdag I: 799 och II: 919 samt I: 816 och II: 918 om åtgärder till skydd för den medeltida miljön i Visby jämte tredje lagutskottets utlåtande nr 45 år 1969 med anledning av dessa motioner för att övervägas vid fullgörandet av utredningens uppdrag. I det nämnda utskottsutlåtandet uttalades bl. a. att i frågan om saneringen av Visby innerstad träder finansieringsfrågorna i förgrunden. Vidare framhölls att saneringsutredningen vid utarbetandet av förslag borde beakta att problemen i Visby hade sin motsvarighet i många äldre stadspartier i vårt land, varför förslagen borde ha generell giltighet.



## Sammanfattning

*Saneringsbehovet (kapitel 2 samt bilagorna 9, 10 och 12 i del II)*

I tätorter med invånarantal överstigande 2 000 invånare fanns 1965 sammanlagt omkring  $\frac{1}{2}$  miljon otillräckligt utrustade bostäder, varav 280 000 var omoderna (bostäder i kvalitetsgrupperna 4–7 enligt indelningen i folk- och bostadsräkningen).

Saneringsfrågan är till stor del ett stadsproblem. Omkring  $\frac{1}{3}$  av de 280 000 omoderna bostäderna i tätorter med mer än 2 000 invånare fanns sålunda 1965 i Stockholm, Göteborg och Malmö. Saneringsverksamheten i landets större centra har i hög grad varit inriktad på totalsanering dvs. rivning och nybyggnad. I storstadsområdena var sålunda rivning orsak till att 16 000 lägenheter, eller hälften av den totala avgången, utmönstrades ur bostadsbeståndet mellan 1960 och 1965.

I *Stockholms stad* fanns år 1965 34 000 omoderna lägenheter. Dessa utgjorde 11 % av hela antalet bostäder i staden. Ca 29 000 av de omoderna bostäderna låg i innerstaden. Under åren 1966–1970 revs 5 865 lägenheter eller ca 1 100 per år. Genom annan avgång och modernisering beräknas de omoderna lägenheterna sedan 1965 ha minskat till 25 000 lägenheter. Därutöver torde finnas ca 30 000 halvmoderna bostäder. Totalsanering och modernisering av bostäder omfattar för närvarande sammanlagt 1 200–1 500 lägenheter per år. Med denna sane-

ringstakt kommer det att dröja fram till 1985–1990, innan det omoderna beståndet är sanerat.

Antalet omoderna lägenheter i *Göteborgs stad* uppgick år 1965 till 35 000, vilket var 20 % av det totala bostadsbeståndet i staden. Under åren 1966–1970 avgick 9 200 lägenheter ur beståndet genom rivning. Av de rivna lägenheterna saknade 7 300 wc. Genom ombyggnad eller upprustning skedde en ytterligare minskning av det omoderna beståndet med 1 300 lägenheter. Enligt bostadsbyggnadsprogrammet för Göteborgs kommun för perioden 1971–1975 skulle sammanlagt 2 800 lägenheter behöva byggas om eller upprustas under programperioden. Under den tid som kan överblickas beräknas den totala årliga saneringen komma att beröra 1 500 lägenheter. Med nuvarande resurser skulle sålunda ej heller i Göteborg saneringen av det omoderna beståndet vara genomförd förrän under 1980-talets senare del.

I *Malmö stad* utgjorde antalet omoderna lägenheter år 1965 15 700 eller 16 % av hela bostadsbeståndet. Fram till 1970 hade de omoderna bostäderna minskat med 4 000, varav 500 på grund av modernisering. Den framtida årliga avgången ur bostadsbeståndet beräknas till 1 300 lägenheter. Av dessa beräknas 800 lägenheter per år bortgå genom rivning, medan övrig minskning skulle ske genom kontorisering, sammanläggning av bostadslägenheter eller andra förändring-



ar.

Enligt en år 1970 utförd *urvalsundersökning rörande det äldre bostadsbeståndet* (bostäder uppförda före 1921) i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Helsingborg, Borås, Gävle och Sundsvall beräknas antalet omoderna bostäder år 1970 i de nämnda städerna ha uppgått till 46 000 eller drygt 40 % av lägenheterna i flerfamiljshus byggda före 1921.

För att det sämre bostadsbeståndet skall kunna saneras under innevarande årtionde krävs särskilda åtgärder av staten och kommunerna. Vid bedömning av saneringsbehovet bör även beaktas att lägenheter i tätorterna, som tillkommit under 1920- och 1930-talen eller senare och som i utrustningshänseende idag kan föras till de högsta kvalitetsgrupperna, kan bli föremål för saneringsöverväganden under de närmaste årtiondena på grund av brister i utrymmeshänseende eller låg standard i vad gäller vissa andra kvaliteter.

### *Bostadspolitisk målsättning vid sanering* (kapitel 3)

De allmänna målen för bostadspolitiken gäller bostadsförhållandena i stort och bör vara vägledande även för saneringen. Dessa mål anger att lägenheter, som saknar en eller flera av utrustningsdetaljerna vatten, avlopp, centralvärme eller eget wc (bostadsräkningens kvalitetsgrupper 4-7), inte bör godtas för någon hushållsgrupp. Saneringen bör inriktas på att i första hand dessa lägenheter blir ersatta genom rivning och nybyggnad eller modernisering.

Efter en övergångstid kan lägenheter, som saknar eget bad eller duschrumb, inte anses godtagbara för någon hushållsgrupp. Målet för planeringen under 1970-talet bör vara, att alla lägenheter utan denna utrustning (bostadsräkningens kvalitetsgrupper 3-7) moderniseras. Även andra brister än de som är att hänföra till utrustning bör föranleda åtgärder.

De dåliga bostadsförhållandena i det sämsta bostadsbeståndet skärper andra sociala problem och försvårar lösningen av

dem. Tillgängliga resurser bör därför i första hand inriktas på att sanera det sämsta beståndet. Detta kräver en styrning från kommunernas sida, så att inte enbart fastighetsekonomiska synpunkter eller ägareförhållanden blir avgörande.

Nybyggnader och moderniseringar bör komplettera varandra och utformas på sådant sätt att hela det bostadsområde, där dessa åtgärder vidtas, kommer att fungera väl på längre sikt. Saneringen bör ses som en fortlöpande process, varvid det gäller att se till att bostäderna alltid hålls i stand och inte tillåts sjunka under den *lägsta godtagbara standarden*. Inom ett bostadsområde med blandning av nya och moderniserade hus kommer självfallet att finnas standardskillnader och spridning i fråga om bostadskostnader. Koncentrationer av understandard eller exklusivitet, som kan ge området en från social synpunkt icke önskvärd ensidighet, bör undvikas.

I saneringsområdena är de fysiska och ekonomiska möjligheterna att åstadkomma *bostadsmiljöer*, som blir tillgängliga för alla hushåll, ofta sämre än vid nyexploatering. Det är därför angeläget, att planeringen inriktas på att ta till vara de möjligheter som finns för att tillgodose behovet av en skyddad miljö utanför bostaden. Det är av särskild vikt, att bostadsplaneringen kombineras med en trafiksanering.

Svårigheterna vid sanering är störst för de *hushållsgrupper* som även i andra sammanhang har svårast att klara sig på bostadsmarknaden och just av denna anledning kommit att bo i det sämsta beståndet. Saneringen får inte leda till att dessa konkurrenssvaga grupper endast anvisas bostäder av samma låga standard som de lämnat. En serie av flyttningar kan leda till att deras sociala situation försämras ytterligare. Bostadssaneringen bör därför kombineras med ett program för social omsorg, som syftar till en förbättrad levnadsnivå i vidare bemärkelse för de bl. a. i bostadsavseende sämst lottade befolkningsgrupperna.

*Kommunernas kostnadsmålsättning* för saneringen bör utformas med hänsyn till såväl bostadslägets betydelse för lägenheternas



bruksvärde som kravet på att genom utbud av olika lägenhetstyper befrämja en allsidig hushållssammansättning. Det är uppenbart att dessa mål kan komma att strida mot varandra. Kommunerna bör därför särskilt under en övergångstid, då saneringen ökar och en bruksvärdesnivå utvecklas, ha ett starkt inflytande genom allmännyttiga företag, för att inte tillfälliga marknadsförhållanden och hushållens inkomster skall bli helt avgörande för hushållens möjligheter att välja mellan olika områden.

Kommunerna bör förvärva fastigheter i den omfattning som erfordras för att säkerställa dels att bostadssaneringsprogrammen genomförs på rätt sätt inom förutsatt tid, dels att de allmännyttiga företagens utbud av lägenheter blir så stort, att de kan fungera som ledare i hyresprisbildningen.

#### *Samhällsekonomiska synpunkter på bostadssaneringen (kapitel 4)*

Utredningens överslagskalkyler rörande saneringsbehovet i flerfamiljshus tyder på att anspråken på resurser för denna sanering knappast framstår som något stort samhällsekonomiskt problem, om målet för 1970-talet inte ställs högre än att alla lägenheter i kvalitetsgrupperna 3-7 moderniseras eller ersätts. Ett väsentligt krav är att det fortgående sker en prövning av fördelningen mellan totalsanering och modernisering samt mellan direkta bostadsinvesteringar och kommunala investeringar i bostadskomplement, i syfte att nå det från såväl bostadspolitisk som samhällsekonomisk synpunkt bästa utnyttjandet av resurserna.

Utredningen har i sin bedömning utgått från de uttalanden om bostadsbyggandets omfattning under första hälften av 1970-talet, som redovisas i den reviderade finansplanen till 1971 års riksdag (Kungl. Maj:ts prop 1971: 115). Där uttalas att målet för bostadsbyggandet alltjämt är en nyproduktion av 1 milj. lägenheter under tioårsperioden 1965 till 1974. Målet beräknas kunna nås med i stort sett oförändrad investeringsaktivitet. Som osäkerhetsfaktorer vid precisering av bostadsbyggandets omfattning

framhålls i finansplanen dels konjunkturförhållandena, dels omfattningen av saneringsverksamheten.

Utredningen vill starkt understryka, att den bästa lösningen vid eventuella kapacitetsproblem inte är en minskning av saneringstakten. Såväl från bostadspolitisk som samhällsekonomisk synpunkt är det angeläget att i sådana situationer pröva andra lösningar, såsom överflyttningar mellan olika investeringssektorer.

#### *Planering genom bostadssaneringsprogram (kapitel 5)*

I de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen (KBP) redovisas behovet av bostadsbyggande och den bostadsproduktion som med hänsyn till kommunens resurser och betingelser i övrigt är möjlig att genomföra.

Genomförandet av KBP förutsätter en rad kommunala initiativ främst inom den ekonomiska planeringen, markpolitiken och den fysiska planeringen. En ömsesidig påverkan föreligger sålunda mellan bostadsbyggnadsprogram och annan kommunal planering.

De mål för bostadsförsörjningen, som redovisas i KBP, ger vägledning för ekonomisk och fysisk planering. Den ekonomiska planeringen i kommunen har å andra sidan stor betydelse för bostadsbyggandet och dess följdinvesteringar.

Kommunen bör eftersträva att mot bakgrund av konstaterat bostadsbehov lämpligt avväga nyexploatering och sanering, så att bostadsstandarden kan höjas. En sådan avvägning görs för närvarande i viss utsträckning i KBP men endast på ett översiktligt sätt och utan att planeringen av bostadssaneringens genomförande närmare behandlas. En utbyggnad av kommunens planering för saneringsverksamheten kräver därför mer omfattande uppgifter om saneringsbehovet än de som för närvarande redovisas i KBP. Utredningen föreslår, att planeringen av bostadsförsörjningen i KBP utvecklas i vad gäller saneringsverksamheten genom att kommunen upprättar *bostadssaneringsprogram* (BSP). Detta skall utgöra



en integrerad del av KBP.

Bostadsbyggnadsprogrammen i sin hitillsvarande form har inga direkta rättsverkningar gentemot den enskilde fastighetsägaren. Den här föreslagna utvidgningen med saneringsprogram innebär härvidlag inte någon ändring. Såväl bostadsbyggnadsprogrammet som saneringsprogrammet kan däremot ge information om kommunens intentioner till såväl fastighetsägare som bostadskonsumenter.

Ett konkret syfte med bostadssaneringsprogrammet skall vara, att de undermåliga bostäderna saneras inom viss tid. Ett planmässigt handlande i fråga om den redan befintliga bostadsbebyggelsen bör ske genom en programmerad saneringsverksamhet, som bl. a. innebär att saneringsåtgärderna styrs i tid och rum och att gammalt och nytt kombineras i en medveten strävan att så långt som möjligt skapa en ändamålsenlig bebyggelsestruktur.

BSP skall innehålla *dels* en redovisning av behovet av förändringar i bostadsbeståndet under viss period, *dels* en inventering av de fastigheter som bör åtgärdas under programperioden och *dels* en genomförandeplan för saneringen. Planen skall klargöra vilken bebyggelse som bör rivras under programperioden och ersättas av nyproducerade bostadshus (totalsanering), vilka bostadshus som bör bibehållas och moderniseras (ombyggnad), vilka hus som i avvaktan på framtida totalsanering bör undergå en begränsad modernisering (upprustning).

Vid beräkningen av *saneringsbehovet*, som vanligtvis bör omspanna en avsevärt längre tidsperiod än programperioden, saknas anledning att ange projekt. Inventeringen av de *fastigheter som bör åtgärdas* skall emellertid vara en projektredovisning och innehålla kommunens intentioner beträffande saneringsverksamheten. Om kontakt med berörda markägare och andra intressenter tidigare inte tagits i programarbetet eller i samband med den fysiska planeringen, bör denna inventering utgöra grundval för en information till berörda parter. *Genomförandeplanen* för saneringen skall innehålla

en förteckning av projekt samt uppgifter om stadsplaneförhållanden, tidpunkt för sanering, typ av åtgärd m.m.

#### *Administration och projektledning* (kapitel 6)

För att bostadssaneringsprogrammen skall kunna förverkligas erfordras ett flertal samhälleliga hjälpmedel, vilka är intimt beroende av varandra. En del av dessa medel är *kontrollerande*, såsom byggnadslagstiftning och rivningsreglering, vissa är *stimulerande* (statliga lån och bidrag samt kommunala insatser genom markpolitiska åtgärder, bistånd vid evakuering etc.), andra är *korrektiva* (expropriation, åtgärdsföreläggande, tvångsförvaltning, förköp) eller avsedda för *verkställighet* (fastighetsbildning, förrättning enligt lagen om gemensamhetsanläggningar).

Samhällets möjligheter att genom byggnadslagstiftning och hälsovårdsstadga framtinga underhåll och modernisering av fastighet har visat sig otillräckliga. För att hindra nednötning av bostäder och i syfte att få till stånd en höjning av bostadsstandarden i äldre och dåligt utrustade bostäder är ytterligare åtgärder nödvändiga. *Bostadsinspektionen* måste därför effektiviseras.

Med bostadsinspektion och åtgärdsförelägganden (kap. 13) bör fastighetsägaren förmås att själv ta initiativ till sanering. Han skall sålunda ges tillfälle att, när förutsättningar härför föreligger, genomföra sanering i egen regi. Olika former av statligt saneringsstöd och kommunala insatser kan underlätta saneringens genomförande (kap. 7 och 9). Som korrektiv, i de fall sanering ej kommer till stånd, bör kommunen expropriera för bostadssaneringsprogrammets rätta genomförande. För att så skall kunna ske fordras att kommunen i god tid före planerad saneringsåtgärd begär expropriationstillstånd, som sedan vid behov skall kunna utnyttjas vid tidpunkten för sanering (kap. 10).

Saneringen bör givetvis ske där behovet är störst. Därför skall kommunen kunna *turordna saneringsprojekten och styra rivningsverksamheten*. För att fastighetsägare



inte skall behöva evakuera eller på annat sätt påbörja sanering på osäkra grunder, bör beslut om turordning av saneringsprojekt och tillstånd till rivning ges i god tid före saneringsåtgärd. Evakueringen utgör ett kritiskt moment för vilket kommunen bör känna ett stort ansvar (kap. 11).

### *Organisatoriska former (kapitel 7)*

Kommunen skall svara för de administrativa insatserna för att leda saneringen. Från organisatorisk synpunkt bör särskilt beaktas hur olika kommunala, kooperativa och enskilda intressen skall kunna samverka.

Vid *totalsanering* är det väsentligt, att marken kan förvärfvas och friställas till rimlig kostnad och vara tillgänglig för nybebyggelse på utsatt tid. För att underlätta administration och övertagande av lån i samband med fastighetsförvärfv synes det lämpligt att för ändamålet skapa ett särskilt bolag, som kan vare hel- eller halvkommunalt. Kommunen bör emellertid alltid ha ett organ som kan leda saneringsverksamheten.

Fördelningen av mark mellan byggherrar kan ske på olika sätt. Ett förfarande som innebär konkurrens bör eftersträvas.

Vid *modernisering* bör särskilda företag, allmännyttiga eller enskilda till självkostnadspris eller på konsultbasis ge service till enskilda fastighetsägare för att möjliggöra modernisering i fastighetsägarens regi. Som viktiga moment kan nämnas *dels* projektering, *dels* upphandling, bygglledning, kontroll, ordnande av finansiering samt förhandlingar om hyresbestämning, *dels* ock själva byggnadsåtgärderna.

Vid upphandling av moderniseringsåtgärder bör fast pris eftersträvas. Ingår arbeten som ej kan kostnadsberäknas, bör dessa bli föremål för särskild uppgörelse.

### *Tidigare förslag om saneringsstöd. Stödåtgärder i utlandet (kapitel 8)*

Samhälleligt stöd i form av lån och bidrag till saneringsverksamheten förekommer i ett flertal stater. I vissa länder med omfattande

saneringsproblem ges statligt stöd bl.a. för att täcka saneringsförluster. Sådana förluster kan bl. a. bero på allmän ovilja mot inflyttning till sanerade delar av slumdistrikt. Slumbebyggelse och bostadssegregation i äldre bostadsområden av den art, som förekommer i många storstäder i utlandet, saknas emellertid i vårt land. En år 1970 utförd undersökning av bostads- och miljöstandard samt de boendes ekonomiska och sociala förhållanden i ett antal större städer visade, att hushållen i den äldre bostadsbebyggelsen som helhet inte avviker från övriga hushåll i vad gäller social status. Där emot finns i vårt land en viss bostadssegregation i det sämsta beståndet i den äldre bebyggelsen på grund av att inflyttningen dit i så hög grad omfattar hushåll med handikapp av olika slag. Snara åtgärder för att påskynda saneringen av de sämsta bostäderna är därför nödvändiga.

Någon allmän ovilja mot inflyttning i sanerade bostäder i äldre bostadsområden har inte gjort sig gällande i Sverige. Antalet ansökningar hos bostadsförmedlingarna om bostad i ombyggda eller upprustade fastigheter överstiger sålunda betydligt utbudet av lägenheter i sådana hus. Detta gäller även i de fall, där bostadsbeståndet tidigare värderats mycket lågt av allmänheten. Där uthyrningssvårigheter förelegat, har anledning- en varit höga hyror.

Sådana bidrag, som förekommer i en del länder för att täcka saneringsförluster på grund av inflyttningssmottstånd i upprustade äldre bostadsområden, kan inte anses motiverade i Sverige. Bidrag i denna form kan dessutom leda till prisstegringar eller bevarandet av en för hög prisnivå på fastigheter i saneringsområden. Saneringsutredningen förordar, att andra vägar för statligt stöd prövas.

### *Kreditstöd (kapitel 9)*

Övre lånegränsen för statligt bostadslån bestäms av ett pantvärde. Lånets storlek bestäms av låneunderlaget.

*Totalsanering.* De största problemen att ekonomisera sanering synes uppstå vid to-



talsanering. Efter prövning av olika möjligheter att underlätta ekonomiseringen har utredningen stannat för att föreslå sådana ändringar av lånevillkoren, att kapitalkostnaderna kan sänkas.

En jämförelse i kostnadshänseende mellan totalsanering och nyexploatering visar, att merkostnaderna vid totalsanering främst orsakas av kostnader för markförvärv och evakuering samt åtgärder för markens iordningsställande för nybebyggelse. Den omedelbara effekten av höga tomtkostnader vid totalsanering kan till en del utjämnas i tiden genom utnyttjandet av tomträttsinstitutet, såsom beskrivs i kapitel 10.

Totalsaneringsfastigheter är oftast centralt belägna. Det synes inte vara förenat med någon större risk att medverka till en amorteringstid upp till 60 år. En sänkning av *basannuiteten* bör därför kunna göras. Med en basannuitet på 4,6 % skulle de årliga kapitalkostnaderna för totalsaneringsprojekt kunna minskas med 5,60 kr/m<sup>2</sup> ly i begynnelskedet och med cirka 12 kr/m<sup>2</sup> ly efter 25 år, om låneunderlaget är 1 100 kr/m<sup>2</sup> ly.

Antalet nyproducerade lägenheter vid totalsanering uppgick 1969 till drygt 11 000. Med en sådan produktion och en genomsnittlig lägenhetsstorlek på 80 m<sup>2</sup> medför en sänkning av basannuiteten från 5,1 till 4,6 % en ökad åtgång av lånemedel för staten på ca 5 milj. kr första året. Detta medelsbehov kommer under påföljande år att stiga med den skuldökning som följer av paritetslånesystemet.

För att ytterligare nedbringa kapitalkostnaderna föreslår utredningen, att *läges- och standardtillägget* samt *saneringstillägget* får medtas i låneunderlaget vid fastställande av statligt bostadslån. Effekten på hyran av en sådan åtgärd blir för t. ex. Göteborgs centrala delar 6,30 kr/m<sup>2</sup> ly. Vidare föreslås en översyn av läges- och standardtilläggens storlek. Åtgången av statliga lånemedel per år, om ifrågavarande tillägg får ingå i låneunderlaget, har med nuvarande storlek av dessa beräknats till ca 18 milj. kr per år i utgångsläget.

*Ombyggnad.* För att stimulera till en vidgad ombyggnadsverksamhet föreslår utred-

ningen ett flertal ändringar i lånebestämmelserna. Den viktigaste ändringen är nya grunder för fastställande av pantvärde. Utgångspunkten vid belåning av ombyggnad har hittills varit en jämförelse med belåning vid nyproduktion. Låneunderlag och pantvärde beräknas för närvarande med ledning av de schablonbelopp som gäller för nybyggnad.

Utredningen anser, att *nuvarande* system för beräkning av pantvärde vid ombyggnad är behäftat med bl. a. följande nackdelar.

- Pantvärdet knyts till produktionskostnaderna, vilket kan leda till att olika pantvärden kan komma att åsättas likvärdiga produkter.
- På grund av svårigheterna att i förväg beräkna ombyggnadskostnaderna kompliceras beräkningen av pantvärde och låneunderlag före ombyggnad. Detta medför olägenheter för såväl låntagare som långgivare.

Utredningen föreslår en ny metod för beräkning av pantvärdet genom en bedömning av fastighetens värde efter ombyggnad.

Utredningen föreslår, att fastighetens *bruksvärde* efter ombyggnad skall godtas som pantvärde vid belåningen. För beräkningen härav föreslås en normaliserad avkastningskalkyl bli tillämplig, vilken tar hänsyn till rikthyran (bruksvärdeshyran eller de hyresnivåer som anges i kommunens bostadskostnadsmålsättning) och utvecklingen i tiden av bl. a. hyresintäkter och driftskostnader. För detta har utarbetats en beräkningsmodell (se 9.22 kapitelbilaga). Rikt-punkten för beräkningarna skall vara, att pantvärdet efter ombyggnaden skall bli i stort sett lika för jämförbara objekt. Lånsökanden skall före ombyggnad kunna få besked om vilken belåning som kan erhållas.

Under en övergångstid av tre år skall nu gällande beräkningsätt kunna användas parallellt med den nya beräkningsmodellen.

För närvarande skall lån till ombyggnad i regel återbetalas med rak amortering (nominellt lån). På låntagarens begäran kan dock under vissa förutsättningar paritetslån utgå. Med hänsyn till de likviditetsproblem



som kan uppstå i början av amorteringsperioden föreslår utredningen, att låneformen med rak amortering avskaffas och att låntagaren får välja mellan *paritetslån* och *annuitetslån* som form för återbetalning. *Amorteringstiden* skall få uppgå till högst 40 år. Annuitetslånet skall baseras på en ränta av 6,5 %, som justeras i efterhand för skillnader mot statslåneräntan.

*Teknisk standard.* Nybyggnadsstandard bör i princip vara utgångspunkt. Från denna skall dock närmare angivna undantag få göras för att oskäligt kostnadskrävande åtgärder skall kunna undvikas.

*Låneunderlaget* bestäms genom att pantvärdet med schablonavdrag reduceras med värdet av de nyttigheter i huset som enligt gällande bestämmelser inte kan ingå i låneunderlaget.

*Upprustning.* Upprustningslån till flerfamiljshus (lån till begränsad upprustning) infördes den 1 juli 1967. Intill 1971 har 3 400 lägenheter upprustats med anlitande av denna lånemöjlighet. I olika sammanhang har gjorts gällande att hyrorna i upprustade hus blir så höga, att kommunala subventioner inte kunnat undvikas. En av orsakerna härtill har angivits vara lånevillkoren. Förändringar rörande amorteringsvillkoren föreslogs av saneringsutredningen 1969, vilka med undantag av föreslagen längsta amorteringstid av 25 år genomfördes vid 1970 års riksdag. Utredningen vidhåller sitt tidigare förslag. I normalfall bör en amorteringstid av högst 20 år vara tillfyllest. I särskilda fall kan emellertid en tid av 25 år te sig motiverad. Pantvärdet bör bestämmas på samma sätt som vid ombyggnad.

*Förbättringslån.* Vid upprustning av hus med kort återstående livslängd är det mycket svårt att ekonomisera investeringarna med upprustningslån. Utredningen anser därför viss kapitalsubvention nödvändig för att upprustning av önskad omfattning skall komma till stånd i sådana hus, ägda av kommun eller allmännyttigt bostadsföretag och som förvärvats med anledning av totalsanering, som skall genomföras inom 15 år. I dessa fall skall förbättringslån kunna utgå för samtliga lägenheter i huset.

*Teknisk standard* vid upprustning föreslås åtminstone uppfylla de krav på lägsta godtagbara standard som anges i bostads-saneringslagen (kapitel 13).

#### *Markpolitiska hjälpmedel (kapitel 10)*

Kommunen har *förköpsrätt* vid försäljning (byte) som omfattar sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen erfordras för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Från förköpsrätten undantas fastigheter, som har en areal understigande 3 000 m<sup>2</sup> och ett taxeringsvärde som är lägre än 200 000 kr.

Erfarenheterna från lagens tillämpning har visat, att areal- och värderegeln medför att åtskilliga för kommunen intressanta fastigheter inom saneringsområden faller utanför förköpslagens tillämpningsområde. Detta gäller särskilt saneringsområden, där behov av att omdana bebyggelsen föreligger.

Genom areal- och värderegeln utesluts ca 60 % av affärs- och hyresfastigheterna i landet från förköpsrätten. I kommuner med mer än 50 000 invånare, med undantag av kommunerna i Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och Malmö-Lundområdet, utesluts ca 65 % av affärs- och hyresfastigheterna. Kommunerna kan ha stort intresse av att förvärva sådana fastigheter.

En annan begränsning i nu gällande förköpslag (1 §) är, att förköpsrätt endast kan utövas för fast egendom – alltså inte för tomträtt. Eftersom den första tidsperioden, inom vilken uppsägning av tomträtten inte kan ske omfattar 60 år och den därpå följande perioden omfattar 40 år, kan behov föreligga för kommunen att kunna tillämpa förköp även för tomträttsfastigheter.

Kommunen kan i vissa fall ha anledning att avstå från förköp av fastighet. Orsaken härtill kan vara, att kommunen inte har ekonomiska resurser att genomföra förköpet eller att köpeskillingen bedöms vara för hög. Köparen kan vidare själv vilja sanera. Det kan då finnas anledning för kommunen att förena sig med köparen om saneringens genomförande i enlighet med



kommunens fysiska planering och saneringsprogram.

Kommunen måste enligt nuvarande bestämmelser utöva sin förköpsrätt inom tre månader. Förhandlingarna med köparen kan emellertid av olika anledningar dra ut på tiden vilket kan hindra, att saneringsavtal träffas.

Utredningen föreslår

att förköpslagen görs tillämplig på tomt-rättsfastigheter

att förköpslagen ändras så, att areal- och värderegeln inte kommer att gälla inom av kommunen preciserat saneringsområde

att det skapas en administrativ form, som gör det möjligt för parterna att i avvaktan på slutförande av saneringsavtal träffa avtal om en förlängning av den tid av tre månader, inom vilken förköpsrätten skall utövas, med ytterligare tre månader.

Saneringsutredningen har tagit del av lagrådsremissen angående förslag till ändringar i expropriationslagstiftningen. Eftersom dessa i väsentliga delar tillgodoser saneringsutredningens önskemål, framläggas inga ytterligare förslag.

De nuvarande markförvärvslånen till kommunerna utgår företrädesvis för förvärv av fast egendom som är belägen i område utan samlad äldre bebyggelse och är avsedd att bebyggas med annat än fritidsbostäder.

Något formellt hinder mot att lämna lån för förvärv av fast egendom inom saneringsområde föreligger dock inte. Statsmakterna har emellertid angivit, att långivningen till en början bör koncentreras till förvärv av mark för nyexploatering.

Uppgifter i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen visar, att kommunernas markpolitiska aktivitet är lägre inom saneringsområden än inom exploateringsområden. Detta torde delvis bero på svårigheterna för kommunerna att finansiera förvärv av saneringsfastigheter.

En aktiv kommunal markpolitik är emellertid lika angelägen inom saneringsområden som inom exploateringsområden. De

svårigheter, som är förbundna med stadsombyggnad, gör det angeläget, att kommunen förvärv mark i sådan omfattning och vid sådana tidpunkter, att kommunen kan styra och leda saneringsverksamheten.

Utredningen föreslår

att markförvärvslån får utgå till kommunala förvärv av fastigheter som skall totalsaneras

att markförvärvslån får utgå till kommunala förvärv av fastigheter, som skall förbättras i avvaktan på totalsanering eller som skall ombyggas, därest finansieringen inte kan ordnas inom ramen för andra förekommande statliga låneformer

att löptiden på lånet skall kunna medges till högst tio år och att amorteringsfriheten får utsträckas till högst fem år

att markförvärvslånefonden med hänsyn till dessa förslag tillförs 100 milj. kr. budgetåret 1972/73, 150 milj. kr. budgetåret 1973/74 och därefter 200 milj. kr. per år för förvärv av fastigheter för bostadsändamål inom saneringsområden.

Med anledning av det stora behovet av medel till markförvärvslånefonden har utredningen prövat möjligheterna att bygga upp denna med hjälp av en saneringsavgift. Däremot har utredningen inte tagit ställning till frågan, om en sådan avgift skall införas. Det är ett avgörande som bör träffas i samband med en avvägning av de resurser, som statsmakterna kan ställa till förfogande för stöd åt saneringsverksamheten. Om statsmakterna vid en sådan avvägning skulle finna, att markförvärvslånefonden bör byggas upp med hjälp av en saneringsavgift, kan detta ske med ledning av den redovisning som lämnats i kapitel 10. Vid sådant förhållande kan avgiften lämpligen utgå med 0,12 % av taxeringsvärdet på bostads- och affärsfastigheter, som är mer än tio år gamla, samt på alla industri- och exploateringsfastigheter. Härvid erhålls en inkomst till statskassan med ca 200 milj. kr. per år.

Utredningen konstaterar, att tomträttsinstitutet har stora kommunalekonomiska fördelar. Det erbjuder bl. a. en möjlighet



att i tiden omfördela kostnaderna för tomtmarken, vilket i saneringsssammanhang är av speciellt intresse. Kommunen kan nämligen vid upplåtelse med tomträtt under den första avgäldsperioden basera avgälden på ett lägre markvärde än vad som motsvarar de faktiska kostnaderna. Kommunen kan sedan ha möjlighet att kompensera mellan-skillnaden vid framtida avgäldsregleringar.

På grund av tomträttslånekungörelsens bestämmelser kan – om statligt bostadslån utgår för markens bebyggande – flera år förflyta mellan byggnadsföretagens påbörjande och utbetalningen av tomträttslånet. I avvaktan på tomträttslånet är kommunen då hänvisad till att på annat sätt täcka sitt kapitalbehov. Detta kan orsaka finansieringssvårigheter och minska benägenheten att upplåta marken med tomträtt. För kommuner med omfattande sanering medför en fördröjning av tomträttslånets utbetalande att den stora ekonomiska belastning, som en sanering innebär, ytterligare kan öka, om marken upplåts med tomträtt i stället för att säljas. Ett annat hinder för utnyttjandet av tomträttslånet i saneringsverksamheten är, att sådant lån endast kan utgå vid nybyggnad av bostadshus. Kommunen kan emellertid i vissa fall ha anledning att förvärva redan byggda fastigheter för att därefter upplåta tomten med tomträtt och sälja byggnaden till tomträttshavaren.

Utredningens förslag till ändringar i tomtträttslånekungörelsen innebär

*att tomträttslånet kan utbetalas tidigare (förslagsvis året efter preliminärt beslut om bostadslån)*

*att lån kan utgå när tomträttsupplåtelse avser fastighet med byggnader som uppenbarligen skall kvarstå under lång tid och som på särskilda villkor skall överlåtas till tomträttshavaren.*

### *Evakuering (kapitel 11)*

Såväl totalsanering som modernisering kräver regelmässigt evakuering. Endast vid begränsad modernisering (upprustning) synes hyresgäster i vissa fall kunna kvarbo. Hitillsvarande erfarenheter har visat, att stör-

re ingrepp inte kan genomföras utan betydande störningar och fördringar, om hyresgästerna skall kvarbo under moderniseringen.

Tillgång på erforderliga ersättningsbostäder är en grundförutsättning för att saneringen skall kunna genomföras på ett smidigt sätt. Vidare bör ersättningsbostäderna erbjuda ett tillräckligt urval från såväl läges- som kostnadssynpunkt. Bostadsförmedlingen bör reservera en särskild kvot för de förturer, som erfordras för det kommunala bostadssaneringsprogrammets genomförande, och svara för prioritering och förmedling av dessa ersättningslägenheter.

Kommunal medverkan vid evakuering på bostadsbrist tillmäts av fastighetsägare ett värde, vars storlek har samband med graden av bostadsbrist på orten. När kommun åtar sig att svara för evakuering åt annan fastighetsägare, bör därför kommunen i bostadspolitiskt syfte ställa krav på saneringsproduktionens standard, utformning och bostadskostnader samt förbehålla sig förmedlingsrätten till lägenheterna i denna produktion.

Kommunen bör bedriva förmedlingsverksamheten på sådant sätt, att denna inte leder till kategoriboende.

Det är angeläget att organisationen för evakueringsverksamheten ges lämpliga former och innehåll. Härvid krävs bl. a. en samordning av beslutsinstanser som garanterar evakueringsaktiviteten i de kommunala bostadssaneringsprogrammen. Vidare bör bostadsförmedlingarna ges sådana personella och andra resurser att de kan informera och vägleda sökandena inför val av ersättningslägenhet. Inom större saneringsområden kan det vara lämpligt att öppna ett lokalkontor under viss tid för bl. a. information och förmedlingsverksamhet.

Särskilda bidrag till hyresgäst för ökade bostadskostnader med anledning av evakuering bör inte utgå. Bidrag till höga bostadskostnader bör i stället utgå inom ramen för de statliga och kommunala bostadstilläggen. I detta sammanhang bör behovet av sådant stöd även till andra hushållsgrupper än barnfamiljer och handikappade upp-



märksammas.

För att underlätta modernisering måste åtgärder som stimulerar till återanvändning av lokaler vidtas. De kan utnyttjas för småkontor, närhetsbutiker, företag som tillhandahåller boendeservice av olika slag, gemensamhetslokaler etc. För att sådant utnyttjande skall kunna ske krävs en marknadsanpassning av hyrorna med hänsyn till användning, läge osv. Försöksverksamhet med statliga lån till lokaler för viss boendeservice bör komma till stånd i äldre icke statsbelånade områden.

Evakueringsverksamheten bör organiseras på ett sätt som underlättar en planmässig utflyttning ur lokalerna i saneringsområdena. Syftet därmed skall vara att så långt som möjligt begränsa evakueringskostnaderna – genom att evakueringsorganet kan utnyttja ett stort utbud av ersättningslokaler – och att utjämna dessa kostnader inom och mellan olika saneringsprojekt såväl i tid som rum.

#### *Medel för att främja samverkan mellan fastigheter för genomförande av trafiksanering (kapitel 12)*

Trafiksaneringar inom äldre bebyggelseområden har till syfte att skapa samma kvalitativa standard i vad avser säkerhet, hygien och funktion, som eftersträvas vid nyplanering.

Standardförbättrande stadsplanetekniska åtgärder på *stadsdelsnivå* för att förändra användningen av gatunätet till förmån för de boende bör ske parallellt med genomförandet av kommunala bostadssaneringsprogram.

När det gäller stadsplaneteknisk standard på *kvartersnivå*, anser utredningen det angeläget, att s.k. gårdssanering i möjligaste mån kommer till stånd. Ett viktigt led är därvid att främja samverkan mellan fastigheter och åstadkomma bekväma gångförbindelser på tomtmark. Utredningen föreslår att statliga bidrag utgår härför. Dessa skall i mån av tillgång på medel kunna utgå med 75% av godkänd kostnad för anordnande av portiker, borttagande av staket

och murar, övervinnande av nivåskillnader och liknande åtgärder.

Som bidragsgivande myndighet föreslås bostadsstyrelsen.

Anslagsbehovet har under inledningsskedet beräknats till 3 milj. kronor per år.

I en trafiksaneringsplan ingår även att ange hur parkeringsfrågan skall lösas. Kommunen bör inom bostadsområden och särskilt vid omfattande modernisering uppmärksamma parkeringsfrågan och verka för tillkomsten av erforderliga parkeringsplatser. Statliga lån för att uppföra friliggande parkeringsanläggningar kan erhållas, om dessa knyts till bostadsfastigheter genom förrättning enligt lagen om vissa gemensamhetsanläggningar.

#### *Bostadsinspektion och åtgärdstvång (kapitel 13)*

För att kommunen skall kunna fullgöra sin uppgift i fråga om bostadsförsörjningen behövs ett effektivt medel för att påverka fastighetsägare att undanröja bostadstekniska och byggnadstekniska brister i befintliga fastigheter, så att lägenheterna uppfyller grundläggande bostadsfunktionella krav. Härför fordras en bostadsinspektion med större legala möjligheter än nuvarande hälsovårdsstadga ger.

Utredningen anser, att det är otillräckligt att enbart ändra hälsovårdsstadgan. Denna är avsedd att tillgripas närmast i situationer, där hälsorisker uppkommit. Därutöver fordras ett medel för att generellt höja standarden i bristfälliga bostäder. Utredningen föreslår en särskild lag, benämnd *bostadssaneringslagen*, vilken kommunen skall ha en principiell skyldighet att tillämpa, samt en till lagen anslutande kungörelse. Den föreslagna lagstiftningen skall avse hus med mer än två lägenheter.

Undanröjandet av rent *sanitära* brister har hygienisk betydelse. *Tekniska* brister måste undanröjas bl. a. från säkerhetssynpunkt. Härutöver behövs från bostadsförsörjnings-synpunkt regler för att rätta till *bostadsfunktionella* brister. Dessa tre bristområden bör beaktas vid formulering av den lägsta godtagbara bostadsstandard. Härtill



kommer *stadsplanetekniska* brister.

En högre standardnivå, som bör gälla som villkor för statligt lån till modernisering, bör komma till uttryck i bostadsstyrelsens anvisningar beträffande standardkrav för statlig långivning.

Den lägsta godtagbara standarden enligt bostadsaneringslagen bör på lämpligt sätt relateras till »tidens krav» och »ortens sed». Denna standardnivå bör inrymma bostadstekniska, byggnadstekniska och sanitära krav.

De bostads- och byggnadstekniska kraven innebär, att bostaden (lägenheten) skall vara försedd med viss *utrustning och inredning* och att *husets utförande och condition* skall ha viss minimistandard. Vidare kan även vissa krav avseende erforderligt utrymme för primära bostadsfunktioner behöva ställas. En lista över krav på lägenhetens utrustning och inredning samt komplement har framlagts av utredningen. Huvudman för standardkraven skall vara Kungl. Maj:t och bostadsstyrelsen.

Den nuvarande handläggningen av bostadsinspektionsärenden är mycket omständlig och tidsödande. En fastighetsägare, som vill tredskas genom att vägra efterkomma ett föreläggande från hälsovårdsnämndens sida, har stora möjligheter att förhålla ett sådant ärende under flera år. Förfarandet i samband med vitesföreläggande visar i flera avseenden så allvarliga brister, att det är angeläget att en rationellare ordning skapas.

Utredningen föreslår därför, att kommuns åtgärdsföreläggande enligt bostadsaneringslagen skall kunna anmälas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Vitet kommer härigenom att belasta fastigheten och vara gällande mot ny ägare.

För att ett kommunalt beslut om vitesföreläggande i ett ärende av detta slag skall få avsedd effekt föreslås, att besvärspövningen av föreläggandet skall ha verkan av rättskraft. Detta medför att prövningen i samband med vitets utdömande kan inskränkas till nya omständigheter.

Besvär skall enligt utredningens förslag anföras hos länsstyrelsen och kammarrätten.

#### *Arbetskraftsfrågor (kapitel 14)*

Antalet byggnadsarbetare som sysselsätts med ombyggnad och mindre upprustning av flerfamiljshus, kan inte med säkerhet anges. Utredningen har på grundval av vissa sysselsättningsundersökningar skattat antalet till högst 10 000. Med hänsyn till den totala arbetsstyrkan inom byggnadsindustrin – 275 000 – får åtgärder inom saneringsverksamheten i form av ombyggnad och förbättring av bostadshus anses ha marginella effekter på sysselsättningen i stort. Däremot kan de få en betydande verkan för utjämning av säsongvariationer, särskilt inom reparationssektorn där säsongväxlingarna är störst.

Bristen på vissa yrkesmän har även för moderniseringen av bostadshus ibland varit ett hinder, särskilt under den varma årstiden. Detta kräver hänsynstaganden vid planeringen av denna verksamhet. Förutsättningarna för en reduktion av sysselsättningen under sommarhalvåret till förmån för vintersysselsättningen får emellertid anses goda beträffande ombyggnad och förbättring av flerfamiljshus. Arbeten av denna art har också stor betydelse för beredandet av lämpliga arbetsuppgifter för äldre byggnadsarbetare, som ej längre kan eller önskar arbeta inom nyproduktionen. Erfarenheterna har visat, att moderniseringsarbeten är särskilt lämpliga för dem. Med hänsyn härtill samt till den ogynnsamma åldersfördelningen och den stora arbetslöshetsrisken bland vissa kategorier byggnadsarbetare är en vidgad ombyggnads- och förbättringsverksamhet även av sysselsättningsskal angelägen. I vissa lägen, då sysselsättningsbefrämjande åtgärder spelar särskilt stor roll på byggarbetsmarknaden, kan moderniseringsarbeten vara att föredra framför en ökad nyproduktion.

Inom flera yrkeskategorier i byggnadsarbetarkåren dominerar åldersgruppen 45–65 år. Under 1980-talet torde emellertid denna grupp bli avsevärt reducerad till följd av dels kraftig avgång från yrket av arbetare i de högre åldrarna, dels på grund av att främst åldersgruppen 45–55 år kan vän-



tas bli av betydligt mindre omfattning än under 1960-talet. Det får därför av sysselsättnings-skäl anses starkt motiverat att genom en kraftig satsning på ombyggnad, förbättring och reparation av bostadshus under innevarande årtionde öka sysselsättningsmöjligheterna för den äldre arbetskraften. För att åstadkomma den önskade effekten på säsongutjämnningen är det nödvändigt att ombyggnad, mindre upprustning och reparationsarbeten i görligaste mån förläggs till lågsäsongen inom byggnadsindustrin.

### *Rivningsreglering (kapitel 15)*

Den nuvarande regleringen av rivningen av flerfamiljshus genom tillståndsgivning av länsarbetsnämnderna har varit en provisorisk åtgärd. Den vidtogs på grund av svårigheterna att inom ramen för byggnadslagstiftningen eller hyresregleringen snabbt få till stånd bestämmelser, som gjorde det möjligt att hindra från bostadsförsörjnings-synpunkt omotiverad rivning av bostadshus. De uppgifter om rivningsregleringen, som lämnats av länsarbetsnämnder och byggnadsnämnder, har emellertid givit vid handen, att samhället genom denna reglering haft mycket begränsade möjligheter att styra saneringsverksamheten.

Bristerna i den nuvarande regleringen får anses bero på att denna inte baserats på långsiktig planering av åtgärder för den äldre bostadsbebyggelsen. Utan sådan planering torde det inte vara möjligt att uppfylla regleringens syfte.

Med hänsyn till de uppgifter statsmakterna ålagt kommunerna inom bostadspolitikerna får det anses naturligt, att kommunerna själva svarar för den tillståndsgivning som hittills åvilat länsarbetsnämnderna. Utredningen föreslår därför, att bostadsförsörjningslagen kompletteras med bestämmelser, som dels klargör kommunens ansvar för saneringsverksamheten, dels ger kommunen befogenhet att genom tillståndsgivning reglera rivning av byggnad med hänsyn till bostadsförsörjningen.

För den individuella prövningen av an-

sökningar om rivningstillstånd bör regleras i en särskild kungörelse om rivning av bostadshus (flerfamiljshus). Det förslag till kungörelse, som utredningen utarbetat, innehåller bestämmelser om att rivning av sådant hus inte får företas, förrän tillstånd härtill (rivningstillstånd) erhållits av byggnadsnämnd eller det organ åt vilket kommunfullmäktige uppdragit att handlägga sådana ärenden i byggnadsnämnds ställe. I kommuner som upprättat bostadssaneringsprogram, skall enligt utredningens förslag dessa program vara vägledande vid bedömning av ansökan om rivningstillstånd.

### *Förslag*

Utredningens förslag innebär i korthet följande

- att *bostadssaneringsprogram* skall upprättas av kommunen
- att kommunen skall ta initiativ till och leda saneringsverksamheten
- att *bostadsinspektionen* effektiviseras genom en ny lag – bostadssaneringslagen – som ger samhället bättre möjligheter än nu att ålägga fastighetsägare vidta erforderliga åtgärder i vad gäller underhåll och modernisering av bostadshus
- att *lånereglerna för totalsanering* ändras enligt följande
  - basannuiteten sänks till 4,6 %
  - läges-, standard- och saneringstillägg tas med i låneunderlaget vid beräkningen av bostadslånets storlek
- att *lånereglerna för ombyggnad* (åtgärder som tillgodoser från bostadsförsörjnings-synpunkt angelägna funktionskrav och krav på fullgod kondition) ändras enligt följande
  - fastighetens bruksvärde efter ombyggnad godtas som pantvärde
  - låntagaren får välja mellan annuitetslån och paritetslån som återbetalningsform
  - amorteringstiden får uppgå till högst 40 år



att lånereglerna för upprustning (åtgärder som tillgodoser elementära funktionskrav och krav på nöjaktig kondition) ändras enligt följande

- amorteringstiden för *upprustningslån* får i särskilda fall uppgå till högst 25 år
- pantvärdet bestäms enligt samma grunder som föreslagits för ombyggnad
- kommuner och allmännyttiga bostadsföretag ges förbättringslån för upprustning av samtliga lägenheter i flerfamiljshus som förvärvats med anledning av totalsanering, vilken skall genomföras inom 15 år

att *markförvärvslån* lämnas till kommunala förvärv av fastigheter som skall

- totalsaneras
- förbättras i avvaktan på totalsanering eller
- ombyggas, om finansieringen inte kan ordnas genom annan statlig låneverksamhet

att amorteringsfriheten för *markförvärvslån* utsträcks till högst fem år

att kungörelsen om *tomträttslån* ändras så att det blir möjligt att utbetala sådant lån året efter preliminärt beslut om bostadslån och att lån kan lämnas även när tomträttsupplåtelsen avser fastighet med byggnader, som skall kvarstå under lång tid och som på särskilda villkor skall överlåtas till tomträttshavaren

att *förköpslagen*

- görs tillämplig på tomträttsfastigheter
- ändras så, att areal- och värderregeln inte kommer att gälla inom av kommunen preciserat saneringsområde och att
- tiden för förköpsrättens tillämpning utsträcks till sex månader, när kommun och fastighetsägare är ense där-om

att *evakueringen* underlättas genom bl. a. följande åtgärder

- bostadsförmedlingen reserverar och förmedlar med förtur de bostäder som

behövs för bostadssaneringsprogram-  
mets genomförande

- försöksverksamhet med statliga lån till lokaler för viss boendeservice i äldre icke statsbelånade bostadsområden

att *trafik- och gårdssanering* underlättas genom

- statliga bidrag till sådana åtgärder vid gårdssanering som erfordras för att förbättra trafikmiljön i saneringsområden. Bidrag skall kunna utgå med 75 % av godkänd kostnad för härav föranledda åtgärder

att nuvarande befogenhet för länsarbetsnämnderna att ge *tillstånd till rivning av flerfamiljshus* överflyttas på kommunerna.





### 1.1 Bostadssociala utredningen

Ett allvarligt försök att föra fram saneringsfrågan till diskussion och åtgärder gjordes under 1940-talet av bostadssociala utredningen. I första delen av utredningens slutbetänkande (SOU 1945: 63) diskuterades på vad sätt saneringen lämpligen borde inpassas i en rörlig långtidsplan för bostadsförsörjningen. I den andra delen av slutbetänkandet (SOU 1947: 26) ägnades saneringsfrågan en mera ingående analys och förslag till effektivisering av saneringsverksamheten framlades.

Inledningsvis framhöll bostadssociala utredningen att en av de mest angelägna uppgifterna för den framtida bostadspolitiken var en höjning av utrymmesstandarden för i första hand barnfamiljerna. Ännu år 1945 omfattade antalet lägenheter om högst ett rum och kök ca hälften av samtliga lägenheter i stadssamhällena. För att varje hushåll år 1960 skulle kunna ha så stor lägenhet, som svarade mot normen högst två boende per rum, köket oräknat, krävdes att omkring 140 000 enrumslägenheter avfördes ur marknaden.

Utredningen betonade att saneringen inte bara var en fråga om att ersätta äldre bristfälliga lägenheter med moderna fullgoda bostäder. Det gällde i lika hög grad att ersätta en föråldrad och planlös bebyggelse med en funktionell bebyggelse i en trivsamt miljö. Saneringens främsta syfte borde vara

att reglera bebyggelsen i överensstämmelse med en modern tids sociala fordringar och en modern tids tekniska standard. Om det allmänna inte ingrep och reglerade saneringsverksamheten, kunde man vänta sig en betydande självsanering, som kanske medförde en viss byggnadsteknisk upprustning men som samtidigt konserverade undermåliga stadsplaner. På längre sikt skulle denna sanering komma att framstå som en felinvestering och efter en kortare övergångsperiod sannolikt ske väsentligt långsammare än vad som krävdes, om bostadsstandarden skulle kunna höjas i den takt som målsättningen för bostadspolitiken avsåg.

Utredningen ansåg att man i »icke oväsentlig utsträckning» kunde räkna med att byggnadstekniska brister kunde avhjälpas genom ombyggnad som möjliggjorde sammanläggning av smålägenheter till större lägenheter. På lång sikt borde det också bli ekonomiskt fördelaktigt att genomföra sådana ombyggnader. Man ansåg att närmare 50 000 lägenheter om ett rum och kök borde kunna ombyggas till större lägenheter fram till år 1960. I övrigt berördes ombyggnadsfrågan tämligen flyktigt i betänkandet.

#### 1.1.1 Saneringsundersökningar

Utredningen föreslog att saneringsundersökningar och saneringsplaner skulle ingå som ett led i de bostadsförsörjningsplaner som kommunerna skulle vara skyldiga att upp-

rätta och insända till det centrala bostadspolitiska organet. Saneringsundersökningarna skulle innehålla en inventering av den undermåliga bebyggelsen. Därefter skulle olika saneringsområden avgränsas och tidsföljden för saneringen av dessa områden anges. Varje saneringsområde skulle indelas i saneringsenheter, som kunde omfatta en eller flera fastigheter. För varje sådan saneringsenhet skulle göras en ekonomisk kalkyl utvisande dels det uppskattade värdet av de gamla fastigheterna (bruttotomtkostnaden), dels det tomtvärde som de nya fastigheterna beräknades kunna förränta vid de hyror som kommunen ansåg rimliga (nettotomtkostnaden). Skillnaden mellan brutto- och nettotomtkostnaden skulle då visa det sannolika ekonomiska utfallet av saneringen. Den ekonomiska kalkylen skulle följa ansökan om fastställelse av stadsplanen.

### 1.1.2 Lån och bidrag

För täckande av saneringsförluster föreslog utredningen en särskild saneringssubvention i form av *tomtkostnadsbidrag*, vartill staten skulle bidra med ett belopp motsvarande 20 kronor per m<sup>2</sup> 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 % och med en amorteringstid av 50 år.

För att förränta och amortera saneringslån skulle kommunen vidare äga rätt att utta en *avskrivningsavgift* på fastigheter i kommunen enligt en med fastigheternas ålder progressiv skala. (Se vidare 8.1.2.)

Bland de övriga propåer utredningen framlade bör nämnas förslag om särskilt statligt bidrag för flyttning av industrier, förslag rörande effektivisering av hälsovårdsnämndernas bostadsövervakning, förslag om löseskillningens bestämmande vid expropriation för stadsplaneändamål samt ett förslag om s. k. tidsbegränsade byggnadslov, som på längre sikt skulle göra det möjligt att fortgående rekonstruera stadsbebyggelsen utan särskilda kostnader för kom-

munen.

För att underlätta sanering av *kulturhistoriskt intressanta byggnader och miljöer* föreslog utredningen att särskilt statsbidrag skulle utgå till täckandet av de extra kostnader som skulle komma att uppstå vid en konserverande sanering av sådan bebyggelse.

### 1.1.3 Kommentarer

Bostadssociala utredningens förslag föranledde ingen proposition till riksdagen. Ett väsentligt skäl därtill var att utvecklingen på bostadsmarknaden kom att förlöpa på annat sätt än bostadssociala utredningen förutsatt. Efterfrågan på bostäder i tätorterna kom att öka snabbare än man tidigare haft anledning att räkna med. Samtidigt fann sig statsmakterna nödsakade att som ett led i strävandena att stabilisera penningvärdet starkt begränsa utrymmet för investeringar i bostäder. Bostadsbristen förvärrades och en mera omfattande sanering tedde sig inte aktuell. I det skärpta statsfinansiella läge som hade inträtt sedan betänkandet framlagts, fann statsmakterna det inte heller möjligt att föreslå några statliga saneringssubventioner.

## 1.2 Bostadsstyrelsens och byggnadsstyrelsens betänkande i saneringsfrågan år 1954

Utredningsarbetet i saneringsfrågan togs åter upp under 1950-talets första år. År 1950 uppdrogs sålunda åt bostadsstyrelsen att utarbeta förslag till dels riktlinjer för upprättande av saneringsplaner, dels ändringar i amorteringsvillkoren för statsbelånade flerfamiljshus, som kunde befinnas motiverade med hänsyn till de särskilda förhållandena inom centralt belägna stadsområden. På framställning av bostadsstyrelsen uppdrog Kungl. Maj:t år 1953 åt bostadsstyrelsen att gemensamt med byggnadsstyrelsen slutföra uppdraget. Den för de båda styrelserna gemensamma delegationen redovisade år 1954 resultatet i *Saneringsfrågan. Betänkande om förnyelse av stadssamhällets bebyggelse* (SOU 1954: 31).

Inledningsvis framhölls i betänkandet att



delegationen inte funnit det motiverat att närmare diskutera de mera radikala ingripanden som kunde bli erforderliga för att lösa framtida saneringsproblem. En genomgripande omgestaltning av den äldre stadsbebyggelsen ansågs inte aktuell. Man anförde att vad problemet främst gällde var att *undvika fellokalisering av bostadsbyggnaderna*. Under efterkrigsåren hade flerfamiljshusbyggnaderna i de flesta tätorter till övervägande del förlagts till tidigare obebyggd mark. Resultatet hade på många håll blivit stadsbildningar där en förhållandevis lågt exploaterad kärna omgivits av gördlar eller grupper av flerfamiljshusbebyggelse i stora husenheter, ofta utspridda över stora områden. Sådana samhällsbildningar var ofta både otrivsamma och oekonomiska.

Som en inledande fas i en mera genomgripande rekonstruktion av den äldre bebyggelsen borde i första hand sådan nybyggnadsverksamhet i centrala stadsområden främjas som resulterade i *en väsentlig ökning av tillgången på centralt belägna bostadslägenheter*.

### 1.2.1 Kommunala initiativ

Uppgifterna för kommunerna för att få till stånd lämplig sanering preciserades. Kommunerna borde genom förvärv av fastigheter i områden med saneringsmogen bebyggelse och andra förberedelser av olika slag söka skapa betingelser för en successiv ökning av nämnda byggnadsverksamhet. De borde parallellt härmed så snart som möjligt gripa sig an planläggningen av saneringsverksamheten på längre sikt och tillse att den aktuella ny- och ombyggnadsverksamheten inte kom till stånd inom sådana områden och i sådana former att den på ett olyckligt sätt band den framtida utvecklingen och försvårade fortsatt sanering.

### 1.2.2 Åtgärder på markområdet

För att sanering skulle kunna genomföras med ekonomiskt godtagbara resultat vore det, framhöll delegationen, av största betydelse att företagen genomfördes i tillräck-

ligt stora och lämpligt utformade enheter. Detta ansågs i stor utsträckning kräva att nya enheter skapades genom sammanläggning av bestående fastigheter eller delar av fastigheter. För att åstadkomma lämpliga enheter för sanering ansåg man att det i de flesta fall vore enklast att *ändra gällande tomtindelning*. Delegationen konstaterade att man vid ändring av stadsplaner för byggnadskvarter ofta känt sig för hårt bunden av gällande äganderättsförhållanden. Därför hade tomterna blivit för små, för smala eller på annat sätt olämpligt utformade med hänsyn till nutida tekniska och ekonomiska förutsättningar för byggande och förvaltning. Då därtill möjligheterna att ändra tomtindelning på grund av gällande lagstiftning var snävt begränsade, föreslog delegationen att 31 § byggnadslagen ändrades. Förslaget innebar att ändring av tomtindelning även mot markägarens bestridande skulle kunna ske på byggnadsnämndens föranstaltande, om nämnden fann ändringen erforderlig för ett ändamålsenligt utnyttjande av kvarteret.

I syfte att ytterligare stimulera initiativ till *nybyggnadsverksamhet inom äldre stadsområden* föreslog delegationen att om kommunen inte själv ville utnyttja sin rätt skulle annan än kommunen under vissa förutsättningar kunna medges expropriationsrätt enligt 45 § byggnadslagen, dvs. då bebyggelsen inte är i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och denna inte utan expropriation kan väntas bli genomförd inom skäligen tid.

Vid sin diskussion av de ekonomiska förutsättningarna för sanering behandlade delegationen problemet att dämpa tendenser till spekulativ prisuppskrivning på fastighetsmarknaden och underströk därvid särskilt betydelsen av att expropriationsdomstolarnas värderingar grundas på realistiska bedömningar av fastigheternas avkastningsmöjligheter.

Delegationen rekommenderade kommunerna att i enstaka fall med *subventioner* stödja saneringsföretag som annars skulle bli förlustbringande. Delegationen ansåg också att *statliga bidrag till kommunala sa-*



neringssubventioner borde kunna lämnas i viss begränsad omfattning, (se 8.2).

För att underlätta finansieringen av *kommunala fastighetsförvärv* föreslog delegationen att kommunerna medgavs rätt att för ändamålet uppta lån mot gällande marknadsränta med amorteringsfrihet intill den tidpunkt då fastigheterna togs i anspråk för sanering, som regel dock högst i fem år. Om fastigheterna därefter uppläts med tomt rätt, borde den återstående amorteringstiden kunna fastställas till 60 år. Skulle erforderliga lånemedel inte finnas tillgängliga i öppna marknaden, borde statsmedel ställas till förfogande för ändamålet.

För det *stadsplanearbete* som måste föregå saneringen rekommenderade delegationen en metodik som innebar att detaljplaner upprättades och fastställdes i relativt små etapper i omedelbar anslutning till projekteringen och genomförandet av saneringsföretagen. En på detta sätt fortgående detaljplanering skulle sättas in i ett större sammanhang. Ytterst skulle den grundas på en generalplan för hela samhället, där bland annat riktlinjer uppdrogs för fördelningen av den i samhället totalt erforderliga bebyggelsen på centrala och perifera stadsområden.

Delegationen framhöll att de detaljplaner för enskilda saneringsenheter som grundas på en sådan generalplan för ett saneringsområde ej borde fastställas förrän det blivit fullt klarlagt att planerna också kunde genomföras och man skissmässigt undersökt hur bebyggelsen bäst kunde utformas från teknisk-ekonomiska och andra synpunkter. De med genomförandet sammanhängande ekonomiska, administrativa och juridiska problemen måste därför vara tillräckligt ingående studerade.

### 1.2.3 Åtgärder för evakuering

Kommunen borde medverka i evakueringsverksamheten såväl beträffande lokaler som bostäder. För att underlätta evakueringen vore det viktigt att kommunen ägde fastigheter vilkas lokaler och bostäder kunde utnyttjas som mellanled vid evakueringar. Bo-

stadsförmedlingen borde genom överenskommelser med fastighetsägare skaffa sig inflytande i nyproduktionen och i ledigblivna lägenheter i äldre hus.

### 1.2.4 Handlingsprogram

De organisatoriska insatserna för saneringens genomförande skulle sålunda enligt delegationen ankomma på kommunerna, som borde samordna verksamheten och upprätta långsiktiga handlingsprogram. Detta borde inordnas i kommunens övriga planer och program för stadsbyggandet och bostadsförsörjningen.

### 1.2.5 Kommentar

För att tillgodose de i betänkandet framförda önskemålen om bättre möjligheter att ändra tomtindelning beslöts vid 1959 års riksdag att modifiera 31 § byggnadslagen. Härigenom ändrades den paragraf som behandlar rätten till och grundvalarna för att påkalla tomtindelningsändring. Huvudbestämmelserna om hur en tomtindelningsändring skall göras (28 § byggnadslagen och 33 § byggnadsstadgan) har däremot inte ändrats.

Delegationens förslag att också annan än kommun skulle kunna få expropriationsrätt enligt 45 § byggnadslagen har inte genomförts.

### 1.3 Fältstudier i saneringsfrågan

I början av 1950-talet igångsatte *AB Gustavsbergs Fabriker* en utredning som skulle omfatta såväl saneringsfrågan i stort som de enskilda bostädernas sanering. Utredningsuppgiften hade redan 1940 skisserats i samband med en diskussion i frågan som tillkommit på initiativ av det nämnda företaget. Utredningsarbetet måste efter hand begränsas och mera inriktas på de befintliga bostadshusens modernisering. Resultatet av utredningen sammanställdes i boken *Ombyggnad, utredning om hyreshus, egna hem och bruksbostäder 1880-1935* (Stockholm 1955). I de inledande avsnitten framhöll



författarna (Olof Thunström och Ingrid Johansson) att den inventering av bostadsbeståndet i ett antal städer, som utförts i samband med utredningsarbetet, klart visat att saneringsfrågan inte kunde ses enbart med utgångspunkt i förhållandena i Stockholm, då den svenska stadsmiljön i stort skilde sig i mycket hög grad från bebyggelsen i Stockholms innerområden. Ett viktigt syfte med utredningsarbetet hade varit att detta skulle leda fram till lösningar med generell räckvidd. Flera försök med hela kvarter som undersökningsobjekt hade emellertid visat att man vid så pass stora enheter ställdes inför så många problem som måste lösas från fall till fall att sådana typlösningar inte vore möjliga.

Det redovisade materialet i boken baserades främst på fältstudier i Sverige och på litteraturstudier. Det planmaterial som låg till grund för denna hade insamlats i sexton städer från Simrishamn till Kiruna. Dessutom gjordes stickprov i ytterligare några städer. Byggnadstiden för de undersökta husen begränsade sig till tiden 1880–1935, varvid tyngdpunkten lades på hus byggda 1900–1930.

Byggnadsnämndernas arkiv i de olika städerna hade gått igenom, varvid man dock begränsat sig till vissa delar av städerna. Cityområden hade helt lämnats utanför denna genomgång, likaså områden med mycket föråldrad eller lågklassig bebyggelse.

Författarna framhöll att den allmänna standardhöjning som blivit följd av bättre ekonomiska förhållanden och teknikens utveckling inriktat behovet av ombyggnad på det stora bestånd av smålägenheter som tillkommit sedan slutet av 1800-talet. Skillnaden i utrustning och allmän kvalitet mellan stora och små bostäder i det äldre bostadsbeståndet var betydande, sade författarna. Stora stadsdelar ansågs löpa risk att förslummas, därför att bostäderna var dåligt utrustade och överskottet på mycket små bostadstyper stort. Detta gällde särskilt industristäderna. Det var också detta bestånd av smålägenheter som utredningen speciellt hade ägnat sig åt.

I en skildring av femton städer, där ut-

redningen hämtat större delen av sitt planmaterial, gavs en översiktlig bild av de stadsområden, där husbeståndet i större utsträckning ansågs lämpa sig för städernas modernisering. Inledningsvis diskuterades för varje stad några av de faktorer som påverkat stadens utveckling, framför allt i fråga om dess differentiering i regioner. Beskrivningen avsåg också att ge konkret form åt samspelet mellan de krafter som krävt utrymme i den tätande staden samt de stadsplanebestämmelser och bostadspolitiska ingrepp som befunnits erforderliga för att ge ordning åt bebyggelsen.

De husplaner som hade utvalts för bearbetning presenterades i en särskild plansedel i boken. I inledningen till denna del framhölls bl. a. att man med hänsyn till utvecklingen under första hälften av 1950-talet inte borde välja för små lägenheter. Eventuellt kunde elastiska lösningar prövas. Det vore väsentligt, sade författarna, att man vid ombyggnad inte gjorde för stora ingrepp i byggnadens stomme, särskilt beträffande bärande delar, skorstensstockar och fasadutformning. Man kunde utgå ifrån att befintliga värme-, vatten- och avloppssystem oftast vore föråldrade och mogna för utbyte, eventuellt kunde de ges annan placering, om planerna därigenom kunde förbättras.

### 1.3.1 Kommentar

Boken *Ombyggnad* publicerades vid en tidpunkt då de ekonomiska betingelserna för bostadsproduktion inte var sådana att de stimulerade till någon livligare ombyggnadsverksamhet. Den omedelbara effekten av det nedlagda arbetet blev därför ringa. Där emot synes boken ha haft betydelse för saneringsarbetet under 1960-talet. Bokens förtjänster låg främst däri att den fäste uppmärksamheten på vikten av att ta till vara kransbebyggelsen kring stadskärnorna, vilken i stor utsträckning uppförts under 1920-talet. Denna bebyggelse har från miljösynpunkt stora förtjänster även om den byggnadstekniskt sett är omodern. Bokens förslag till gårdssaneringar synes ha påverkat de idéer som på detta område framförts un-



der senare tid. En brist i utredningsarbetet var dock att de ekonomiska aspekterna på saneringen endast i ringa omfattning blev behandlade.

#### 1.4 Näringslivets bostadsutredning

I skriften *Bygga om, förnyelse av äldre hyreshus*, som framlades år 1961 av Näringslivets bostadsutredning, behandlades möjligheterna att genom ombyggnad av äldre fastigheter bidra till en förbättrad bostads- och miljöstandard. Utredningen uttalade bl.a. att några tekniska hinder för att bygga om ofullständigt utrustade fastigheter representerande flertalet äldre byggnadsstilar inte förelåg. En ombyggnad av en stor del av den äldre stadsbebyggelsen vore motiverad med hänsyn till bostadsefterfrågans inriktning och den kunde ske på ett lönsamt sätt utan att moderna stadsplanemässiga och bostads-sociala krav i väsentliga hänseenden behövde eftersättas.

##### 1.4.1 Kommunens uppgifter

Utredningen framhöll vidare att en ombyggnadssanering fordrade en fast och målmedveten planläggning från kommunernas sida. De kommunala myndigheterna borde efter samråd med berörda fastighetsägare upprätta *saneringsplaner* och vid behov också ta initiativ till att planerna realiserades. Även vid *gårdssanering* vore en samverkan mellan de olika fastighetsägarna helt naturligt nödvändig. Om för flera fastigheter gemensamma lösningar av parkeringsfrågan vid ombyggnad skulle kunna förverkligas, finge de inte hindras av en minoritet berörda fastighetsägare. Därför fordrades ökade lagliga möjligheter för anordnande av gemensamhetsanläggningar. Kommunerna borde vidare medverka till att relativt väl belägna hus uppläts för *tillfällig evakuering* av ombyggnadsfastighet.

##### 1.4.2 Service åt fastighetsägarna

Flertalet fastighetsägare behövde biträde av sakkunniga vid planering och genomförande

av ombyggnader, framhöll utredningen. De behövde för det första hjälp med att bedöma om det vore lämpligt eller möjligt att bygga om. För det andra torde de många gånger ha behov av råd och vägledning vid bedömning av ritningar och kostnadsberäkningar samt infordrande och antagande av anbud. För det tredje vore det inte sällan nödvändigt att de biträdades vid förhandlingar med entreprenörer av olika slag, kreditinstitut och kommunala myndigheter.

##### 1.4.3 Konsulterande organ för fastighetsägare

Fastighetsägarnas behov av hjälp för att vid ombyggnad lösa byggherreuppgifterna kunde tillgodoses på flera vägar. Vid mindre omfattande förbättringsåtgärder, t. ex. införande av ny köksinredning, wc eller badrum, kunde i regel projektören vara behjälplig med anbudsinfördan, kontroll av det utförda byggnadsarbetet m. m. Vid mera genomgripande ombyggnader, som krävde betydande förändringar i planlösningarna och installation av viktiga lägenhetsutrustningar, rivandet av gårdsbebyggelse etc., ställde byggherrefunktionen jämförelsevis betydande krav. För detta ändamål fordrades att fastighetsägarna hade tillgång till speciell, allsidigt sammansatt expertis, ansåg utredningen. Mera genomgripande ombyggnadsverksamhet hade många viktiga stadsplanetekniska, ekonomiska och juridiska beröringspunkter med sanering genom rivning och nybyggnad. Det vore därför naturligt att den konsulterande verksamheten på ombyggnadsområdet omhänderhades av organ som även sysslade med saneringsfrågor i stort.

##### 1.4.4 Bättre löneformer

Om lönesättningsproblemen uttalade utredningen bl. a. att s. k. tidackord (= fast timförtjänst + rörlig premie) borde mera allmänt tillämpas vid ombyggnads- och reparationsarbeten. En förutsättning för att tidackorden skulle kunna utnyttjas med fördel vore emellertid att de utformades som ge-



*mensamhetsackord*. Samtliga berörda arbetstagarer kategorier borde innefattas i gemensamma ackordsgrupper, vilket kunde ske utan att lönedifferenserna de olika yrkeskategorierna emellan behövde rubbas. Därigenom stimulerades arbetstagarer av skilda kategorier att hjälpa varandra i syfte att nedbringa den totala arbetstiden.

### 1.5 Byggfackens industriutredning

De praktiska och finansiella problemen i samband med sanering behandlades ingående i betänkandet *Sanering* som år 1961 framlades av Byggfackens industriutredning. Utredningsuppdraget hade utförts av en arbetsgrupp under ledning av fil. lic. Per Holm.

I betänkandet konstateras att de flesta saneringar som kommit till stånd under 1950-talet varit punktsaneringar av hus i ekonomiskt gynnsamma lägen i gamla kvarter. När man undantagsvis sanerat hela kvarter eller andra större enheter, hade vanligtvis det traditionella gatunätet bibehållits och i regel hänsyn inte tagits till en tänkbar framtida omreglering av angränsande kvarter.

Det framhölls i betänkandet att saneringsproblemet främst bestod i att åstadkomma en tillfredsställande avvägning mellan ekonomi och funktion. De försök som dittills hade gjorts att lösa detta problem hade i många fall inneburit en försämring av samhällslig standard med hänsyn till de långsiktiga förändringar det hade varit fråga om. I strävan att kompensera höga kostnader för mark och rivningshus hade man drivit exploateringen alltför långt.

#### 1.5.1 Åtgärder i stadsplanearbetet

Från att tidigare främst ha varit ett bostads-socialt problem hade saneringsfrågan utvecklats till en fråga om äldre stadsdelars anpassning till kommande tiders krav. Vid sanering och ombyggnad måste man söka omforma stadsplanerna så att de främjar samhällets utveckling till inköpscentrum för en större bygd. För detta fordras att

butiksområden och bostadsområden skils åt mer radikalt och att trafiksystemet anpassas till de nya centrumfunktionerna.

Med utgångspunkt i några räkneexempel belysande mekanismen vid företagsekonomiska saneringskalkyler konstaterade utredningen följande.

1. Hyresmarknadens struktur är av avgörande betydelse för saneringsföretagets ekonomi. Relativt små förändringar i den beräknade hyran i nybebyggelsen skapar stora variationer i den »räntabla tomtkostnaden».

2. En ökad exploatering är i regel inte någon företagsekonomiskt särskilt gynnsam utväg för att förbättra ett saneringsföretags ekonomi. Det räntabla tomtvärdet ökar långsamt när exploateringen passerar en viss gräns.

3. Då tomtkostnaderna i saneringsområden varierar starkt under skiftande förutsättningar rörande framförallt den framtida hyresnivån blir allt tal om »övervärden» eller »för höga försäljningspriser» innehållslöst så länge inte de nämnda faktorernas faktiska storlek är kända eller kan beräknas med någon grad av säkerhet.

4. Om man genom föreskrifter i stadsplan kunde någorlunda binda lokaliseringen av affärer, som betalar höga hyror, eller fastlägga fasta exploateringsnormer för områden med bostadsbebyggelse, skulle detta ekonomiskt underlätta saneringen genom att minska spekulationens instabila värden.

I betänkandet redovisas resultatet av studier av exempel på sanering i Uppsala, Luleå och Vänersborg. Med anledning av de gjorda erfarenheterna av dessa studier konstateras att i många fall där man valt att lösa saneringsfrågan med hjälp av hög exploatering skulle i stället en oförändrad eller t. o. m. en minskad exploatering ha medfört en från flera synpunkter – på lång sikt även fastighetsekonomisk – bättre lösning än den valda.

#### 1.5.2 Finansiering

De av Byggfackens industriutredning framlagda förslagen till saneringsstöd kan sammanfattas i följande punkter.

1. Erfarenheter från olika områden borde samlas och bearbetas centralt och riktlinjer ges för kommunernas agerande i saneringsfrågan. Staten skulle åta sig denna samordnande och ledande uppgift.

2. Staten skulle ekonomiskt engagera sig i *finansieringen* av saneringsprojekt inom bostadsbyggandet. Lån utan subventionskaraktär borde av staten ges till finansieringen av städernas rekonstruktion när nybyggnadsverksamheten inte direkt berör bostadsbyggandet men väl fastigheter som är att betrakta som komplement till bostadsbyggandet. En *saneringskreditkassa* borde inrättas som skulle ge lån till marknadsmässiga räntevillkor från primärlånegränsen upp mot toppinsatsen. Lånefond för förvärv av mark för upplåtelse med *tomträtt* borde inrättas.

3. Bland åtgärder för att påverka *prisbildningen* på saneringsfastigheter nämnde utredningen införandet av *tomträttsavgäld* och *saneringsavgift*. Om tomträttsavgälden används i saneringsområden, borde den kunna ge samhället de monopolvinster som annars inhöstas av enskilda. Saneringsavgiften borde göras så stor att den motsvarade en ordinär avskrivning – förslagsvis 5–10 promille av fastighetens taxeringsvärde. Den borde börja utgå när fastigheterna blivit så gamla att toppkapital och tertiärlån är amorterade och utrymme finns för ökad amortering utan hyreshöjningar eller 20 till 30 år efter det huset uppförts.

4. Som villkor för saneringslån skulle krävas att kommunen har en *saneringsplan* i vilken företaget ingår. Rådgivningen till kommunerna i samband med upprättandet av sådana planer borde ske genom ett av byggnadsstyrelsen och bostadsstyrelsen tillsatt gemensamt organ.

5. Det rådgivande organet för saneringsfrågor skulle precisera angelägna forskningsuppgifter inom saneringsområdet.



### 2.1 Bostadsbeståndet

De viktigaste källorna för statistisk information om bostadsbeståndet är den årliga bostadsbyggnadsstatistiken med uppgifter bl. a. om nyproducerade och rivna lägenheter i varje kommun samt folk- och bostadsräkningarna (FoB). De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen (KBP) innehåller data om planerad nyproduktion. KBP:s roll som informationskälla i fråga om nyproduktion på saneringsmark behandlas i ett särskilt avsnitt, där också vissa data för programperioden 1970–1974 sammanställts.

FoB har bearbetats från saneringssynpunkt av byggforskningsrådets saneringsgrupp. Dess genomgång av FoB 1960 och 1965 har haft till syfte att belysa förhållandena i glesbygd och tätorter med fördelning på storleksgrupper och storstadsområden. Resultatet har redovisats i byggforskningsrådets rapport nr R 17: 1970 Bostäder och boende. Bearbetning av bostadsräkningarna 1960 och 1965. Den refereras och kompletteras i det följande.<sup>1</sup>

#### 2.1.1 Bostadsbeståndets fördelning på kvalitetsgrupper

Bostadsbeståndets fördelning på kvalitetsgrupper i glesbygd, tätorter och storstadsområden framgår av tabell 2.1. Med moderna bostäder avses i det följande lägen-

heter i kvalitetsgrupperna 1–2, dvs. lägenheter med vatten och avlopp, wc, centralvärme, bad, kylskåp, el- eller gasspis. Till halvmoderna bostäder (kv gr 3) räknas lägenheter med vatten och avlopp, wc och centralvärme. Övriga bostäder (kv gr 4–7) benämns omoderna lägenheter.

De omoderna bostäderna utgjorde endast  $\frac{1}{6}$  av bostadsbeståndet i tätorterna 1965 men upptog mer än hälften av beståndet i glesbygden. Trots detta var hela antalet omoderna bostäder i tätorterna större än i glesbygden.

År 1965 fanns i hela riket 461 000 omoderna lägenheter i småhus, medan antalet omoderna bostäder i flerfamiljshus uppgick till ungefär hälften av detta antal. Av de omoderna småhuslägenheterna låg 314 000 i glesbygden och 147 000 i tätorterna. Av de sistnämnda bostäderna fanns 86 000 i tätorter med minst 2 000 invånare. Tätorter med minst 50 000 invånare hade 136 000 omoderna bostäder, varav 20 000 var småhuslägenheter. Behovet av sanering i det omoderna småhusbeståndet i de större orterna är sålunda av tämligen begränsad betydelse. I tätorter med mindre invånarantal än 50 000 är däremot detta saneringsbehov ofta av lika stor vikt som sanering av flerfamiljshusen.

<sup>1</sup> De första resultaten från 1970 års bostadsräkning väntas inte föreligga förrän under 1972.

Tabell 2.1 Bostadsbeståndets fördelning på kvalitetsgrupper inom olika regioner 1965

Tätorter, glesbygd och storstadsområden	Totala antalet bostäder 1 000-tal	Därav					
		moderna bostäder (kv gr 1-2)		halvmoderna bostäder (kv gr 3)		omoderna bostäder (kv gr 4-7)	
		1 000-tal	%	1 000-tal	%	1 000-tal	%
Riket	2 875	1 868	65	317	11	690	24
Samtliga tätorter	2 271	1 644	72	268	12	359	16
Glesbygd	604	224	37	49	8	331	55
Tätorter 2 000—inv	1 967	1 460	74	228	12	279	14
Tätorter 200—1 999 inv	304	184	61	40	13	80	26
Stor-Stockholm	480	380	79	49	10	51	11
Stor-Göteborg	233	152	66	28	12	53	22
Malmö-Lundregionen	146	105	72	12	8	29	20

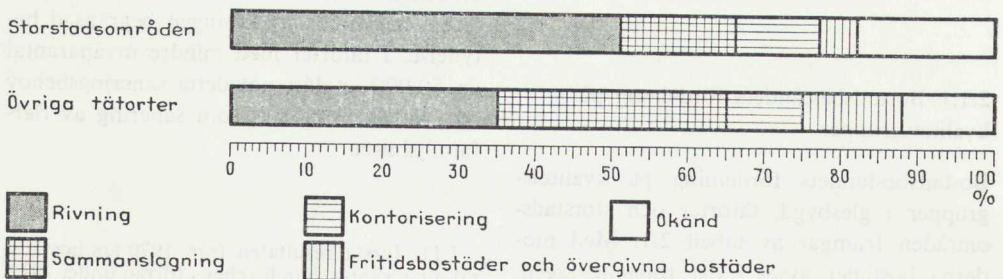
### 2.1.2 Bostadsbeståndets ålder. Avgång

Av 1965 års bostadsbestånd på 2 875 000 lägenheter hade ca 800 000 uppförts före 1921. Av de sistnämnda bostäderna var över hälften omoderna. Drygt 2 miljoner bostäder hade sålunda tillkommit under åren 1921-1965. Av dessa var endast  $\frac{1}{10}$  omoderna. Av de 450 000 bostäder, som uppförts före 1901, kunde inemot  $\frac{2}{3}$  föras till kvalitetsgrupperna 4-7.

Mellan 1960 och 1965 minskade antalet lägenheter med byggnadsår före 1901 med ca 80 000. Nettoavgången under denna period uppgick till 188 000 lägenheter. Med nettoavgång avses skillnaden mellan antalet lägenheter byggda 1961-1965 enligt FoB 1965 och nettotillskottet i antalet lägenheter mellan räkningarna. Bruttoavgången var något högre. Lägenheter tillkom nämligen genom till- och ombyggnader. En viss delning av lägenheter utan samband med ombygg-

nad skedde också liksom övergång från fritidsbostad till permanent bostad. Den stora lägenhetsavgången bidrog till en snabb minskning av antalet omoderna bostäder. Samtidigt skedde en successiv ökning av nyproduktionen. Av 1965 års bestånd hade sålunda 388 000 bostäder tillkommit efter 1960. Dessa förhållanden resulterade i en kraftig höjning av utrustningsstandarden i riket, som dock på grund av nyproduktionens omfattning i tätorterna - endast 17 000 av de nämnda 388 000 lägenheterna tillkom i glesbygden - i hög grad koncentrerats till de expanderande orterna. Även ombyggnads- och förbättringsverksamheten synes ha varit av betydande omfattning. Nettotillskottet av lägenheter i kvalitetsgrupperna 1-2 genom ombyggnader och förbättringar under perioden uppskattas sålunda till 80 000 à 100 000. Större delen av denna modernisering har skett i småhus. Detta tillskott har därför också kommit glesbygden tillgodo

Diagram 2.1 Lägenhetsavgången november 1960-november 1965, fördelad efter orsak i procent





och medverkat till den standardhöjning, som skett även utanför tätorterna (se diagram 2.1).

Av den totala bruttoavgången 1961-1965 (200 000 lägenheter) berodde 53 000 på rivning, 50 000 på avgång som följd av sammanslagning av lägenheter och 14 000 på grund av kontorisering. Vid räkningstillfället 1965 hade 38 000 bostäder blivit fritidsbostäder, medan 18 000 hade övergivits. För övriga avgångna bostäder, 26 000, var informationen så ofullständig, att avgångsorsaken inte kunde klassificeras. Stora regionala olikheter framträdde i fråga om orsaker till avgången. Skillnaden mellan storstadsområdena och övriga tätorter belyses av diagram 2.1.

I storstadsområdena var rivning orsak till att 16 000 lägenheter, eller hälften av den totala avgången i dessa områden, försvann ur beståndet. I övriga tätorter revs 34 000 lägenheter (35 %) och i glesbygden 3 000 (knapp 5 %). Ett klart samband förelåg mellan bostadsbeståndets ålder och avgången. Det är också påtagligt, att avgången i hög grad gällde lägenheter på högst ett rum och kök (45 %) och dåligt utrustade bostäder (över 60 % av de avgångna bostäderna saknade centralvärme).

## 2.2 Hushållens boendeförhållanden

Bostadsbeståndet 1965 tillgodosåg 2 777 000 hushåll med bostäder med skiftande utrustning. Av hushållen hade 623 000 (23 %) *omoderna lägenheter*. Bostadsutrustningen var betydligt sämre för åldringshushållen (hushåll med hushållsföreståndare över 65 år) än för barnhushåll (hushåll med barn under 16 år). Av åldringshushållen bodde 219 000 hushåll (34 %) *omodern*, medan motsvarande tal för barnhushållen var 143 000 (14 %). De sistnämnda hushållen fördelade sig tämligen jämnt på tätorter och glesbygd. Nära 40 % av glesbygdens barnhushåll bodde i *omoderna lägenheter*. För Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och Malmö-Lundregionen uppgick motsvarande andel till 6, 13 respektive 13 %. Antalet *åldringshushåll med omodern bostad* utgjorde

119 000 i glesbygden, 100 000 i tätorterna, 13 000 i Stor-Stockholm, 15 000 i Stor-Göteborg och 7 000 i Malmö-Lundregionen. Medan 66 % av glesbygdens åldringshushåll hade *omoderna bostäder*, var motsvarande procenttal för Stor-Stockholm 13, Stor-Göteborg 30, och Malmö-Lundregionen 24 %.

Antalet *trångbodda hushåll* 1965 enligt trångboddhetsnormen högst 2 boende per rum, köket oräknat, utgjorde 127 000 hushåll. Används i stället normen högst 2 boende per rum, kök och vardagsrum oräknade, hade 695 000 hushåll betecknats *trångbodda*. Av *trångbodda hushåll* i *omoderna bostäder* fanns 1965 enligt den förstnämnda normen 50 000; enligt den sistnämnda normen 180 000.

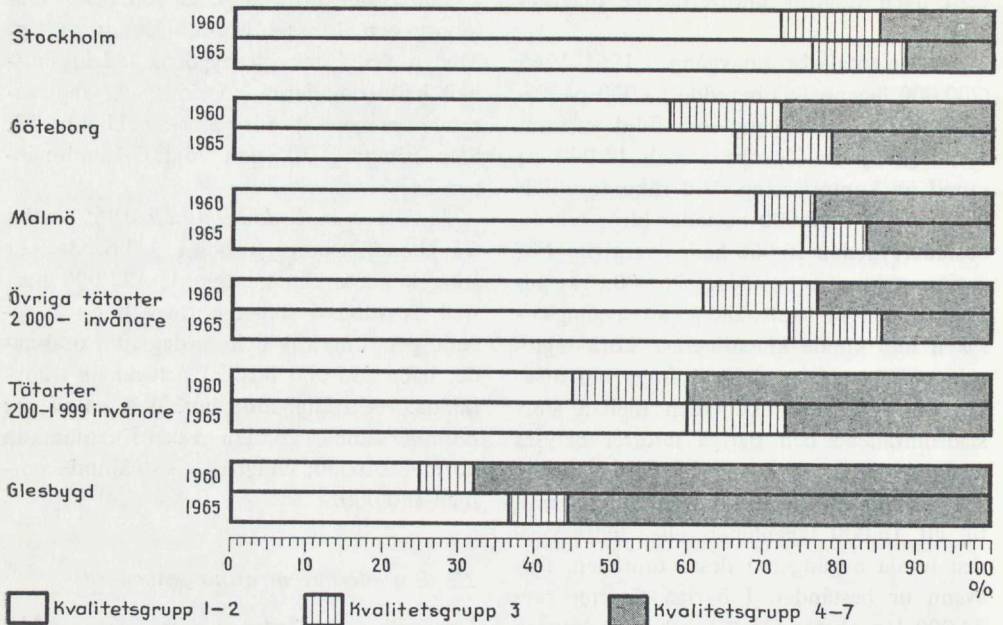
## 2.3 Bostädernas utrustningsstandard

Utrustningsstandarden i storstäder, i olika tätortsgrupper och glesbygd belyses i diagram och tabell 2.2. I *diagram 2.2* illustreras den relativa fördelningen på olika kvalitetsgrupper 1960 och 1965. Standardutvecklingen mellan de nämnda åren synes ha följt samma mönster i såväl storstäderna, de båda andra tätortsgrupperna som i glesbygden. De *omoderna bostädernas* andel av bostadsbeståndet var emellertid betydligt större i Göteborg än i Stockholm såväl 1960 som 1965. Även i jämförelse med Malmö och gruppen övriga tätorter över 2 000 invånare uppvisade Göteborg ogynnsammare siffror vid de båda räkningstillfällena. De *modernt* utrustade bostädernas andel av bostadsbeståndet 1965 var ungefär densamma i Stockholm, Malmö och i övriga tätorter över 2 000 invånare. Det lägsta procenttalet för *omoderna bostäder* sistnämnda år uppvisade emellertid alltjämt Stockholm.

En del av den lägenhetsutrustning, som i vår tid anses självklar i en modern bostad, såsom badrum, började att införas mera allmänt i nyproduktionen först under 1920-talet. Byggproducenterna i Stockholm blev härvid föregångare. Då samtidigt bostadsproduktionen ökade mycket snabbt i huvud-



Diagram 2.2 Lägenhetsbeståndet 1960 och 1965 i procent efter kvalitetsgrupper



staden – den fyrdubblades från 1923–1930, en dubbelt så snabb ökning som i övriga städer – kom Stockholm att få ett försprång i standardutvecklingen, som staden sedan bibehållit. Produktionen av modernt utrustade bostäder under 1920-talet avspeglade sig i siffrorna från 1945 års bostadsräkning. Av denna framgick sålunda, att 20 % av bostadsbeståndet i Stockholm nämnda år hade tillkommit under 1921–1930, medan motsvarande procenttal för Göteborg var 15, Sundsvall 12 och Norrköping 12. I Stockholm fanns 1945 enskilt badrum i 55 % av bostäderna, medan detta i Göte-

borg gällde 37 %, i Sundsvall 32 % och i Norrköping endast 27 % av lägenheterna.

Statistiken över bostadsutrustningen visar sålunda, hur å ena sidan uppförandet i stor omfattning av lågklassig bebyggelse under ett visst tidskede för en stad innebär en belastning under flera generationer, medan å andra sidan en snabb expansion och standardhöjning på bostadsområdet ger staden ett försprång i utvecklingen, som andra sämre lottade städer har svårt att inhämta.

I tabell 2.2, där de absoluta talen för bostädernas fördelning på kvalitetsgrupper redovisas, finner man att det omoderna bo-

Tabell 2.2 Antal lägenheter i olika kvalitetsgrupper 1965

	Hela antalet lägenheter	Därav i kvalitetsgrupp					
		1-2		3		4-7	
		Antal	%	Antal	%	Antal	%
Stockholm	329 000	254 000	77	40 000	12	35 000	11
Göteborg	170 000	113 000	67	21 000	12	36 000	21
Malmö	100 000	76 000	76	8 000	8	16 000	16
Övriga tätorter 2 000—inv	1 369 000	1 018 000	74	159 000	12	192 000	14
Tätorter 200—1 999 inv	304 000	183 000	60	40 000	13	81 000	27
Glesbygd	604 000	224 000	37	49 000	8	331 000	55



Tabell 2.3 Lägenhetsbeståndets åldersfördelning i storstäderna

	Byggnadsår					Summa %
	Före 1901 %	1901—1920 %	1921—1940 %	1941—1960 %	1961—1965 %	
Stockholm	11	12	33	38	6	100
Göteborg	12	10	28	37	13	100
Malmö	9	11	27	39	14	100

stadsbeståndet i Stockholm 1965 (35 000 lägenheter) till sin omfattning var jämförbart med motsvarande bostadsbestånd i Göteborg. Beträffande de halvmoderna bostäderna (kv gr 3) kan konstateras att dessa 1965 var nästan dubbelt så många i Stockholm (40 000 lägenheter) som i Göteborg.

En fördelning av lägenhetsbeståndet 1965 i de tre storstäderna med hänsyn till *byggnadsår* har företagits i tabell 2.3.

Skillnaderna i bostädernas åldersfördelning mellan de tre storstäderna är tämligen obetydliga. Den avvikelse, som kan konstateras för de yngsta husen, beror på att bostadsproduktionen i Stor-Stockholm under 1960-talet i betydligt högre grad än i de båda andra storstadsområdena förlagts till förorterna. De för Göteborg ogynnsamma siffrorna i vad gäller bostadsutrustning synes sålunda inte bero på att bostadsbeståndets förnyelse i denna stad gått långsammare än i Stockholm. Den eftersläpning i bostadsbeståndets standard, som Göteborg uppvisar i jämförelse med Stockholm och – fast i mindre mån – med Malmö, får tillskrivas de speciella produktionsbetingelser som rådde på bostadsområdet i Göteborg årtiondena närmast före och efter sekelskiftet, då bebyggelsen i stadens nuvarande saneringsområden uppfördes. Bostadsbehoven för en snabbt växande arbetarbefolkning med svag köpkraft föranledde myndigheterna att satsa på uppförandet av billiga men dåligt utrustade treplanshus med bottenplan i sten och övriga plan i trä (»landshövdingehus»). Husens konstruktion och låga standard har därför inneburit speciella problem för saneringen i Göteborg, där vissa äldre stadsdelar helt domineras av denna bebyggelse.

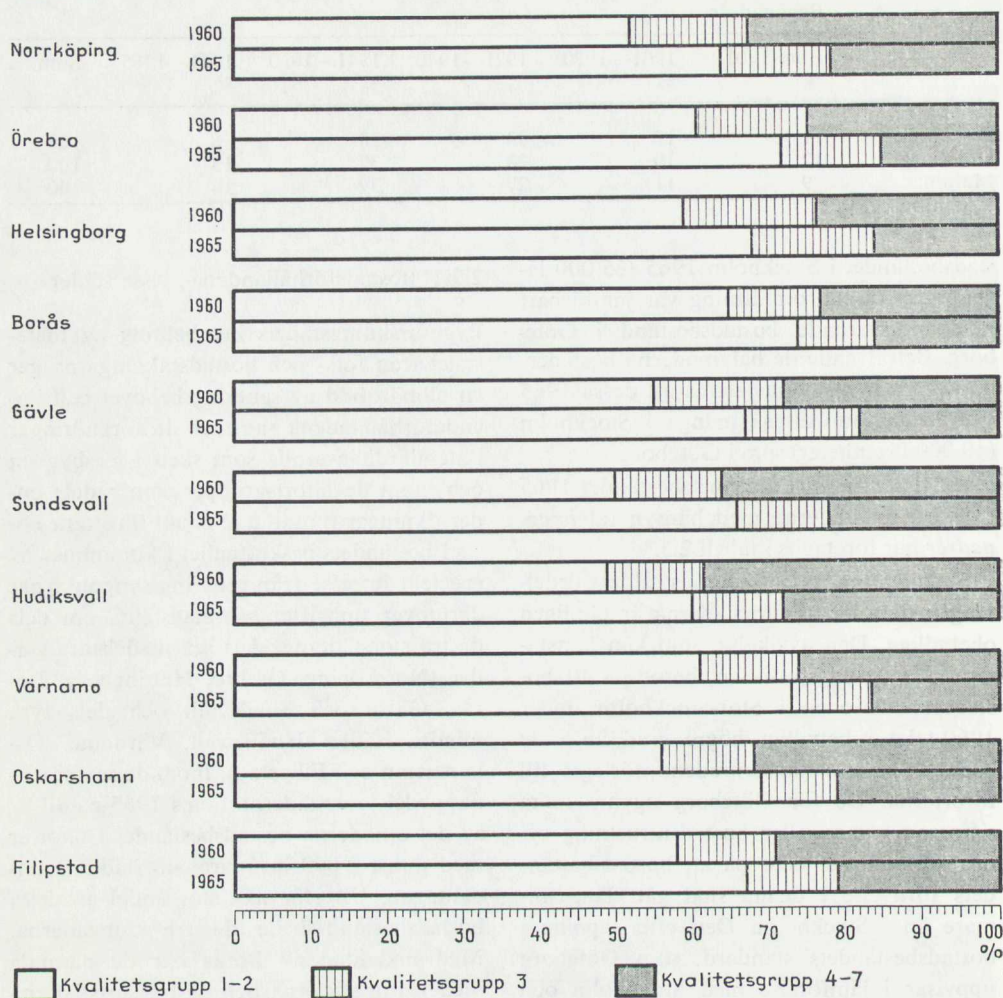
### 2.3.1 Bostadsförhållandena i vissa städer

Bygghörsningsrådets bearbetning av materialet från folk- och bostadsräkningarna ger en allmän bild av saneringsbehovet och bostadsförhållandena samt av de förändringar i standardhänseende som skett i glesbygden och inom de tätortgrupper som rådets undersökningar omfattat. För att illustrera bostadsbeståndets beskaffenhet i kommuner av speciellt intresse från saneringssynpunkt har därutöver uppgifter sammanställts om dels de tre storstäderna, dels sex medelstora städer (Norrköping, Örebro, Helsingborg, Borås, Gävle och Sundsvall) och dels fyra mindre städer (Hudiksvall, Värnamo, Oskarshamn och Filipstad). Inom de sex nämnda medelstora städerna fanns 1965 ca 30 % av det omoderna bostadsbeståndet i tätorter med minst 2 000 invånare, storstäderna undantagna. Ungefär lika stor andel av detta bostadsbestånd hade de tre storstäderna. Med undantag av Borås har de nämnda medelstora städerna och de tre storstäderna medverkat i saneringsutredningens försöksverksamhet med saneringsprogram.

De fyra nämnda mindre städerna har medtagits för att belysa situationen i ett antal sådana orter med olika struktur och utvecklingsbetingelser samt med skiftande saneringsbehov.

*Utrustningsstandarden i vissa medelstora och mindre städer* illustreras i diagram 2.3 och 2.4. Den relativa fördelningen på kvalitetsgrupper framgår av *diagram 2.3*. Bland de medelstora städerna uppvisar *Norrköping* och *Sundsvall* den största procenten omoderna bostäder. Fördelningen på kvalitetsgrupper i dessa städer var ungefär densamma som i Göteborg både 1960 och 1965.

Diagram 2.3 Lägenhetsbeståndets relativa fördelning på kvalitetsgrupper i vissa städer 1960 och 1965



Orsakerna till saneringsproblemen i de tre städerna är delvis desamma. Även i Norrköping och Sundsvall<sup>1</sup> finns sålunda kvar ett betydande bestånd av undermåliga bostäder, som tillkom i ett tidigt skede med stark industriell expansion och snabbt stigande bostadsbehov men då kraven på utrustning, konstruktion och utrymme i bostäderna sattes mycket lågt i jämförelse med nutida fordringar.

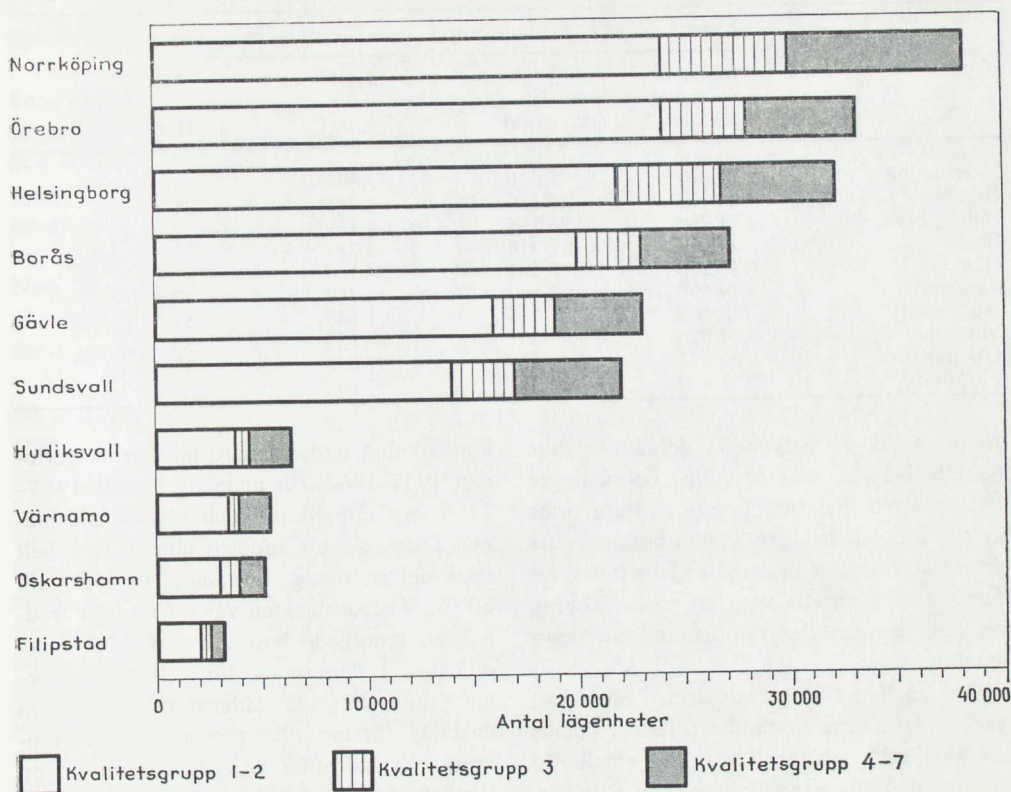
I relation till det 1960 befintliga bostadsbeståndet har rivningarna av bostadshus i Norrköping under 1961–1965 varit större än i någon annan stad, som berörs av denna undersökning. Rivningarna i Norrköping

gällde praktiskt taget uteslutande undermåliga smålägenheter. Av de 2 363 lägenheter, som avgick genom rivning 1961–1965, omfattade 1 748 bostäder högst ett rum och kök och 419 bostäder två rum och kök. Endast 87 av de rivna lägenheterna hade centralvärme. I jämförelse med Göteborg, Norrköping och Sundsvall har Örebro, Helsingborg och Borås haft ett något gynnsammare utgångsläge i saneringsverksamheten. De omoderna bostäderna i de tre sistnämnda städerna utgjorde 15 à 16 % av det to-

<sup>1</sup> År 1965 sammanlades Sköns köping samt Alnö och Selångers landskommuner med Sundsvalls stad. Uppgifterna för Sundsvall åren 1960 och 1965 avser hela detta område.



Diagram 2.4 Antal lägenheter i olika kvalitetsgrupper i vissa städer 1965



tala beståndet 1965 eller samma procenttal som redovisades för *Malmö*. *Gävle* hade något sämre siffror än denna grupp eller 18 % omoderna bostäder.

Uppgifterna för *Hudiksvall*, *Värnamo*, *Oskarshamn*, *Filipstad* (se diagram 2.3 och 2.4) visar, hur boendeförhållandena växlar i kommuner av denna typ. I *Hudiksvall* finns ett omfattande glesbygdsmråde. Detta medför att andelen åldringshushåll i omoderna bostäder blir stor. I dessa städer finner man också stora variationer i bebyggelsens sammansättning. I *Filipstad* låg sålunda  $\frac{2}{3}$  av de omoderna bostäderna i småhus; i *Oskarshamn* endast  $\frac{1}{3}$  (se tabell 2.4). *Värnamo* hade 1965 den högsta bostadsstandard bland de nämnda mindre städerna, vilket sammanhänger med att staden utvecklats mycket snabbt under de senaste årtiondena (diagram 2.3). Bostadsbeståndet är därför yngre och modernare än i de övriga mindre städerna, som berörs av

denna redovisning.

*Kommentar.* Den förbättring av bostadsstandard, som ägde rum under femårsperioden 1961–1965, skedde inte enbart genom rivning och nybyggnad utan också genom att lägenheter ombyggdes och förbättrades. Detta innebar en stark ökning av andelen lägenheter i kvalitetsgrupperna 1–2 och motsvarades av en nästan lika stor minskning av andelen lägenheter i kvalitetsgrupperna 4–7. De halvmoderna lägenheterna, som 1960 utgjorde 10–15 % av beståndet, minskade endast med enstaka procentenheter.

Beståndet av halvmoderna lägenheter utgörs till stor del av små lägenheter, merendels tillkomna efter 1920. Det innebär att saneringen av dessa främst blir ett spörsmål om de teknisk-ekonomiska förutsättningarna för sammanläggning av lägenheter.

Det sämre bostadsbeståndet består i mind-

Tabell 2.4 Antal lägenheter i olika kvalitetsgrupper i vissa städer 1965

	Lägenheter efter kvalitetsgrupp			Därav i småhus %
	1—2	3	4—7	
	Antal	Antal	Antal	
Norrköping	24 200	5 521	7 808	20
Örebro	24 072	4 326	4 895	24
Helsingborg	21 768	5 165	5 169	22
Borås	20 233	2 818	4 385	25
Gävle	15 590	3 561	4 166	31
Sundsvall	14 508	2 667	4 789	57
Hudiksvall	3 607	746	1 648	59
Värnamo	3 826	571	859	56
Oskarshamn	3 572	539	1 073	35
Filipstad	1 990	312	660	64

re orter till en betydande del av småhus (se tabell 2.4), varav åtskilliga också ligger i de centrala delarna. I många äldre orter är det centralt belägna småhusbeståndet på grund av eftersatt underhåll så förfallet, att totalsanering ansetts vara en bättre lösning än ombyggnad eller upprustning av dessa småhus.

Av tabellen framgår att även i Sundsvall utgörs det sämre beståndet till större delen av småhuslägenheter. Dessa är emellertid främst att finna i randbebyggelsen eller förorterna till centrala Sundsvall.

#### 2.4 Förnyelse genom rivning – nybyggnad

En inventering av förnyelseverksamheten under 1957–1966 i 85 svenska städer utfördes våren 1967 av *Statens institut för byggnadsforskning*. Inventeringen omfattade objekt som hade påbörjats och avslutats inom perioden och som registrerats på stadsplanerad mark som förut varit bebyggd. Rivning skulle sålunda ha föregått ombyggnaden.

Det totala antalet registrerade objekt utgjorde 2 695 med en total våningsyta på 9 987 700 m<sup>2</sup>. En uppskattning av skillnaden mellan inventeringens uppgifter och det verkliga antalet med utgångspunkt i byggnadsloven ledde fram till att antalet förnyelseobjekt borde ha uppgått till 3 400 med en total yta på 12 487 000 m<sup>2</sup> eller per objekt 3 700 m<sup>2</sup>.

Förnyelseverksamheten visade en mar-

kant ökning under senare hälften av perioden 1957–1964. En nedgång skedde 1965–1966. Av uppgifterna och objektens ändamål framgick, att andelen objekt, som helt eller delvis avsåg bostäder, uppgick till 80 %. Bostadsobjekten var till ungefär tredjedelen renodlade bostadshus. Ca 70 % av objekten i den totala förnyelseverksamheten i de undersökta städerna tillkom genom enskilda företag eller personer. Stat, kommun och landsting svarade för en knapp tiondel, de allmännyttiga bostadsföretagen för ca 5 % och de kooperativa för 10–15 %.

Endast undantagsvis innebar förnyelseverksamheten en radikal omvandling av större, sammanhängande stadspartier. Utmärkande var i stället den spridda nybebyggelsen med relativt små tomter och obetydliga förändringar av gatunätet.

#### 2.5 Information om saneringen i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen

##### 2.5.1 Innehåll

De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen avser – i enlighet med bostadslånekungörelsens terminologi – med saneringsområde såväl egentliga för sanering avsedda bebyggda eller tidigare bebyggda områden som resttomter i befintlig ej saneringsmogen bebyggelse. I programmen anges om saneringen sker på resttomt, enligt kommunalt saneringsprogram eller på annat sätt – i huvudsak punktsanering. Att sanering sker efter ett kommunalt program inne-



bär, att den utgör ett led i en av kommunen initierad förnyelseverksamhet inom området.

Som grund för behovsberäkningarna skall kommunen ange det antal lägenheter, som beräknas avgå ur beståndet genom rivning och på annat sätt. Av uppgifterna i bostadsbyggnadsprogrammen kan vidare under respektive programperioder inhämtas antalet nya lägenheter vid rivning och nybyggnad. Nybyggnaderna redovisas med särskilt angivande av huruvida bebyggelse sker i saneringsområde eller exploateringsområde.

Med ledning av dessa och övriga uppgifter i programmen kan nyproduktionen i saneringsområden under programperioden beskrivas till omfattning, fördelning i tiden, markägareförhållanden och byggherrekategori, hustyp, lägenhetstyper, detaljplaneläge, fastighetsbildning och husprojektering. Programmens uppgifter sammanställs för närvarande för riket, för län, kommunblock och kommuner samt kommungrupper. Det är möjligt att sammanställa uppgifterna om saneringen med varje annan redovisningsuppgift i programmen. Därvid torde intresset främst inriktas på markägare- och byggherrekategorier samt detaljplaneläge.

Uppgifter från de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen sammanställs och redovisas årligen av bostadsstyrelsen. På grundval av denna redovisning lämnas i det följande en sammanställning av data för totalsaneringen under programperioden 1970-1974.

### 2.5.2 Allmänt om saneringen i kommunala bostadsbyggnadsprogram för tiden 1970-1974

Den sanering som redovisas i bostadsbyggnadsprogrammen avser totalsanering, dvs. nyproduktion av bostäder efter rivning på saneringsområden, till vilka även resttomter räknas. Av särskilt intresse för belysning av saneringsfrågan är de möjligheter till jämförelser, som materialet i programmen erbjuder i fråga om fördelningen på byggherrar, markägare, hur lång tid mark varit i kommunens ägo och projektstorlekar inom

å ena sidan exploateringsområden och å andra sidan saneringsområden.

Ett visst mått på saneringsaktiviteten i kommunerna erhålls av uppgifterna om planerad bebyggelse på exploateringsmark och saneringsmark. Av de 609 000 redovisade lägenheterna för programperioden 1970-1974 planeras sålunda ca 91 000 eller 15 % i saneringsområden. I jämförelse med tidigare programperioder ökar andelen lägenheter på saneringsmark. Främst gäller detta Stor-Stockholm. Saneringsmarkens andel är, som framgår av tabell 2.5, högst i Stor-Stockholm och i de medelstora kommunerna. Lägst är den i Stor-Malmö och i gruppen kommuner med invånarantal understigande 10 000. Ca 7 000 av de 91 000 lägenheterna på saneringsmark utgörs av småhuslägenheter. Omkring 2 500 av dessa planeras på resttomter. Småhuslägenheterna medtas därför inte i den vidare framställningen, som därmed endast omfattar den planerade flerfamiljshusproduktionen. Av de återstående ca 83 500 lägenheterna planeras 20 000 bli påbörjade det första programåret (1970) och 13 000 det sista programåret (1974). Mellan dessa år minskar det planerade påbörjandet successivt. Andelen lägenheter i saneringsområden av samtliga flerfamiljshuslägenheter varierar mellan 15 och 21 % för de olika åren.

Av de 83 500 flerfamiljshuslägenheter som för programperioden 1970-1974 planeras i saneringsområden föreligger för ca 79 000 uppgift om saneringsart. Ca 44 000 planeras sålunda bli genomförda efter kommunalt program, medan ca 4 000 lägenheter uppförs på resttomter. Ca 31 000 lägenheter redovisas som »övrig sanering», dvs. punktsanering utan någon kommunal styrning.

Saneringsart varierar i hög grad mellan olika kommungrupper. I Stor-Stockholm skall enligt redovisningen 80 % av lägenheterna på kommunmark i saneringsområden uppföras enligt kommunal plan, medan saneringen i Stor-Malmö nästan uteslutande redovisas som »övrig sanering». Till en del kan dock skiljaktigheten bero på olika tolkningar av fördelningskriterierna.

Tabell 2.5 Procentuell andel lägenheter på exploaterings- och saneringsmark

	Antal lägenheter	Därav i %	
		på exploateringsmark	på saneringsmark
Samtliga kommuner			
1970	129 505	82	17
1971	125 748	82	17
1972	119 455	85	14
1973	120 625	85	14
1974	113 772	86	12
1970—74	609 105	84	15
därav			
Stor-Stockholm	133 207	81	18
Stor-Göteborg	68 081	86	13
Stor-Malmö	48 051	89	11
övriga kommuner			
> 50 000 inv	105 175	84	15
20 000—50 000 inv	94 038	81	18
10 000—20 000 inv	62 006	81	18
< 10 000 inv	98 547	88	10

### 2.5.3 Markägareförhållandena vid totalsanering

Av de under programperioden planerade ca 83 500 flerfamiljshuslägenheterna i saneringsområdena skall 40 % byggas på kommunmark. Motsvarande siffra för exploateringsmark är 83 %. Inom saneringsområdena byggs 41 % av lägenheterna på byggherremark (inom exploateringsområden 9 %).

Andelen planerade lägenheter på kommunmark inom saneringsområdena i de olika kommungrupperna varierar dock starkt. Andelen är högst i Stor-Stockholm (62 %) och lägst i kommuner med mer än 50 000 invånare (exkl. storstadsområdena). För exploateringsområdena är variationen ej så stor: den rör sig mellan 73 och 91 %. Andelen lägenheter på kommunmark är lägre för de lägenheter som planeras bli byggda i samtliga saneringsområden än enbart i saneringsområden med kommunal plan. Stor-Malmö samt kommuner med mindre

än 10 000 invånare utgör dock undantag därvidlag.

Andelen lägenheter på »övrig mark», dvs. mark som varken ägs av kommun eller uppgiven byggherre, är för fem av de sju kommungrupperna högre i saneringsområden än i exploateringsområden.

### 2.5.4 Fördelningen på byggherrar i saneringsområden

Antal lägenheter i flerfamiljshus i saneringsområden och exploateringsområden för 1970 procentuellt fördelade efter byggherrekategori redovisas i tabell 2.6. Lägenheter i saneringsområden har där även fördelats på områden, för vilka särskilt kommunalt saneringsprogram föreligger.

Som framgår av tabellen utgör de *allmännyttiga byggherrarnas* andel av lägenheterna i saneringsområden 34 %. För områden med kommunal saneringsplan är andelen däremot 49 %. Inom exploateringsområden svarar emellertid de allmännyttiga företagen



Tabell 2.6 Lägenheter efter byggherrekategori och typ av bebyggelseområde

Samtliga kommuner	Antal lägenheter	Därav i % efter byggherrekategori			
		Allmännyttiga	Kooperativa	Övriga byggh.	Uppgift saknas
Saneringsområden	19 182	34	12	52	2
därav med kommunalt program	8 307	49	19	32	—
Exploateringsområden	70 423	61	19	19	1
Totalt	89 655	56	18	25	1

för hela 61 % av lägenheterna.

Förhållandet är det omvända för *övriga byggherrar*, medan andelen för *kooperativa byggherrar* utgör endast 12 % i saneringsområden och inte fullt 1/5 av produktionen i exploateringsområden.

Lägenheternas fördelning på byggherrar i saneringsområden varierar avsevärt inom olika kommungrupper. De allmännyttiga företagens andel av lägenheterna inom saneringsområdena var 1970 störst i Stor-Göteborg (50 %) och minst i övriga kommuner med invånarantal överstigande 50 000 invånare (16 %). För Stor-Stockholm var motsvarande 39 och Stor-Malmö 26 %.

#### 2.5.5 Markfördelning på byggherrar i saneringsområden

Antal lägenheter i flerfamiljshus i saneringsområden för 1970 procentuellt fördelade efter markägarekategori och byggherrekategori framgår av tabell 2.7.

Den övervägande delen av kommunmarken (= K + Ax + Kt) bebyggs som synes av allmännyttiga byggherrar. »Byggherre-mark» och »övrig mark» bebyggs på motsvarande sätt främst av gruppen övriga byggherrar.

#### 2.5.6 Kommunalt markinnehav med hänsyn till tidpunkt för markförvärv

Som tidigare berörts är andelen lägenheter på kommunmark lägre i saneringsområden än i exploateringsområden. Antalet år mellan kommunalt markförvärv och bostadsbyggandets påbörjande är emellertid – som framgår av tabell 2.8 – genomsnittligt mindre i saneringsområden än i exploateringsområden.

Längsta tid mellan förvärv och byggstart i saneringsområden föreligger som väntat för s. k. resttomter. Förhållandena är relativt likartade i de olika kommungrupperna. Jämfört med föregående programomgång

Tabell 2.7 Markfördelning på byggherrar i saneringsområden

Markägarekategori	Antal lägenheter	Procentuell fördelning	Procentuell fördelning efter byggherrekategori		
			Allmännyttiga	Kooperativa	Övriga
Samtliga	19 182	100	36	14	47
K + Ax	4 943	26	68	10	22
Kt	3 269	17	79	4	17
A	9 445	49	8	21	71
Ö	1 452	8	17	3	49
Uppgift saknas	73	0	—	—	—

K + Ax = mark som kommunen äger eller ägt och upplåter eller upplåtit med äganderätt

Kt = mark som kommunen äger och upplåter med tomträtt

A = byggherre-mark

Ö = övrig mark

Tabell 2.8 Procentuell andel flerfamiljshus på kommunmark fördelade på åldersklasser efter antal år mellan kommunalt markförvärv och husbyggandets påbörjande 1970-1974

Samtliga kommuner	Antal lägenheter i flerfamiljshus	Andel i % efter antal år mellan förvärv och byggstart			
		1-4 år	5-9 år	10+ år	Uppgift saknas
Saneringsområden	19 182	35	30	23	12
därav med kommunalt program	8 307	36	32	19	13
Exploateringsområden	70 423	25	38	34	3
Totalt	89 655	26	38	32	4

har de genomsnittliga tidsrymderna mellan förvärv och byggstart minskat.

### 2.5.7 Projektstorlekar i saneringsområden

Genomsnittliga projektstorlekar har kunnat beräknas för 98 % av alla flerfamiljshus, som planeras för programperioden 1970-1974. De redovisas i tabell 2.9.

Projekten är i regel mindre i saneringsområden än i exploateringsområden. Projekten, som följer kommunal saneringsplan, är betydligt större än i övriga saneringsprojekt. Projektstorlekarna har överlag ökat jämfört med föregående programomgång utom i Stor-Göteborg och i kommuner med 20 000-50 000 invånare.

### 2.5.8 Statlig belåning i saneringsområden

För perioden 1970-1974 kommer, enligt de redovisande kommunerna, 94 % av lägen-

heterna (såväl de i sanerings- som de på exploateringsområden) att byggas med statlig belåning. Lägsta andelen med statlig belåning, 90 %, redovisas i Stor-Malmö.

I samtliga kommuner sammantagna planeras 90 % av lägenheterna på saneringsmark att byggas med statlig belåning.

Denna siffra stiger till 99 %, där bebyggelsen avses ske efter kommunal saneringsplan. Någon prövning har dock inte skett av projektens belåningsbarhet; en del torde erfarenhetsmässigt inte erhålla statliga lån.

### 2.5.9 Sammanfattning

De kommunala bostadsbyggnadsprogrammets uppgifter om saneringen kan sammanfattas i följande punkter.

1. Av de 609 000 lägenheter, som planeras under programperioden 1970-1974, kommer 91 000 lägenheter eller 15 % att

Tabell 2.9 Antal lägenheter i genomsnitt per projekt. Flerfamiljshus

	Saneringsområden			Sanerings- och exploateringsområden sammantagna
	Totalt	Därav med kommunal plan	Exploateringsområden	
Stor-Stockholm	174	365	637	418
Stor-Göteborg	292	357	337	325
Stor-Malmö	101	—	404	277
Övriga kommuner				
> 50 000 inv	93	140	446	258
20 000-50 000 inv	85	171	206	154
10 000-20 000 inv	62	100	103	88
< 10 000 inv	40	56	65	58
Samtliga kommuner	89	170	210	163



uppföras på saneringsmark. Den relativa andelen för denna är störst i Stor-Stockholm och de medelstora städerna, där den uppgår till 18 %.

2. Av de under programperioden planerade 84 000 flerfamiljshuslägenheterna i saneringsområden kommer 40 % att byggas på mark, som kommunen äger eller har upplåtit till byggherre (»kommunmark»). För exploateringsmark är motsvarande andel 83 %. Andelen planerade lägenheter på kommunmark varierar dock starkt mellan olika storleksgrupper av kommuner.

3. Även lägenheternas fördelning på byggherrar i saneringsområden varierar betydligt mellan kommungrupperna. De allmännyttiga företagens andel av lägenheterna inom saneringsområden är störst i Stor-Göteborg (50 %) och minst i gruppen (övriga) kommuner med invånarantal överstigande 50 000 (16 %).

4. Den övervägande delen av kommunmarken bebyggs av allmännyttiga byggherreföretag.

5. Antalet år mellan kommunalt markförvärv och bostadsbyggandets påbörjande är genomsnittligt mindre i saneringsområden än i exploateringsområden.

6. Antalet lägenheter i genomsnitt per projekt är i regel mindre i saneringsområden än i exploateringsområden.

7. För hela perioden 1970-1974 skulle, enligt de redovisande kommunerna, 90 % av lägenheterna på saneringsmark komma att uppföras med statliga lån.

## 2.6 Förändringar i det äldre bostadsbeståndet i åtta större städer under 1966-70 enligt urvalsundersökning.

Uppgifter om förändringarna i bostadsbeståndet under åren 1966-1970 kan inte väntas förrän tidigast under 1972, då de första resultaten av bostadsräkningen i samband med FoB 1970 redovisas. En viss vägledning om förändringarnas omfattning i de kommuner som från saneringssynpunkt är av särskilt intresse ges emellertid i den urvalsundersökning av det äldre bostadsbeståndet i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping, Helsingborg, Borås, Gävle och Sundsvall, som 1970 utfördes av Ekonomisk Planering i Stockholm.<sup>1</sup> En sammanfattning av denna undersökning lämnas i del II, bilaga 12. Undersökningen avsåg att belysa boendeförhållandena den 1 mars 1970 i bostadslägenheter i *flerfamiljshus byggda före 1921*. Det statistiska urvalet omfattade sammanlagt 550 flerfamiljshus i nämnda städer.

I de åtta städerna fanns år 1965 60 % av rikets äldre bostadsbestånd i flerfamiljshus.

En uppskattning av förhållandena 1965 och 1970 redovisas i tabell 2.10.

Ca 25 000 bostäder har sålunda avgått ur de åtta städernas bostadsbestånd under perioden 1966-1970. Avgången beror ej enbart på rivning och modernisering utan även på övergång till annan användning (kontorier).

<sup>1</sup> Linnéa Gillwik: »Att bo i gamla bostäder», Stockholm 1971.

Tabell 2.10 Förändring mellan 1965 och 1970 av lägenheter i flerfamiljshus byggda före 1921

Stad	Antal lägenheter i flerfamiljshus byggda före 1921		
	1965 <sup>1</sup>	1970 <sup>2</sup>	Förändring <sup>2</sup>
Stockholm	66 971	56 470	-10 500
Göteborg	34 312	27 510	- 6 800
Malmö	16 064	12 700	- 3 360
Norrköping	6 869	5 440	- 1 430
Helsingborg	4 981	3 840	- 1 140
Borås	2 341	1 980	- 360
Gävle	4 042	2 640	- 1 400
Sundsvall	2 234	2 170	- 60
Summa	137 814	112 750	-25 050

<sup>1</sup> Källa: FoB 1965 (råtabeller).

<sup>2</sup> Avrundade till närmaste tiotal.

Tabell 2.11 Lägenheter i flerfamiljshus byggda före 1921 efter kvalitetsgrupper

Kvalitetsgrupper	Lägenheter i flerfamiljshus byggda före 1921			
	1965		1970	
	Antal lgh (inkl. småhus)	Procent	Antal lgh	Procent
1—2 (mod lgh)	41 618	26	37 127	33
3 (halvm lgh)	31 384	20	29 656	26
4—7 (omod lgh)	86 549	54	45 962	41
Summa	159 551	100	112 745	100

sering), sammanslagning m. m.

En jämförelse mellan det äldre bostadsbeståndets kvalitetsgruppering år 1965 och år 1970 ger en uppfattning om hur avgången av lägenheter perioden 1966—1970 fördelar sig på kvalitetsklasser, tabell 2.11.

Uppgifterna för 1965 och 1970 är inte helt jämförbara, eftersom även småhus ingår i 1965 års siffror men ej i 1970 års. Av det totala antalet lägenheter 1965 i alla hus byggda före 1921 låg emellertid i de åtta städerna inte mindre än 86 % i flerfamiljshus. Jämförelsen tyder på att avgången i det äldre bostadsbeståndet i flerfamiljshus under andra hälften av 1960-talet varit störst inom gruppen omoderna lägenheter (kvalitetsgrupperna 4—7).



### 3.1 Allmänna bostadspolitiska mål

Målen för bostadspolitiken angavs i uttalanden av riksdagen åren 1946–1948 och har senare kompletterats och omformulerats men utan förändring av de grundläggande värderingarna. Dessa innebär att statsmakternas och kommunernas åtgärder inriktas på en förbättring av bostadsförhållandena i allmänhet och alltså inte begränsas till vissa delar av bostadsbeståndet eller enbart vissa grupper av hushåll.

En allmän formulering av statsmakternas mål för bostadsförsörjningen ges i proposition nr 100 till 1967 års riksdag. Där anges målet vara att bereda hela befolkningen sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet och till skäliga kostnader. Målsättningens konkreta innebörd i fråga om lägenheternas storlek, standard m. m. kan inte preciseras en gång för alla, utan målet är rörligt och påverkas av förändringar i befolkningens behov och levnadsvanor samt av den tekniska och ekonomiska utvecklingen. Bebyggelseplanering och bostadsproduktionen måste anpassas till sådana förändringar. I fråga om hushållens utrymmesstandard och lägenheternas utrustning har dock statsmakterna angivit mer konkreta riktlinjer (statsverkspropositionen 1966 bil 13 s. 191, proposition nr 100, 1967) vilka baseras på bostadsbyggnadsutredningens förslag i betänkandet »Höjd bostadsstandard» (SOU 1965: 32).

Som allmänt riktmärke för planeringen av bostadsproduktionen anges att lägenheterna bör få sådan storlek att det inte behöver bo fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade. Någon begränsning till vissa hushållstyper görs inte i propositionen (nr 100 år 1967 s. 173) vilket kan tolkas så, att alla lägenheter borde ha minst två rum. Bostadsbyggnadsutredningen ansåg dock, att ettrumslägenheter borde accepteras som bostad för hushåll med endast en boende, och uttalandena i statsverkspropositionen 1966 ansluter till denna rekommendation.

I fråga om lägenheternas utrustning framhöll bostadsbyggnadsutredningen, att lägenheter för barnfamiljer, äldre och fysiskt handikappade borde vara försedda med vatten och avlopp samt centralvärme, wc och badrum. För andra hushållsgrupper ansåg utredningen att lägenheter, som saknar badrum men i övrigt uppfyller de angivna standardkraven, måste godtas tills vidare.

En huvuduppgift för bostadspolitiken är att åstadkomma balans på bostadsmarknaden. Denna bör i främsta rummet åstadkommas genom ökning av bostadsutbudet, men även formerna för prisbildningen bör beaktas. Ökningen av bostadsutbudet är givetvis till en del en fråga om nyproduktionens omfattning i antal lägenheter. För denna har uppställts målet 1 miljon nybyggda lägenheter under åren 1965–1974, dvs. i genomsnitt 100 000 årligen.

De här refererade uttalandena anger i

huvuddrag statsmakternas bostadspolitiska intentioner fram till mitten av 1970-talet. En utredning om bostadspolitiken på längre sikt tillsattes i december 1970 (boendeutredningen) med uppgift att göra en bedömning av bostadsbyggandets omfattning och inriktning fram till mitten av 1980-talet och att göra de bostadspolitiska överväganden som därvid aktualiseras.

Under senare år har skillnaderna mellan olika bostadsområden i fråga om hushållens inkomstfördelning, de boendes ålder, hushållens storlek, socialgruppsfördelning o. d., uppmärksamrats i växande grad. Denna åtskillnad i bostadsavseende mellan olika grupper av befolkningen minskar möjligheterna till kontakt mellan individer med olika social bakgrund eller mellan olika generationer och kan medverka till en känsla av isolering och främlingskap för vissa grupper av befolkningen och till en ökning av sociala motsättningar och problem. Mot denna bakgrund framstår det som ett viktigt mål för bostadspolitiken att utforma bostadsområdena så, att olika områden kan ge mer likvärdiga bostadsförhållanden och befärja kontakten mellan olika befolkningsgrupper. Bostadsstyrelsen berörde detta problem i sin anslagsframställning för budgetåret 1971-1972. (Skrivelse 24.8.1970.) Däri framhölls (s. 20) att bostadspolitiken bör syfta till att ge hushållen ökade möjligheter att välja mellan bostäder inom skilda delar av bostadsbeståndet och att de inskränkningar av valmöjligheterna, som blir en följd av skillnader i inkomster, bostadskostnader och sammansättningen av olika byggnadsperioders bostadsbestånd, bör begränsas. För att nå detta mål krävs en fortgående förändring och anpassning av bostäderna till förändrade bostadsanspråk och en minskning av standardskillnaderna mellan olika delar av bostadsbeståndet genom fortlöpande omDispositioner av såväl bostäderna som deras omgivning.

Samma frågeställningar behandlas i direktiven till boendeutredningen. Inrikesministern framhåller, att det måste vara en

angelägen bostadspolitisk uppgift att främja en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena och att detta motiveras av såväl sociala som samhällsekonomiska skäl. En grundläggande förutsättning för en sådan hushållsfördelning är, att standardskillnaderna mellan olika områden jämnas ut, och i begreppet standardskillnader inrymmer direktiven inte bara bostadsbeståndets tekniska kvalitet utan också fördelningen på olika lägenhetstyper, faktorer i den yttre miljön o. d. Den starka koncentrationen av smålägenheter i bostadsområden från 1930- och 1940-talen nämns som exempel på sådana standardskillnader, som skapar särskilda problem. I direktiven uppdras åt de sakkunniga att bl. a. undersöka hur en fördelning på olika investeringssektorer, såsom nybyggnad och modernisering, bostadskomplement och miljökomponenter i nybyggda och äldre bostadsområden, bör göras för att bäst främja en allsidig boendestruktur.

Man kan schematiskt tala om två former av skiktning i befolkningsavseende mellan olika bostadsområden, nämligen dels en uppdelning efter befolkningens ålder så att nybyggda områden får en stark koncentration av unga familjer med små barn, medan äldre områden domineras av befolkning i högre åldrar, dels en uppdelning efter hushållens inkomst och sociala förhållanden. Utan att gå närmare in på dessa problem, som berörs i de refererade direktiven för boendeutredningen kan konstateras att en fortlöpande sanering är en av de grundläggande förutsättningarna för att sådana uppdelningar skall kunna motverkas. Sanering, som innefattar såväl rivning och nybyggnad som ombyggnad och modernisering i äldre bostadsområden, bidrar till att minska standardklyftorna mellan det sämsta och det bästa beståndet och till att åstadkomma mer likvärdiga bostadsförhållanden i olika bostadsområden. Den bostadspolitiska uppgiften, att »främja en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena», är således ett starkt argument för ökade saneringsinsatser.



## 3.2 Mål för bostadssaneringen

### 3.2.1 Bostadsstandard

De allmänna målen för bostadspolitiken gäller bostadsförhållandena i stort och bör vara vägledande även för saneringen.

Lägenheternas storleksfördelning vid nybyggnad i saneringsområden och de förändringar i lägenhetsfördelningen, som åstadkommes genom rivning och modernisering, bör bedömas inom ramen för kommunens bostadsbyggnadsprogram och ses i relation till hushållens sammansättning och utrymmesanspråk samt till nyexploateringen.

De allmänna målen för bostadspolitiken anger, att lägenheter som saknar en eller flera av utrustningsdetaljerna vatten, avlopp, centralvärme eller eget wc (bostadsräkningarnas kvalitetsgrupper 4-7) inte bör godtas för någon hushållsgrupp. Saneringen bör inriktas på att i första hand dessa lägenheter blir ersatta genom rivning och nybyggnad eller modernisering.

Efter en övergångstid kan lägenheter som saknar eget bad eller duschrum inte anses godtagbara för någon hushållsgrupp. Likaså finns äldre lägenheter som visserligen definitionsmässigt tillhör kvalitetsgrupp 1-2 men som ändå har låg standard och behöver moderniseras. Målet för planeringen under 1970-talet bör enligt saneringsutredningens uppfattning vara att alla lägenheter utan eget bad- eller duschrum (bostadsräkningarnas kvalitetsgrupper 3-7) skall moderniseras och att därvid även andra brister än de som är att hänföra till utrustning skall föranleda åtgärd.

Vid nybyggnad i saneringsområden bör de bostadstekniska kraven på enskilda lägenheter vara desamma som för nyproduktionen i övrigt.

Beträffande befintliga hus är det ett grundläggande krav att såväl själva lägenheterna som byggnaderna och fastigheterna i övrigt fortlöpande underhålls och kompletteras.

Samhället skall kunna kräva modernisering för att råda bot på sanitära, tekniska och funktionella brister i bostadsbeståndet

för att uppnå en godtagbar standard.

Samhället bör härutöver genom tillhandahållande av lån verka för en ur bostadsförsörjningssynpunkt lämplig standard.

### 3.2.2 Prioriteringsgrund

Genomförandet av saneringen bör tidsmässigt turordnas efter en prövning av olika objekts angelägenhet med hänsyn till bostädernas beskaffenhet. I tätorterna är det i första hand angeläget att ersätta eller modernisera det till stor del förfallna eller illa underhållna beståndet av omoderna flerfamiljshus. De dåliga bostadsförhållandena i detta bestånd skärper andra sociala problem och försvårar lösningen av dem. Tillgängliga resurser bör därför i första hand inriktas på att sanera det sämsta beståndet, vilket kräver en styrning från kommunernas sida, så att inte enbart fastighetsekonomiska synpunkter eller ägareförhållandena blir avgörande.

### 3.2.3 Mål för saneringsområden

Varje saneringsobjekt bör ses i ett större sammanhang och planeringen bör omfatta ett funktionellt avgränsat bostadsområde. Inom varje sådant område bör åtgärderna avvägas inom ramen för de allmänna bostadspolitiska målen i fråga om utrymmesstandard, lägenheternas utrustning och bostadskostnaderna. Saneringsområdet bör liksom andra bostadsområden utformas i syfte att befrämja en allsidig hushållssammansättning och således bland annat erbjuda ett differentierat urval av olika lägenhetstyper.

Utgångsläget i fråga om bostadsbeståndets kvaliteter och fördelning på lägenhetstyper varierar givetvis väsentligt mellan olika områden. Ofta torde det vara fråga om tämligen heterogena bestånd. I samma område kan vissa fastigheter eller hela kvarter behöva rivas och ersättas genom nybyggnad, andra kan behöva byggas om genomgripande varvid eventuellt även lägenhetsfördelningen kan förändras, vissa hus kan behöva moderniseras i mindre grad, medan



andra redan har en acceptabel standard. Målet bör vara att utveckla hela detta bestånd till en fungerande enhet. Nybyggnader och moderniseringar bör komplettera varandra och utformas med hänsyn till hela områdets funktion på längre sikt. Saneringen bör ses som en fortlöpande process, varvid det gäller att se till att bostäderna alltid hålls i stånd och inte i någon del av beståndet tillåts sjunka under den lägsta godtagbara standarden. Inom ett sådant område kommer självfallet att finnas standardskillnader och spridning i fråga om bostadskostnader. Koncentrationer av understandard eller exklusivitet, som kan ge området en från social synpunkt icke önskvärd ensidighet, bör dock undvikas.

Då ett helt bostadsområde måste totalsaneras genom rivning och nybyggnad, bör lägenheternas storleksfördelning och standard bedömas på i huvudsak samma sätt som vid nyexploatering. Områden som i fråga om lägenheternas storleksfördelning starkt avviker från de nybyggda flerfamiljshusen i allmänhet bör således undvikas. Framtida förändringar av beståndet bör underlättas genom att lägenheterna görs elastiska, varvid särskilt möjligheter att slå ihop smålägenheter bör åstadkommas.

Brist på bostadskomplement eller utformningen av den yttre miljön kan utestänga vissa hushållsgrupper från ett bostadsområde. I saneringsområdena är de fysiska och ekonomiska möjligheterna att åstadkomma bostadsmiljöer, som blir tillgängliga för alla hushåll, ofta sämre än vid nyexploatering. Det är därför angeläget, att planeringen inriktas på att ta till vara de möjligheter som finns för att tillgodose behovet av en skyddad miljö och områden för lek och andra verksamheter utanför bostaden. Det är av särskild vikt att bostadsplaneringen kombineras med en trafiksanering av det slag som redovisas i del II, bilaga 5.

De här angivna målsättningarna syftar till att i olika saneringsområden åstadkomma likvärdiga bostadsmiljöer och en differentierad lägenhetsfördelning, som ger variation i bostadsutbudet och på så sätt

främjar en allsidig befolknings- och hushållsstruktur. Det måste dock samtidigt understrykas, att urvalet av hushåll i hög grad bestäms av faktorer, som endast i mindre grad eller inte alls kan påverkas genom planeringen av ett bostadsområde. Sådana faktorer är exempelvis hushållens inkomster, deras värdering av bostädernas läge, ortens tillväxttakt och andra demografiska faktorer. Varje bostadsområde kommer att förändras från tid till tid och utgör inte vid någon tidpunkt en miniatyrbild av samhället i dess helhet i fråga om befolkningsammansättning och sociala förhållanden. Planeringen av varje område bör utgå ifrån de realistiska förutsättningar, som ges av bl. a. ortens utveckling och de ekonomiska förhållandena, samt inriktas på att lösa problem som uppkommer genom fortgående befolkningsförändringar i ett bostadsområde.

### 3.2.4 Evakueringsfrågor

Omflyttningsproblemen vid sanering måste bedömas dels från de berörda hushållens synpunkt, dels med utgångspunkt från de allmänna önskemålen att främja en allsidig hushållsstruktur.

För ett hushåll som länge bott i samma lägenhet kan tvånget att flytta upplevas som en psykisk påfrestning, även om hushållet anvisas en annan lägenhet av bättre standard. I en del fall kan problemen lösas genom flyttning inom samma område eller genom återflyttning efter saneringen. Det aktuella bostadsbehovet för de hushåll, som bor i ett saneringsområde, torde dock inte kunna ges avgörande inflytande på saneringens utförande. En avvägning måste göras mellan å ena sidan dessa hushålls aktuella behov och å andra sidan mera långsiktiga bedömningar av bostadsbeståndets sammansättning och områdets utformning. Kontakter bör därför etableras med de boende på ett tidigt stadium. Det är därvid angeläget att lägga stor vikt vid att minska påfrestningarna särskilt för dem som bott länge i området och som



därför kan ha svårt att anpassa sig i en annan miljö. Detta gäller inte bara i fråga om erbjudande av annan bostad utan också lösningen av de sociala problem, som lätt uppstår under den tid ett hus evakueras för rivning eller ombyggnad. Enligt hit-tillsvarande erfarenheter utgör de hushåll som är starkt bundna till bostaden endast en mindre del av alla hushåll i det sämsta bostadsbeståndet. En stor del av hushållen synes vara benägna att flytta, om de erhåller konkreta bostadsalternativ och ges god tid att välja bostad samt förbereda flyttning. Erfarenheterna visar att de erbjudna lägenheternas storlek, standard och kostnader samt läge inom orten har betydelse, medan bundenheten till ett speciellt område främst gäller äldre personer som bott länge på samma plats.

Svårigheterna vid sanering är störst för de hushållsgrupper, som även i andra sammanhang har svårast att klara sig på bostadsmarknaden och just av denna anledning kommit att bo i det sämsta beståndet, dvs. hushåll med svag ekonomi och låg levnadsnivå, vilken ofta är förenad med någon form av socialt handikapp eller ett från »det vanliga» avvikande livsmönster. Saneringen får inte leda till att dessa konkurrenssvaga grupper endast blir betraktade som »svårplacerade fall» och anvisas bostäder av samma låga standard som de lämnat. En serie av flyttningar kan leda till att deras sociala situation försämras ytterligare. Bostadssaneringen bör därför kombineras med ett program för social omsorg, som syftar till en förbättrad levnadsnivå i vidare bemärkelse för de bl. a. i bostadsavseende sämst lottade befolkningsgrupperna.

### 3.2.5 Mål för bostadskostnaderna

Ett viktigt bostadspolitiskt mål är att erbjuda bostäder av god kvalitet och tillräcklig storlek till för hushållen skäligen kostnader. För barnfamiljer och pensionärer med låga inkomster ger staten och kommunerna ett stöd, som delvis är inriktat på att stödja bostadskonsumtionen. Det

finns dock ingen allmän regel för vad som skall avses med »skälig bostadskostnad» för hushåll med olika sammansättning och i olika inkomstlägen. Även denna fråga berörs i direktiven till boendutredningen. Tills vidare är det en uppgift för den kommunala bostadspolitiken att bedöma, vad som skall anses vara en skälig bostadskostnadsnivå med hänsyn till inkomstläget i kommunen.

Den kommunala målsättningen i fråga om bostadskostnaderna bör avse all produktion och således även sanering genom modernisering.

Kommunernas ansvar för bostadskostnaderna berördes i statsverkspropositionen till 1970 års riksdag. Med hänvisning till då aktuella ökningarna av materialpriser och löner framhöll inrikesministern behovet av fortsatt produktivitetsförbättring och målmedvetna åtgärder från kommuner och byggherrar för att dessa kostnadsökningar inte skall slå igenom i ökade bostadskostnader. Vidare framhölls att det är »av stor betydelse att varje kommun har en klart utformad hyrespolitisk målsättning och på olika sätt arbetar för att förverkliga denna». (Prop. nr 1: 1970 bil. 13 s. 213.) Frågan har också under senare år tagits upp i bostadsstyrelsens anvisningar till de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. I anvisningarna till programmen för åren 1971–1975 framhåller styrelsen, att ett väsentligt syfte med dessa är att åstadkomma ett rationellt byggande, som leder till låga kostnader, och att kommunerna bör ha en bostadskostnadsmålsättning, som bör vara resultatet av en samlad kommunalpolitisk bedömning av de ekonomiska frågorna och standardfrågorna. Vid utformningen av målet sägs i anvisningarna att erfarenheter av kostnader i tidigare nyproduktion bör tas till utgångspunkt och vägas mot hushållens ekonomiska resurser. Målet kan uttryckas i hyresnivåer för olika bostadsområden.

Utformningen av ett konkret mål för bostadskostnaderna i nybyggda hus syftar i första hand till att i alla led av planeringsprocessen öka medvetandet om olika åtgärders betydelse för de slutliga bostads-



kostnaderna och att därigenom medverka till en bättre kostnadskontroll och avvägning mellan kvalitet och kostnader. Detta synsätt bör även tillämpas vid modernisering. Saneringsverksamheten bör enligt saneringsutredningens uppfattning primärt syfta till en sådan produktion, som har en godtagbar standard och sådana hyror som, med beaktande av förekommande bostadstillägg, är ekonomiskt överkomliga för de flesta hushåll.

Hyrorna i hus, som färdigställts eller ombyggt efter utgången av 1968, bestäms inte direkt av produktions- och förvaltningskostnader utan genom ett avtal mellan fastighetsägare och hyresgäst, varvid hyresgästen äger rätt att få lägenhetens hyra prövad av hyresnämnd.<sup>1</sup> Hyran skall bestämmas som en bruksvärdeshyra med hänsyn till hyrorna i jämförbara lägenheter på orten. Enligt förarbetena till hyreslagen skall de allmännyttiga företagens hyror härvid vara vägledande. Under förutsättning att de allmännyttiga företagen har ett tillräckligt stort antal lägenheter i olika bostadsområden, torde detta i realiteten innebära, att dessa företags produktions- och förvaltningskostnader samt förhandlingsuppgörelser med hyresgästorganisationen i regel blir styrande för hyresnivån.

Det är för närvarande knappast möjligt att bedöma vad tillämpningen av bruksvärdeshyror kommer att innebära för hyresutvecklingen i saneringsområden. Det centrala läget torde i regel ge ett högre bruksvärde än för i övrigt jämförbara lägenheter i exploateringsområden. En betydelsefull skillnad mellan sanerings- och exploateringsområden består i att de sistnämnda har ett stort utbud av inbördes jämförbara lägenheter och ett stort inslag av allmännyttiga företag, medan utbudet av nybyggda eller moderniserade lägenheter i saneringsområden är litet. De allmännyttiga företagen innehar endast ett litet antal lägenheter i saneringsområdena och har därför ett svagare inflytande än i exploateringsområdena.

En förutsättning för att en med exploa-

teringsområden jämförbar bruksvärdesnivå skall kunna utvecklas för moderna lägenheter i saneringsområden torde vara, att utbudet av sådana lägenheter ökar. För att kommunerna skall kunna få samma inflytande på denna hyresbildning, som de har i exploateringsområden, räcker det inte med att de utnyttjar möjligheterna till kostnadsminskande påverkan vid planeringen och vid behandlingen av enskilda byggnads- eller låneärenden. Det behövs också en ökning av de allmännyttiga företagens fastighetsinnehav inte bara i fråga om fastigheter som totalsaneras utan i kanske än högre grad av fastigheter som kan byggas om eller moderniseras. Ett mål bör vara att ge dessa företag samma prisledande funktion inom saneringsbeståndet som i nyare områden.

Saneringsområdenas läge torde, som förut nämnts, i regel ge lägenheterna ett högre bruksvärde än bostäder av motsvarande storlek och kvalitet i exploateringsområden. Lägesdifferensernas betydelse kan antas öka med tätortens storlek, och det är vidare troligt att de värderas olika av olika hushållstyper. Hushållen kan antas ta hänsyn till bl. a. reskostnader och restid, då de värderar olika bostadsområden, men dessa faktorer väger olika för olika hushållstyper. Hushåll med endast vuxna familjemedlemmar, som alla är beroende av resor, kan antas värdera det centrala läget särskilt högt. Dessa förhållanden påverkar efterfrågan på nybyggda eller moderniserade lägenheter i saneringsområden, och om marknadskrafterna blir avgörande för urvalet kan man vänta sig en överrepresentation av små hushåll med endast vuxna medlemmar och inkomster över genomsnittet.

Kommunernas kostnadsmålsättning för saneringen bör utformas med hänsyn till såväl bostadslägets betydelse för lägenheternas bruksvärde som kravet på att genom utbud av olika lägenhetstyper befrämja en allsidig hushållssammansättning. Det är uppenbart att dessa mål kan komma att

<sup>1</sup> Detsamma gäller fr o m den 1 oktober 1972 för lägenhet som färdigställts efter 1957 (se 9.16.3.)



strida mot varandra. Kommunerna bör därför särskilt under en övergångstid, då saneringen ökar och en bruksvärdesnivå utvecklas, ha ett starkt inflytande genom allmännyttiga företag för att inte tillfälliga marknadsförhållanden och hushållens inkomster skall bli helt avgörande för hushållens möjligheter att välja mellan olika områden.

### 3.2.6 Markpolitisk målsättning

Kommunerna skall upprätta bostadssaneringsprogram som del av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. För att kommunen skall kunna fylla sin uppgift att svara för bostadsförsörjningen måste kommunen verka för programmets genomförande. Härför fordras att kommunen förvärvar de fastigheter som kommunen för programmets och planernas rätta genomförande måste råda över eller som eljest ej saneras av fastighetsägaren i enlighet med programmen.

Som ovan sagts ägs merparten av fastigheterna inom äldre områden av enskilda. Kommunerna bör därför även förvärva fastigheter inom saneringsområden på grundval av hyrespolitiska motiv.

Saneringsutredningen uppställer därför som mål, att kommunerna bör förvärva fastigheter i saneringsområden i den omfattning som erfordras för att kommunerna skall kunna säkerställa *dels* att bostadssaneringsprogrammen genomförs på rätt sätt inom förutsatt tid, *dels* att de allmännyttiga företagens utbud av lägenheter blir så stort, att de kan fungera som ledare i hyresprisbildningen.

## 4.1 Inledning

Utgångspunkten för en diskussion av sanering från samhällsekonomisk synpunkt bör vara det bostadspolitiska målet, att alla hushåll skall ha tillgång till bostäder, som bl. a. tillgodoser vissa krav på komfort, hygien och yttre miljö. Det är ju en självklarhet, att uppnåendet av detta mål ställer krav på ekonomiska resurser för sanering. Lika självklart men inte lika allmänt accepterat är, att saneringen av tätorternas flerfamiljshus är en fråga, som bör behandlas på samma sätt som andra krav på resurser för bostadsbyggande. Med den typ av avvägningar, som görs i den svenska ekonomin, är det alltså främst fråga om att försöka få en ungefärlig uppfattning av vilken omfattning denna form av sanering behöver ha för att målen skall uppnås inom rimlig tid och att därefter försöka bedöma, vilken vikt saneringen kan komma att få i samhällsekonomi jämfört med övriga kostnader för byggande och utnyttjande av bostäder.

I det följande görs vissa kalkyler för att belysa saneringen av flerfamiljshus i relation till dels byggnadskapitalstocken för bostäder, dels de årliga investeringarna. Det bör understrykas att den sanering, som här diskuteras, inte får förväxlas med den totala avgången av lägenheter eller den totala förbättringen av det befintliga beståndet. All avgång av småhus, främst genom friställning av bostäder på glesbygden, och allt

ianspråktagande av moderna bostäder för kommersiella och liknande ändamål ligger alltså utanför kalkylerna. Troligen har sådana poster i bostadsbyggandet minst lika stor betydelse i samhällsekonomi som saneringen av flerfamiljshus.

De finansiella problem, som saneringen medför för kommunerna genom krav på fastighetsförvärv och eventuellt också genom tidsförskjutningar i fråga om kommunala investeringar, behandlas inte här.

## 4.2 Kvantifiering av saneringsbeståndet i flerfamiljshus

Det finns inga aktuella statistiska uppgifter, som tillfredsställande belyser det saneringsmogna bostadsbeståndets omfattning, uttryckt vare sig i fysiska mått eller i värde. För större delen av flerfamiljshusen finns dock uppgifter, som ger möjligheter till kvantitativa bedömningar, i den av statistiska centralbyrån genomförda bostads- och hyresundersökningen 1969 (SM Bo 1970: 25). Undersökningen redovisar uppgifter om bl. a. storlek, antal rumsenheter, kvalitetsgrupp och hyror respektive årsavgifter år 1969 för ett urval av hyres- och bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus. Dessa grupper utgör omkring 90 % av alla lägenheter i flerfamiljshus, och de redovisade uppgifterna för kvalitetsgrupp 3 och 4<sup>1</sup> torde täcka

<sup>1</sup> Motsvarar bostadsräkningarnas kvalitetsgrupp 3 resp. 4—7.



Tabell 4.1. Hyres- och bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus 1969.

	Lägenheter 1 000-tal	Rumsenheter 1 000-tal	Hyra Mkr <sup>1</sup>
<i>Absoluta tal</i>			
Hela beståndet	1 563	4 853	5 811
Kvalitetsgrupp 3	167	355	304
Kvalitetsgrupp 4	113	278	210
<i>I procent av hela beståndet</i>			
Kvalitetsgrupp 3	11	7	5
Kvalitetsgrupp 4	7	6	4

huvuddelen av det från bostadspolitisk synpunkt mest aktuella saneringsbeståndet av flerfamiljshus. I tabell 4.1 har sammanställts uppgifter om antalet lägenheter och rumsenheter samt summan av årshyror och avgifter<sup>1</sup> i kvalitetsgrupp 3 och 4 samt i hela beståndet av hyres- och bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus.

De redovisade uppgifterna ger en något mer nyanserad bild av saneringsbeståndet än vad man får av uppgifter uttryckta enbart i antal lägenheter. Som framgår av uppgifterna i tabell 4.1 omfattade lägenheterna i kvalitetsgrupp 3 och 4 tillsammans 18 % av samtliga lägenheter, 13 % av rumsenheterna och 9 % av hyressumman för hyres- och bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus. Andelen av hyressumman – eller hushållens bostadskonsumtion – är alltså endast hälften så stor som andelen av lägenheterna, vilket är uttryck för att det rör sig om små lägenheter med låg standard, ett förhållande som inte alltid uppmärksammas då man talar om att ett visst antal lägenheter saneras.

En uppgift om byggnadsvärdet för lägenheterna i kvalitetsgrupp 3 och 4 skulle givetvis ge en bättre belysning av saneringsbeståndets ekonomiska betydelse än vad man får av de ovan angivna relationstalen. Någon uppskattning av byggnadsvärdet i absoluta tal har inte gjorts. Man kan dock med stöd av bl. a. taxeringsuppgifter räkna med att hyran för lägenheterna i kvalitetsgrupp 3 och 4 till större del än i övriga hus bör betraktas som förräntning av markkapital. Saneringslägenheternas andel av byggnadskapitalet är i så fall mindre än de 9 %, som är deras andel av hyressumman för hyres-

och bostadsrättslägenheter. Någon närmare precisering är knappast möjlig att göra med utgångspunkt från den refererade undersökningen, men torde inte heller vara nödvändig. Man kan i varje fall konstatera, att lägenheterna i kvalitetsgrupp 3 och 4 representerar en liten del av byggnadsvärdet och att sanering av dem fördelad på en tioårsperiod kan antas innebära, att varje år mindre än 1 % av byggnadskapitalstocken i flerfamiljshus skulle beröras av saneringen i form av rivning eller modernisering. Det bör understrykas att osäkerheten i bedömningen ökar genom att ungefär en tiondel av lägenheterna i flerfamiljshusen inte ingår i den refererade undersökningen. Dessa kan dock knappast förändra bilden i väsentlig grad.

Om man vill se saneringsbehovet i flerfamiljshusen i relation till hela antalet lägenheter i landet eller till det samlade byggnadskapitalet inklusive småhus, måste man beakta, att de i undersökningen ingående husen omfattar omkring hälften av samtliga lägenheter och uppskattningsvis något mer än hälften av bostädernas totala byggnadsvärde. Med utgångspunkt härifrån skulle man alltså som en arbetshypotes kunna räkna med att antalet lägenheter i kvalitetsgrupp 3 och 4 i flerfamiljshus, som årligen skulle beröras av saneringsåtgärder, är av storleksordningen 1 % av hela lägenhetsantalet och att andelen av kapitalstocken rör sig omkring en halv procent.

<sup>1</sup> Uppgifterna avser den till fastighetsägaren erlagda hyran eller årsavgiften under 1969 inklusive bränslekostnad och andra tillägg. För lägenheter utan centralvärme har inräknats en av innehavaren beräknad kostnad för uppvärmning.



### 4.3 Saneringen från investeringssynpunkt

#### 4.3.1 Investering i byggnader

Investeringarna i bostadssanering kan delas upp i byggande av själva bostadshusen och i anskaffande och iordningsställande av tomten. I bostadsstyrelsens lånebehandling och vid kostnadsredovisning i samband därmed används för dessa delar uttrycken *byggnadskostnad* och *tomtkostnad* samt för hela produkten *produktionskostnad*. Byggnadskostnaden motsvarar i stort sett vad som i nationalräkenskaperna inräknas i investering i nybyggnad av permanenta bostäder, och det är alltså denna som bör tas till utgångspunkt, om man vill se investering i bostadssanering i relation till de totala bostadsinvesteringarna.

De årliga nyinvesteringarna i bostäder uppgick 1970 till drygt 8 miljarder kronor. Det är alltså en mycket stor post i samhälls-ekonomi, ungefär 23 % av alla investeringar och 5 % av hela bruttonationalprodukten. I förhållande till bostädernas hela byggnadskapital utgör den årliga investeringen enligt den beräkningsmetod, som 1970 års långtidsutredning använt, dock inte mer än 3–4 %.

Även om saneringen av lägenheter i flerfamiljshusen, som framgått av föregående avsnitt, årligen omfattar en liten del av det totala byggnadskapitalet, kan den således vara stor i förhållande till de årliga investeringarna i bostäder. En halv procent av bostädernas byggnadskapital, dvs. den andel som saneringen av flerfamiljshus antogs beröra i föregående exempel, motsvarar ju omkring 12–15 % av de årliga investeringarna.

Ett annat sätt att försöka få en viss uppfattning om vilken betydelse saneringen kan få i förhållande till de totala bostadsinvesteringarna är att sätta byggnadskostnaden för att ersätta rumsenheter i kvalitetsgrupp 3 och 4 i relation till de totala bostadsinvesteringarna. Om man räknar med de senast redovisade uppgifterna om byggnadskostnader i saneringsområden – den s. k. låneunderlagsgruppens uppgifter för 1968 – och en genomförandetid av 10 år samt oföränd-

rad total investeringsnivå för bostäder, kommer man till en andel som avrundat kan anges till 15–20 % av investeringarna. Detta skulle alltså vara ett uttryck för den investeringsandel, som en höjning av lägenheternas kvalitet skulle kräva vid totalsanering.

Osäkerheten i kalkyler av det slag, som har gjorts här, blir givetvis mycket stor, och man kan också invända att de gjorda antagandena är alltför schematiserade. De beaktar t. ex. inte alls att saneringen till en del kan ske genom modernisering, särskilt när det gäller lägenheterna i kvalitetsgrupp 3. För närvarande är dock erfarenheten av modernisering alltför liten för att man skall kunna bedöma vare sig den framtida fördelningen mellan modernisering och totalsanering eller investeringsbehovet vid modernisering jämfört med totalsanering. En ökad ombyggnadsverksamhet, som är inriktad på att öka utbudet av moderniserade lägenheter i äldre stadsområden och en anpassning av standard och hyror härtill samt det tekniska utvecklingsarbete som blir följden av en större moderniseringsverksamhet, bör dock leda till att man på sikt kan räkna med lägre investeringar än vid totalsanering.

#### 4.3.2 Investering i tomtmark

Den största skillnaden i kostnader mellan totalsanering och nyexploatering är en följd av högre tomtkostnader vid sanering. Som ett exempel på denna skillnad kan nämnas följande uppgifter från låneunderlagsgruppen. I hela riket var 1968 produktionskostnaden per m<sup>2</sup> ly i saneringsområden 1 101 kronor och i exploateringsområden 1 011 kronor. Av skillnaden hänförde sig 41 kronor till högre byggnadskostnad i saneringsområden och 49 till högre mark- och exploateringskostnad.

Siffrorna bygger som sagt på låneunderlagsgruppens uppgifter, vilka härrör sig från byggnadsprojekt med preliminära beslut om statliga bostadslån 1968. Erfarenheten tyder emellertid på att kostnadsskillnaderna kan bli större vid den slutliga redovisningen och att kostnadsskillnaderna är mer markanta i större expanderande kommuner. Vidare



torde större kostnader läggas ner i de totalsaneringsprojekt, som ej finansieras med statliga lån.

En del av skillnaden i mark- och exploateringskostnad torde kunna hänföras till reell investering för att iordningsställa tomtmark. Den huvudsakliga skillnaden torde dock betingas av högre markpris på grund av läget och är alltså inte någon nyinvestering i egentlig mening. De höga markpriserna medför dock, att de finansiella problemen vid sanering i regel är betydligt större än vid nyexploatering, särskilt för kommunerna. Anspråken på kommunerna och behovet av utvidgad statlig långivning för kommunala fastighetsförvärv i saneringsområden behandlar utredningen i kapitel 10.

#### 4.3.3 Inverkan på andra investeringar

I det föregående har endast investeringar i sanering av bostäder diskuterats, men i verkligheten kan dessa inte ses isolerade från andra såväl enskilda som kommunala investeringar. Sanering av bostäder i centrala stadsdelar påverkar och påverkas av investeringar i kommersiella och andra lokaler, som inte är avsedda för enbart de sanerade bostäderna utan skall betjäna större områden, kanske hela kommunen eller ännu större enhet. I väsentlig grad kan också kommunens investeringar i trafikleder, kollektivtrafik o.d. påverkas. Det finns för närvarande inte underlag för generella slutsatser om dessa samband, och det är angeläget att metoderna utvecklas för att studera dem och infoga dem i kommunalekonomiska långtidsbedömningar och i mera allmänna samhällsekonomiska bedömningar. I vissa fall kan otvivelaktigt summan av bostadsinvesteringar och andra samhällsinvesteringar bli lägre vid sanering än vid nyexploatering. En väsentlig faktor därvid torde vara modernisering och andra åtgärder, som kan medverka till att den fortgående starka folkminskningen i äldre bostadsområden begränsas eller vänds i en ökning. Härigenom skulle befintliga exploateringsanläggningar kunna utnyttjas bättre och de mycket stora trafikinvesteringar, som blir en följd av en gles-

befolkad och föråldrad stadskärna och tämligen tätbefolkade »sovstäder», troligen kunna begränsas.

#### 4.4 Synpunkter

Utredningen har inte gjort någon ingående studie för att precisera storleken av saneringsbehovet i flerfamiljshus, uttryckt i ekonomiska mått. De överslagskalkyler, som har kunnat göras, tyder dock på att anspråken på resurser för denna sanering knappast framstår som något stort samhällsekonomiskt problem, om målet för 1970-talet inte ställs högre än att alla lägenheter i kvalitetsgrupp 3-7 moderniseras eller ersätts. Ett väsentligt krav på en sådan sanering är, att det fortgående sker en prövning av fördelningen mellan totalsanering och modernisering samt mellan direkta bostadsinvesteringar och kommunala investeringar i bostadskomplement i syfte att nå det från såväl bostadspolitisk som samhällsekonomisk synpunkt bästa utnyttjandet av resurserna.

Utredningen har i sin bedömning utgått från de uttalanden om bostadsbyggandets omfattning under första hälften av 1970-talet, som redovisas i den reviderade finansplanen till riksdagen 1971 (Prop. 1971: 115). I denna fastslås liksom tidigare att målet för bostadsbyggandet är nyproduktion av 1 milj. lägenheter under tioårsperioden fram till 1975. Målet beräknas kunna nås med i stort sett oförändrad investeringsaktivitet, men finansministern framhåller även, att det inte går att exakt precisera bostadsbyggandets omfattning. Som osäkerhetsfaktorer framhålls, dels konjunkturförhållanden, dels omfattningen av saneringsverksamheten. I motsats till 1970 års långtidsutredning, som räknade med en fortgående minskning av bostadsinvesteringarna, förutsätter den numera av riksdagen antagna finansplanen en i stort sett oförändrad investeringsvolym, och reservationerna i planens synes innebära, att en utvidgning bedöms som möjlig, om behovet av sanering och de tekniska möjligheterna att genomföra den skulle motivera detta.

Även om statsmakterna visar den i finansplanen 1971 antydda positiva värderingen av anspråk på resurser för sanering, så kan det självfallet ändå komma att visa sig, att den angivna ramen för bostadsbyggandet blir för snäv, t. ex. på grund av konjunkturer. Det måste starkt understrykas, att den bästa lösningen av eventuella sådana kapacitetsproblem inte är en minskning av saneringstakten. Såväl från bostadspolitisk som samhällsekonomisk synpunkt är det angeläget att i sådana situationer pröva andra lösningar, exempelvis överflyttningar mellan olika investeringssektorer.





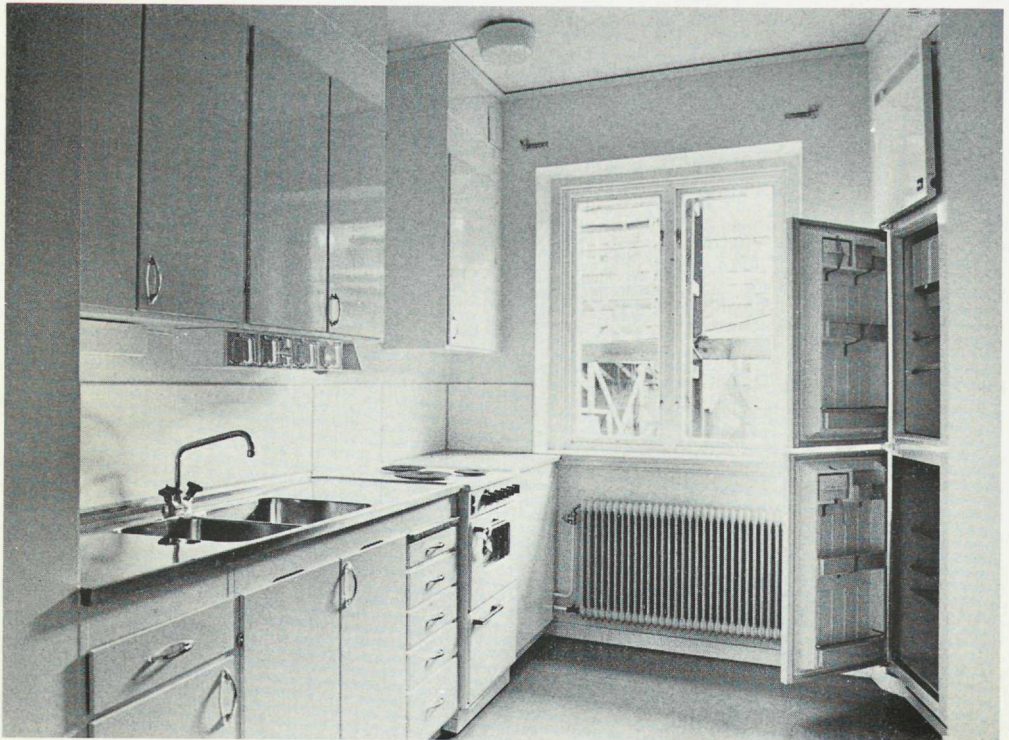
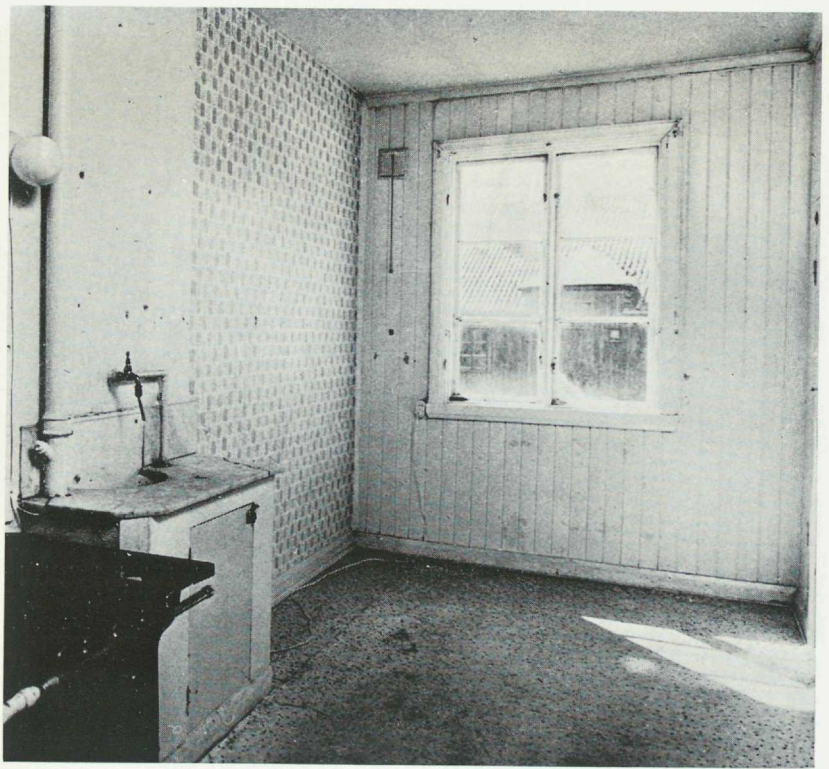














### 5.1 Bostads- och saneringsprogrammets syfte

Genom 1947 års lag om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande skall vissa kommuner upprätta och redovisa *kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP)*. Dessa program skall upprättas årligen och avse de närmaste fem åren. Syftet är att förbereda bostadsbyggandet så att detta kan ske på ett ändamålsenligt sätt.

Bostadsbyggnadsprogrammets genomförande förutsätter en rad kommunala initiativ främst inom den ekonomiska planeringen, markpolitiken och den fysiska planeringen. Det är sålunda fråga om en ömsesidig påverkan mellan bostadsbyggnadsprogrammet och annan kommunal planering.

De målsättningar beträffande bostadsförsörjningen, som redovisas i bostadsbyggnadsprogrammet, ger vägledning för ekonomisk och fysisk planering. Den ekonomiska planeringen har å andra sidan stor betydelse för bostadsbyggandet och dess följdinvesteringar. Ställningstaganden i den kommunal-ekonomiska långtidsbudgeten är en förutsättning för ett realistiskt bostadsbyggnadsprogram. Bebyggelsens lokalisering och utformning fastläggs i den fysiska planeringen, som härigenom spelar en väsentlig roll för bostadsbyggnadsprogrammets upprättande och genomförande.

Programmen skall vidare vara ett av instrumenten i den regionala planeringen i länen och i övrigt ge statliga organ och

andra information om kommunens planer för bostadsbyggandet, bl a som underlag för fördelning av ramar.

I programmet skall kommunen klarlägga behovet av bostadsbyggande under programperioden och det byggande, som är möjligt att genomföra. Även inriktningen av bostadsbyggandet på hustyper, lägenhetstyper och upplåtelseformer skall anges. Bostadsbyggnadsprogrammet utgör sålunda ett kommunalt handlingsprogram på bostadsområdet.

Kommunen bör sträva efter att mot bakgrund av behovet göra en lämplig avvägning mellan nyexploatering och sanering, så att en höjning av bostadsstandarden sker. En sådan avvägning görs i viss utsträckning i bostadsbyggnadsprogrammet men har där hittills skett på ett mycket översiktligt sätt och utan att genomförandepaneringen rörande modernisering närmare behandlats. Saneringsutredningen föreslår därför, att planeringen av bostadsförsörjningen i KBP utvecklas i vad avser saneringsverksamheten genom att kommuner upprättar *bostadssaneringsprogram (BSP)*. Detta skall vara en integrerad del av bostadsbyggnadsprogrammet.

Ett konkret syfte med bostadssaneringsprogrammet skall vara, att de undermåliga bostäderna saneras inom viss tid. För att detta skall kunna ske måste kommunerna agera aktivt och genom utnyttjande av tillgängliga medel och metoder samt genom förmedling av resurser påskynda genomfö-

randet. Ett planmässigt handlande i fråga om den redan befintliga bostadsbebyggelsen bör ske genom en programmerad saneringsverksamhet, som bl a innebär att saneringsåtgärderna styrs i tiden och rummet och att gammalt och nytt kombineras i en medveten strävan att så långt som möjligt skapa en ändamålsenlig bebyggelsestruktur.

Bostadssaneringsprogrammet skall vara ett aktivt program, som skall ange lämpliga åtgärder beträffande totalsanering (rivning – nybyggnad) och modernisering (ombyggnad, upprustning).

För fastighetsägare och hyresgäster måste det vara mycket värdefullt att ha tillgång till en informationskälla, som lämnar upplysning om kommunens intentioner beträffande stadsombyggnadsåtgärder. Den oklarhet beträffande kommunens planer, som ofta anförs som anledning till att fastighetsförbättrande åtgärder inte vidtas, skulle genom ett saneringsprogram avsevärt kunna minskas. Formerna för att inhämta allmänhetens och berörda parterers synpunkter under programarbetets gång samt lämna information om programmets innehåll bör ägnas stor uppmärksamhet och utvecklas inom respektive kommun.

Saneringsprogrammen skall innehålla översiktlig inventering, som kartlägger saneringsbehovet inom kommunen – eller i förekommande fall bostadsförsörjningsområdet. Mot den bakgrunden uppställs kommunala mål beträffande saneringsverksamheten. De översiktliga bedömningarna redovisas i form av en grov avgränsning av saneringsområden, riktlinjer beträffande handlingsalternativ och en översiktlig tidplan.

För de olika saneringsområdena görs detaljerade studier. Preciserade målsättningar och konkreta förslag till åtgärder redovisas i detaljerade fysiska planer och genomförandeplaner på områdesnivå. Dessa innehåller förslag till lämpliga åtgärder (modernisering och/eller totalsanering) samt förslag till trafiksanering, gemensamhetsanläggningar och lämplig etappindelning för åtgärdernas vidtagande i tiden.

## 5.2 Saneringsprogrammets samband med annan kommunal planering

### 5.2.1 Relation till bostadsbyggnadsprogram

Bostadsbyggnadsprogrammen som planeringsinstrument för bostadsförsörjningen har alltmera utvecklats och systematiserats.

Bostadsbyggnadsprogrammet innehåller beräkningar och kommunala bedömningar av befolknings- och näringslivsutvecklingen samt det bostadsbehov, som denna befolkning kräver. Vidare skall där anges kommunala målsättningar för utrustnings- och utrymmesstandard, bostadskostnader samt hur byggandet skall organiseras och genomföras. Arbetet med ett bostadsbyggnadsprogram består av:

Prognoser och specialutredningar

Överväganden, samråd, samordning och beslut

Tidplanering, åtgärder

Kontroll av planeringsläget och hur målsättningar uppfylls.

De målsättningar och bedömningar, som fastlagts i bostadsbyggnadsprogrammet, är grundläggande för all bostadsproduktion – såväl nyexploatering som sanering. Programmet innefattar betydelsefulla avvägningsfrågor, där alternativen bebyggelse inom saneringsområde eller exploateringsområde får ställas mot varandra med vad detta innebär av värderingar av miljö, reseavstånd, kostnader och andra bostadspolitiskt relevanta faktorer.

Vid en ökad balans på bostadsmarknaden bör, under förutsättning av ett oförändrat byggande, större utrymme kunna anvisas för saneringsverksamheten. Härvid bör beaktas att man genom modernisering – som alternativ till totalsanering – kan tillskapa flera välutrustade bostäder inom ramen för tillgängliga resurser.

På orter med bostadsbrist finns möjlighet till uthyrning även av de sämsta lägenheterna. Marknadskrafterna är därför inte tillräckliga för att aktualisera sanering. Eftersom det är angeläget att saneringsåtgärder planmässigt vidtas där behovet är störst, synes kraven på ett aktivt kommunalt en-



gagemang för att sanera olämpliga bostäder vara särskilt framträdande på bristorter. Ökade insatser för modernisering av äldre bebyggelse kan bidra till att lätta bristsituationen.

Bostadssaneringsprogram bör

- a) närmare belysa saneringsbehovet,
- b) ge underlag för bedömning av lämpliga saneringsåtgärder med hänsyn till eftersträvd kvalitet och bostadskostnad,
- c) klargöra ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och berörda intressenter beträffande genomförandet,
- d) vara underlag för tidplanering av olika betydelsefulla aktiviteter såsom fysisk planering, markförvärv, evakuering, omläggningar av gator och ledningar m m.

Utöver de grundläggande målsättningar, som nu finns i bostadsbyggnadsprogrammet, erfordras speciella bedömningar och hänsynstaganden i planeringen av saneringsverksamheten. Vid modernisering av bostäder blir det närmast fråga om lämplig byggnadsteknisk och bostadsteknisk standard med hänsyn till husens varaktighet och hushållens hyresbetalningsförmåga. För totalsanering måste gälla samma krav på lägenhetsstandard som för övrig nyproduktion. Beträffande stadsplanestandarden krävs speciella överväganden i saneringsområden med hänsyn till den äldre bebyggelsen och saneringens genomförande (modernisering eller totalsanering).

Det är icke önskvärt, att hyrorna för centralt belägna bostäder blir så höga, att det uppstår stadsdelar för särskilda kategorier av boende. I bostadssaneringsprogrammet bör dessa problem penetreras och kommunens målsättning formuleras mot bakgrund av de allmänna målsättningarna som anges i kapitel 3. Överhuvudtaget är det väsentligt att de bostäder, som blir resultatet av saneringsverksamheten, betraktas som integrerande delar av kommunens samlade bostadsbestånd och att fördelning på olika lägenhetstyper sker med beaktande härav.

Det bortfall av bostäder, som planerade åtgärder inom andra stadsbyggnadssektorer såsom cityregleringar, trafikregleringar m m

medför, måste beaktas i bostadssaneringsprogrammen.

Bostadsbyggnadsprogrammen i sin hittillsvarande form har inga direkta rättsverkningar gentemot den enskilde fastighetsägaren och den här föreslagna utvidningen med saneringsprogram innebär härvidlag inte någon ändring. Såväl bostadsbyggnadsprogrammet som saneringsprogrammet kan däremot ge information om kommunens intentioner till såväl fastighetsägare som bostadskonsumenter. Dessa intentioner kommer givetvis att vara vägledande för olika kommunala organs utnyttjande av förekommande administrativa och judiciella hjälpmedel vid genomförandet. Därvid aktualiseras frågan om rättssäkerhetsaspekten för den enskilde.

### 5.2.2 Relation till fysisk planering

Fysisk planering enligt byggnadslagstiftningen sker genom upprättande av översiktliga planer och detaljplaner. De förstnämnda utgörs av region- och generalplaner och de sistnämnda av byggnads- och stadsplaner. På senare tid har mellan dessa plannivåer använts en informell plantyp, som åskådliggör i princip hur ett område får bebyggas men i detaljredovisning ej går så långt som regelmässigt gäller för formella stadsplaner. Dessa informella planer benämns på olika orter dispositionsplaner, områdesplaner, principplaner, mellanplaner etc. Fortsättningsvis benämns här denna planform *områdesplan*. Stadsplaner utställs och fastställs vanligtvis i ett sent skede i planeringsprocessen. Områdesplaner bör offentliggöras på ett tidigt stadium såsom information och som underlag för debatt.

*Fastställd generalplan* och *fastställd stadsplan* reglerar rättsförhållanden mellan kommunen och berörda markägare beträffande marks användning för bebyggelse. Den fastställda planen utgör den yttre ramen för vad som är fastighetsägarens rätt. En fastställd stadsplan är bindande för kommunen och berörda markägare såtillvida att byggnadsåtgärder som strider mot planen ej får vidtas. Avgörandet beträffande byggnadsåtgärder



gård ligger hos fastighetsägaren, som själv bestämmer om rivning/nybyggnad eller modernisering skall tillämpas och när detta i så fall skall ske. Fastighetsägare kan inte åläggas att vidta åtgärder för att genomföra planen. Det förhållandet att kommunen således har »planmonopol» undanskymmer ofta det faktum att det är fastighetsägaren som normalt har monopol på byggande och förvaltning av sin fastighet.

Plansituationen i äldre stadsområden kännetecknas vanligtvis av att där finns antingen en sådan äldre plan, t ex gaturegleringsplan, som ej kan ligga till grund för byggnadslov, eller en fastställd stadsplan, som kan utgöra grund för byggnadslov men som saknar numera normalt förekommande bestämmelser rörande trafik och markanvändning. Sådana inte helt moderna stadsplaner anger ofta en kraftig förändring av bebyggelsestrukturen, innebärande att en stor del av befintlig bebyggelse har en belägenhet som strider mot den gällande planen. Detta betyder i princip förbud mot en till nybyggnad hänförlig ombyggnad av hus, som ej överensstämmer med den fastställda planen.

Byggnadslagets planinstitut är främst inriktade på nybebyggelse. Planer enligt denna lag anger därför regelmässigt framtida bebyggelsestruktur vid genomförd nybebyggelse (horisontbild). Den fysiska planering, som bör ske parallellt med arbetet med saneringsprogrammen, bör i stället främst inriktas på ett begränsat tidsperspektiv och ange de stadsombyggnadsåtgärder, som med hänsyn till rådande förhållanden är angelägna och möjliga att genomföra. Kommunen bör sålunda upprätta etappplaner med förslag till de stadsombyggnadsåtgärder, som bör genomföras under närmaste tidsperiod, varvid särskilt frågor om saneringsbehov, stadsbild samt behov av trafiksanering och samverkan mellan fastigheter bör studeras. Formen för dessa etappplaner bör vara den förutnämnda områdesplanen. Dessa områdesplaner bör innehålla positiva bestämmelser, som anger vilka åtgärder som från plansynpunkt kan godtas och vilka som bör utföras. Fysiska planer av sådant slag kan

med nuvarande lagstiftning endast få rådgivande karaktär. Antagna av kommunfullmäktige blir de emellertid bindande för kommunens förvaltningar och styrande för dess nämnder. Frågan om legalisering av ett planinstitut av denna typ ligger inom ramen för bygglagutredningens verksamhet, jfr planinstitutet kommundelsplan i direktiven till bygglagutredningen.

Områdesplanerna bör sålunda syfta till att ange lämplig bebyggelsestruktur vid möjliga åtgärder inom överblickbar tid för att därigenom ge utrymme för och stimulera till angelägna saneringsåtgärder. Detaljeringsgraden bör vara högre i de områdesplaner, som anger den närmast förestående stadsombyggnaden. Åtgärder på längre sikt bör bli föremål för principredovisningar. Där så behövs för byggnadslov måste planeringen fullföljas med formella stadsplaner. Stadsplanerna kan ge utrymme för valfrihet beträffande saneringsåtgärd, om de anpassas så långt som möjligt till befintlig bebyggelsestruktur. Endast i den mån särskilda skäl för ändring av markanvändningen eller exploateringsgraden föreligger, bör det befintliga stadsplanemönstret frångås.

### 5.3 Saneringsprogrammets och saneringsplanernas innehåll

#### 5.3.1 Översiktlig inventering och målsättning

Den översiktliga inventeringen bör i huvudsak göras på basis av förekommande statistikmaterial och med ett minimum av fältarbete. Den bör för äldre stadsdelar omfatta uppgifter rörande bostädernas utrustningsstandard, lägenhetsstorlekar, byggnadsår, ägareförhållanden m m. Som underlag för en grov bedömning av handlingsalternativ och etappindelning behövs också uppgifter om taxeringsvärden, bostadskostnader och sociala problem.

Mot bakgrund av de allmänna målsättningarna för saneringsverksamheten och den totala behovsbedömningen för kommunens bostadsförsörjning samt den översiktliga inventeringen görs en bedömning av saneringsbehovet. Presumptiva saneringsområden



avgränsas. Slutligen görs en grov tidplan och resursberäkning för genomförande av de saneringsåtgärder som erfordras för att täcka behovet.

### 5.3.2 Detaljerade inventeringar för saneringsområden

Som underlag för detaljerade målsättningar samt genomförandeplaner för olika saneringsområden erfordras ytterligare uppgifter. Tidigare ur statistiska källor hämtade uppgifter kan vara behäftade med fel, som ej kan tolereras vid detaljstudier på områdesnivå. Riktigheten av nämnda uppgifter måste därför kontrolleras. De uppgifter, som är av betydelse för fysiska planer (områdesplaner) och genomförandeplaner, kan grupperas på följande sätt.

#### *Allmänna data*

Fastighetsbeteckning  
Ägarekategori och upplåtelseform  
Våningsyta för bostäder  
Våningsyta för andra ändamål  
Boendetäthet  
Hushållstyper  
Hushållens ålderssammansättning  
Hushållens inkomstförhållanden  
Förekomst av sociala problem

#### *Bostadstekniska egenskaper*

Utrustningsstandard  
Lägenhetsstorlekar  
Planlösningar  
Underhåll

#### *Byggnadstekniska egenskaper*

Byggnadsår  
Byggnadstyp  
Grundförhållanden, grundläggningssätt  
Tak och stommar, tekniskt utförande och kondition

#### *Planintentioner*

Markanvändning  
Trafik  
Gårdar  
Kulturhistoriska värden  
Bostadskomplement

#### *Ekonomiska egenskaper*

Hyresläget i bostäder  
Hyresläget i lokaler  
Taxeringsvärden  
Erlagda köpeskillingar  
Avkastningsvärden  
Tomtvärden vid nybyggnad

Mot bakgrund av insamlade uppgifter bedöms saneringssituationen. Målsättningar för saneringsområdet uppställs. När de kartlagda egenskaperna inte motsvarar de uppställda målen, föreligger ett saneringsbehov. Mängden och graden av avvikelser från målen läggs till grund för en angelägenhetsgradering. Eventuellt kan härvid ändringar i den tidigare gjorda grova etappindelningen aktualiseras.

Lägenhetsstorlekar, bostadskostnader (hyror), hyresgästernas inkomster och sociala problem bildar ett gemensamt frågekomplex. Sambanden mellan dessa faktorer bör studeras till ledning för programarbetet.

De byggnadstekniska faktorernas betydelse för bedömning av saneringsåtgärd kommer successivt att få en ökad belysning genom forskning, som aktiveras av Statens råd för byggnadsforskning. Detta utesluter emellertid inte att varje kommun måste skaffa sig en bild av byggnadsskicket på orten under olika tidsepoker och utreda de byggnadstekniska förutsättningarna för modernisering av olika hustyper. Utvecklingsarbete rörande lämplig metodik för inventering av byggnadstekniska element och deras kondition bedrivs av Statens råd för byggnadsforskning. Rapporter från detta arbete kommer att redovisa lämpliga metoder för att bedöma byggnadstekniska funktioner till grund för val av saneringsåtgärd.

De olika husens grundläggningssätt har stor betydelse vid val av lämpliga åtgärder i fastigheter med dålig undergrund och för byggande under grundvattennivån. Inom känsliga områden bör grundförhållandena bli föremål för särskilda studier och kartläggning innan bedömning av lämpliga saneringsåtgärder görs.

### 5.3.3 Områdesplanernas och genomförandeplanernas innehåll

De fysiska planerna bör upprättas med hänsyn till hur saneringen skall äga rum. Eftersom det måste ligga i planförfattarens intresse att planintentionerna blir uppfyllda, bör denne förvissa sig om vad som är genomförbart eller ej.

Den fysiska gestaltningen och förslagen till stadsombyggnadsåtgärder bör, som tidigare nämnts, redovisas i områdesplaner. Dessa bör ha följande innehåll.

#### I *Avgränsning av saneringsområdet*

#### II *Bebyggelsestruktur*

a) hus som bör ligga kvar under längre tid

b) hus som berörs av kända aktuella stadsplaneregleringar och som på grund härav med säkerhet endast kan ligga kvar begränsad tid

c) nybyggnadsprojekt vid totalsanering

#### III *Användningssätt*

bostäder, kontor, butiker, allmänt ändamål etc.

#### IV *Gemensamhetsanläggningar*

- a) gemensam gård
- b) » utfart
- c) » parkering
- d) » värmecentral

#### V *Trafikplan*

- a) gatunätet i olika klasser för biltrafik
- b) gångstråk
- c) planskilda korsningar mellan a och b
- d) plankorsningar mellan a och b

#### VI *Stora anläggningar*

större garage och parkeringshus, fjärrvärmecentraler osv.

Utöver områdesplanerna måste genomförandeplaner upprättas. Dessa bör ha följande innehåll.

- fastigheter som kan behållas under längre eller kortare tid, förslag till moderniseringsåtgärder samt tidpunkt för åtgärd

- fastigheter som skall rivras och när dessa skall nybebyggas
- lägenhetsfördelning och bostadsstandard
- kostnadsöverbäganden för kommunen och markägarna samt bedömning av bostadskostnader (hyror)
- erforderliga trafik- och ledningsomläggningar samt tidpunkt härför
- tidplan för genomförandet; evakueringsplan, investeringsplan etc

Områdesplanerna och genomförandeplanerna bör upprättas i samråd med berörda parter och andra intressenter.

### 5.3.4 Vissa synpunkter på saneringsplaner och deras genomförande

När ett hus är beläget i strid mot gällande stadsplan kan man säga att det är stadsplanetekniskt saneringsmoget. I huset får i princip inte utan dispens vidtas sådana ombyggnadsåtgärder som hänförs till nybyggnad. I äldre stadsdelar med slutna bebyggelse är planintentioner beträffande ljusförhållanden och trafikmiljö av stor betydelse. Den åsiktsförändring i stadsplanefrågor rörande sanering som skett under senare tid kan föranleda omprövning av gällande stadsplaner. En sådan bedömning bör alltid ske i samband med arbetet med saneringsprogram och områdesplaner i syfte att belysa rådande förutsättningar för alternativa saneringsåtgärder.

I städernas kransområden kan finnas blandad äldre fritids- och villabebyggelse. Huvudproblemet i sådana områden synes främst vara knutet till plan- och genomförandeåtgärder rörande förtätning av bebyggelsen samt utförande och bekostande av exploateringsåtgärder (gator, ledningar mm).

När en fastighet är stadsplanetekniskt saneringsmogen, blir fastigheten inte föremål för sanering, förrän saneringsmognad i annat avseende har uppkommit och fastighetsägaren både vill och kan genomföra sanering eller då kommunen tar initiativ till sanering, om förutsättningar härför föreligger.

När en fastighet är saneringsmogen från



teknisk eller ekonomisk synpunkt bestäms fastighetsägarens handlande av ett stort antal faktorer. Härav kan följande nämnas.

1. Fastighetens ekonomi från företagsekonomisk synpunkt före och efter saneringsåtgärd. Denna fråga bedöms olika inom skilda ägarekategorier, beroende på olika ekonomiska förutsättningar. Här spelar sådana förhållanden in som tillgång på finansiella medel, möjlighet att utjämna kostnader i tid och rum, skatteeffekter m m.

2. Ägarens förmåga att evakuera fastigheten, därest saneringsåtgärderna kräver evakuering. Detta är inte enbart ett ekonomiskt övervägande utan även en fråga om möjlighet att ställa ersättningslägenheter och ersättningslokaler till förfogande.

3. Fastighetsägarens företagsform och hans möjlighet att administrera de olika momenten i saneringsprocessen.

Dessa och andra faktorer spelar in, då en fastighetsägare bedömer sin situation och beslutar om förvaltnings- och saneringsåtgärder. På bristorter finns dessutom alltid möjlighet till uthyrning, vilket kan leda till att fastighetsägaren väljer bibehållen förvaltning utan vidtagande av åtgärder, även om fastigheten uppvisar understandard.

En fastighets saneringsmognad från företagsekonomisk synpunkt kan påverkas dels genom moderniseringsåtgärder, som förbättrar lönsamheten, dels genom ändrade förutsättningar för att utta hyror efter genomförd sanering. Likaså kan ändringar i stadsplanebestämmelserna, t ex genom ändring av tillåten exploatering eller användning, påverka den ekonomiska saneringsmognaden.

En företagsekonomisk bedömning måste inför en sanering göras av varje fastighetsägare oavsett ägarekategori.

Vid kommunens arbete med fysiska planer och genomförandeplaner för sanering, bör göras en totalekonomisk kalkyl för respektive område. En sådan kalkyl bör även omfatta kostnadsfördelning på kommun respektive fastighetsägare. Härigenom kan kommunalekonomiska och bostadspolitiska bedömningar göras som underlag för en prioritering och för val av åtgärder.

#### 5.4 Sammanfattning av saneringsprogrammens innehåll samt skiss till arbetsgång

Arbetsgången vid upprättandet av saneringsprogram kan grovt uppdelas i inventering, målformulering och genomförandeplaner.

Programarbetet bör anpassas till de olika nivåerna i kommunens ekonomiska och fysiska planering. Det bör vara rullande och bör redovisas med större noggrannhet beträffande detaljuppgifter för de närmast i tiden liggande projekten. Revideringar görs varje år, varvid hänsyn tas till vad som skett under den senaste perioden och till nya eller ändrade förutsättningar. Ofta måste man i programarbetet göra återföring för omprövning av beslut i tidigare skede, om i ett senare skede framkommer nya förutsättningar som föranleder ändrade ställningstaganden, eller om risk för överskridande av resurstillgångarna föreligger.

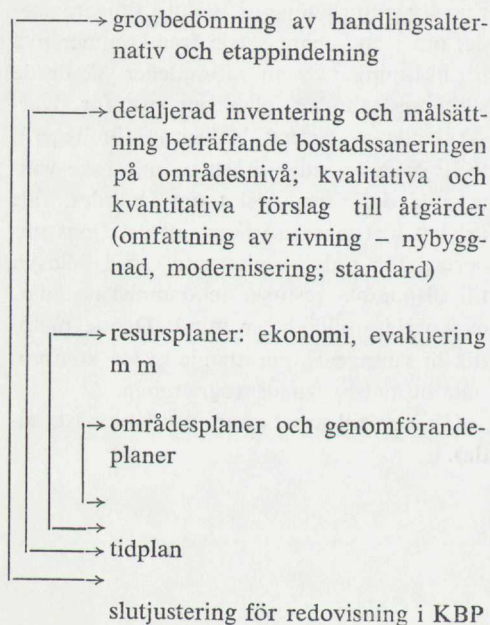
I vissa avseenden måste man kanske vänta med definitiva beslut om åtgärder, tills arbetet förts fram så långt att det finns underlag för val av alternativ med hänsyn till disponibla resurser (ekonomiska ramar, evakueringsmöjligheter m m). Denna metodik är rutin vid upprättande av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

(Skissen till arbetsgång återfinns nästa sida).

Nedan redovisas en schematisk skiss över gången i arbetet med saneringsprogrammen. Pilarna anger återföring till lämpligt beslutsmoment, då en resurstillgång överskrids eller då revidering av andra skäl behövs.

översiktlig inventering av utrustningsstandard, lägenhetsstorlekar, byggnadsår, ägareförhållanden, taxeringsvärden, bostadskostnader, sociala problem

bedömning av saneringsbehovet, avgränsning av saneringsområden, grov tidplan och resursberäkning





Förutsättningarna för saneringens genomförande skiljer sig från de betingelser som gäller vid nyexploatering i flera avseenden.

De åtgärder, som vid nyexploatering av ett område föregår husbyggandet, är sålunda främst av teknisk natur. Vid sanering förekommer därutöver en serie av andra aktiviteter, som sammanhänger med val av saneringsåtgärd, komplicerade markförvärv, evakuering, tillfälliga och permanenta trafikomläggningar, samverkan mellan fastigheter osv.

En väsentlig skillnad mellan nyexploatering och sanering är också, att i exploateringsfallet måste markägaren bygga eller sälja för att komma i åtnjutande av markens värde för tätbebyggelse. I saneringsfallet uppstår regelmässigt inkomst från en befintlig fastighet. De ekonomiska drivkrafterna för att vidta en sanering är vidare beroende av ägarens företagsform och i övrigt av dennes vilja att sanera. Marknadskrafterna är ofta inte tillräckliga för att aktivera sanering och än mindre verksamma för att intressera ägarna för att anpassa sina fastigheter till förändrade stadsplanekrav, t. ex. trafikseparering.

Obebyggd mark tar åt sig förväntningsvärden, allteftersom planer på tätbebyggelse kommer till kännedom. I nyexploateringsfallet bör därför markförvärv göras i tidiga skeden, innan förväntningsvärdena blivit alltför stora. När det gäller sanering förekommer att ägarna, innan saneringsplaner

framläggs, tillmäter sina fastigheter höga förväntningsvärden samt att blivande planer kan, då de framläggs, antingen vara värdehöjande eller värdesänkande i relation till olika fastigheters avkastningsvärden vid bibehållen förvaltning.

Medlen och metoderna för genomförande av sanering bör väljas med hänsyn till de rådande förhållandena.

### 6.1 *Hjälpmedel*

För att bostadssaneringsprogrammen skall kunna förverkligas krävs en sammanhängande serie av åtgärder för vilka behövs en rad av hjälpmedel, som är intimt beroende av varandra.

Befintliga hjälpmedel kan uppdelas i följande huvudgrupper.

#### *Kontrollerande hjälpmedel*

Prövning av byggnadslov

byggnadslagen (BL)

byggnadsstadgan (BS)

svensk byggnorm (SBN)

#### *Aktiverande hjälpmedel*

Lån

Bidrag

Kommunala insatser

markpolitiska åtgärder

sanering i kommunal regi

enskild sanering med kommunal med-

verkan i vissa aktiviteter, t. ex. evakuering

### *Korrektiva hjälpmedel*

#### Expropriation

expropriationslagen (ExpL)

byggnadslagen (BL)

#### Åtgärdsförelägganden

hälsovårdsstadgan (HS)

byggnadsstadgan (BS)

hyresregleringslagen (HyReL)

hyreslagen (HL)

#### Tvångsförvaltning

#### Förköp

### *Hjälpmedel för verkställighet*

#### Fastighetsbildning

Förrättning enligt lagen om vissa gemensamhetsanläggningar

De byggnadskontrollerande hjälpmedlen, BL och BS, överses för närvarande av bygglagutredningen. I vad gäller de korrekta hjälpmedlen pågår en översyn av lagstiftningen rörande expropriation. Lagen om tvångsförvaltning av bostadsfastighet trädde i kraft den 1 juli 1970.

För fastighetsbildning gäller en ny lag fr. o. m. den 1 januari 1972.

### *6.2 Administrationsschema för bostadssaneringen inom kommunen*

Schemat på s. 75 visar, hur olika hjälpmedel och aktiviteter sammanhänger med varandra och hur arbetsgången bör vara inom kommunen.

*Inventering, behovsanalys och målformulering* har beskrivits i kapitel 5. Likaså hur den fysiska planeringen och arbetet med bostadssaneringsprogrammen skall samordnas.

*De fysiska planerna* anger hur bebyggelsen skall gestaltas. Hjälpmedlen för att bebyggelsen skall anpassas härtill är kontrollerande och handhas i form av byggnadslov och rivningstillstånd.

*Prioritering och tidplanering* görs i bostadssaneringsprogrammen. Medlen för deras förverkligande är av stimulerande art och innebär förmedling av lån och bidrag.

Nämnda hjälpmedel är emellertid inte tillräckliga för att önskvärd sanering skall ske.

Därför krävs också ett hjälpmedel som initierar sanering, nämligen *bostadsinspektion* och *åtgärdsförelägganden*. Denna verksamhet bör läggas upp mot bakgrund av inventeringen, behovsanalysen och målformuleringen och bedrivs enligt en särskild åtgärdsplan, som från början ej behöver vara samordnad med bostadssaneringsprogrammen. Åtgärdsföreläggandena bör i stället ligga före i tiden för att ge fastighetsägaren rådruim i ett projekteringsskede. Först i detta skede bör den konkreta samordningen ske mellan bostadsinspektionen och bostadssaneringsprogrammen. Då dessa program är femåriga, är det dock naturligt att samma projekt, som i åtgärdsplanen skall besiktigas inom de närmaste åren, förbereds genom att i något senare skede medtas i bostadssaneringsprogrammen.

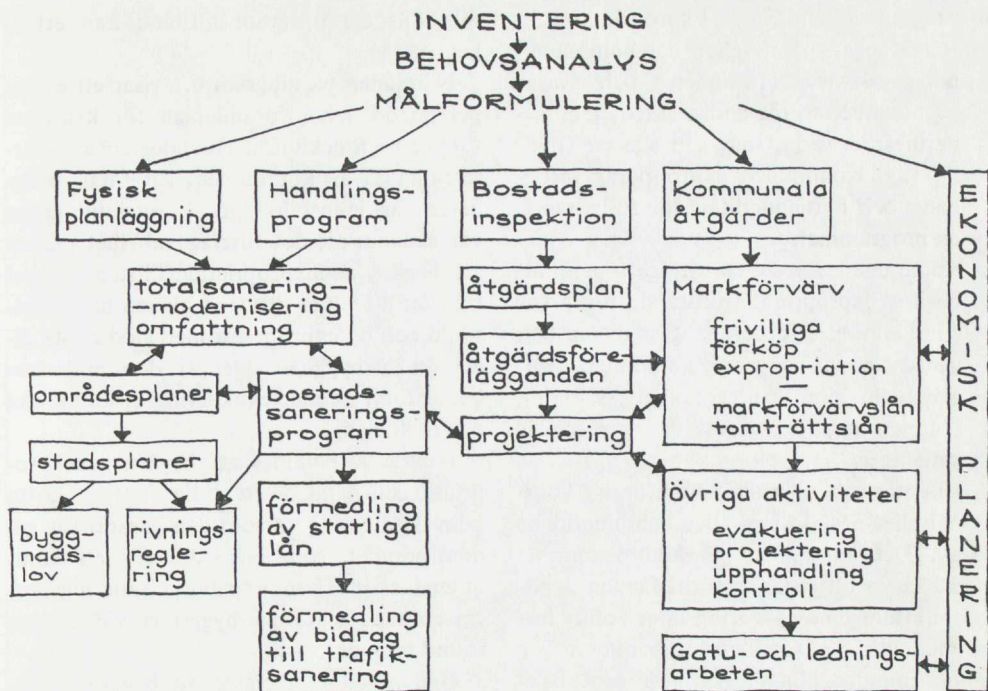
Den fullständiga horisontella kedjan av hjälpmedel består av följande verksamheter: områdesplaner, bostadssaneringsprogram, förprojektering, markförvärv samt planering av övriga aktiviteter. Det är i detta skede som det slutliga avgörandet görs beträffande saneringsåtgärd (totalsanering eller modernisering) och omfattningen härav. Detta framgår av de dubbelriktade pilarna ovanför områdesplaner och bostadssaneringsprogram.

I samband härmed bör betonas att bostadsinspektionen – med hänsyn till ovan anförda skäl – skall vara fristående från plan- och programarbetet. Organisatoriskt kan kommunen bygga upp en särskild enhet för bostadsinspektionen enligt bostadssaneringslagen eller utnyttja det av byggnads- eller hälsovårdsnämndernas inspektionsorgan som är mest lämpat för ändamålet.

Längst till höger i schemat framgår betydelsen av samordning i alla led med kommunens ekonomiska planering.

Kommunens aktiva handlande bör utformas med hänsyn till förhållandena på orten och med syfte att genomförandeplanerna för saneringen skall kunna förverkligas.





### 6.3 Samband mellan olika hjälpmedel

#### 6.3.1 Styrningsmedlen

Av flera skäl är det viktigt att bostadsfastigheterna hålls i gott skick och kompletteras med de standardelement som utvecklingen kräver. En bostadsinspektion, som baseras på effektiva regler för förverkligande av åtgärdsförelägganden (se utredningens förslag om bostadssaneringslag i kap 13), skall medverka till att så sker. Den standard, som skall kunna krävas vid utnyttjande av bostadssaneringslagen, torde endast kunna anges som den lägsta godtagbara standarden. Vid den modernisering, som finansieras med statliga lån (se kap 9) kommer den standard att genomföras som därvid krävs.

Saneringen bör ske där behovet är störst, och därför skall kommunen ha möjlighet att turordna saneringsprojekt och styra rivningsverksamheten. För att fastighetsägare ej skall behöva evakuera eller på annat sätt påbörja sanering på osäkra grunder, bör beslut om turordning av saneringsprojekt och tillstånd till rivning ges i god tid före saneringsåtgärd. Som påföljd, om fastighetsägare i strid mot programmet evakuerar och/el-

ler medvetet försämrar användbart bostadshus, bör lagen om tvångsförvaltning utnyttjas. Vill fastighetsägare sanera en fastighet, som ej finns med i bostadssaneringsprogrammet, bör denne överlägga med kommunen beträffande projektets inplacering i programmet.

Saneringstakten är starkt beroende av ekonomiska resurser och tillgång på evakueringslägenheter. Det föreligger alltså ett klart samband mellan bostadssaneringsprogram samt resurser för finansiering och evakuering.

#### 6.3.2 Olika förfaranden vid markförvärv

Sanering kan åstadkommas på flera sätt.

- Saneringen initieras med bostadsinspektion och program; fastighetsägaren ges möjlighet att själv sanera; kommunen exproprierar fastigheter för fullgörande av programmet.
- Kommunen förvärvar i god tid genom aktiv förvärvsverksamhet fastigheter inom presumtiva saneringsområden; framlägger program; exproprierar fastigheter och nyttjanderätter för fullgörande av programmet.



- Program framläggs. Expropriationstillstånd begärs. Hel- eller halvkommunalt bolag förvärvar fastigheter och svarar eventuellt även för andra aktiviteter i saneringsprocessen, som kan ske på frivillig väg. Kommunen exproprierar fastigheter och nyttjanderätter för fullgörande av programmet.
- Kommunen inleder saneringen med att begära expropriationstillstånd, förvärvar eller inlöser erforderliga fastigheter och genomför saneringen i kommunal regi; eventuellt lämnas utrymme för sanering i annan regi om förutsättningar härför föreligger.

Sanering kan sålunda genomföras i kommunal eller enskild regi eller kombinationer därav. Det ankommer på kommunen att med hänsyn till rådande förhållanden avgöra omfattningen av sanering under olika huvudmannaskap. Handlingsprogrammen för genomförandet bör läggas upp mot bakgrund härav. Detta behandlas i det följande samt i kapitel 7 och i del II, bilaga 3.

### 6.3.3 Kommunal medverkan

Den enskilde fastighetsägaren saknar ofta resurser att klara kritiska moment i saneringsprocessen. I detta sammanhang bör särskilt framhållas evakuering liksom också frågor rörande projektering, upphandling, kontroll etc. Kommunen bör härvid göra en insats för att underlätta för fastighetsägare att sanera och för att begränsa saneringskostnaderna genom att biträda med råd och anvisningar i administrativa frågor samt ge service i vissa aktiviteter. Frågan behandlas i kapitel 7 och 11.

### 6.4 Totalsanering

Gällande regler och metoder för genomförande av sanering med stöd av byggnadslagen behandlas i del II, bilaga 3. Där beskrivs skilda förfaranden med avseende på olika grader av kommunalt engagemang. Om expropriationsutredningens förslag med bl. a. utvidgade expropriationsanledningar genomförs, blir vad som i bilaga 3 sagts om zonexpropriation tillämpligt i samtliga de

fall, där expropriationstillstånd kan erhållas.

Nätplanen på diagram 6.1 visar ett exempel på en genomförandeplan för kvarteret Linjalen i Stockholm. Huvuddelen av kvarteret ägdes av kommunen. Ett fåtal fastigheter var i enskild ägo. Förutsättningarna var sådana, att det förelåg valfrihet mellan att begära zonexpropriationstillstånd i god tid eller att vänta tills stadsplanen blivit fastställd och då exproprieras med stöd av 41 eller 46 §§ byggnadslagen, i den mån fastighetsförvärv eller evakuering ej kunde ske på frivillig väg.

I detta fall valdes att begära zonexpropriationstillstånd i ett tidigt skede. Detta kom då att fungera som den garanti för genomförandet, som behövdes för att kommunen skulle kunna påbörja saneringsprocessen med sikte på byggstart vid en bestämd tidpunkt.

Genom att man valde att begära expropriationstillstånd på ett tidigt stadium kunde fastighetsförvärv och evakuering, som inklusive förhandlingar tog två år, skötas parallellt med övriga aktiviteter. Eftersom kommunen redan vid prövningen av expropriationstillståndet kom i formell kontakt med samtliga parter, ägare och hyresgäster, blev dessa på ett tidigt stadium underrättade om saneringsplanerna samtidigt som de fick en formell möjlighet att påverka utvecklingen. Om man ej valt att begära zonexpropriation, hade inte samma formella möjlighet funnits förrän plan- och projekteringsarbetet fortskridit fram till utställning av stadsplanen, vilket som framgår av nätplanen skedde mycket sent.

Vid totalsanering krävs en planmässig samordning av en hel serie av varandra beroende åtgärder såsom planarbete, fastighetsförvärv, projektering, evakuering, rivning, ledningsdragnings, gatubyggnad, utbyggnad av gemensamma anläggningar och hus m. m.

Då evakuering påbörjats, inträder det skede när inkomsterna minskar och kostnaderna ökar. Inte förrän det nya huset är inflyttningsklart, kan man påräkna förräntning på nedlagt kapital. Det är därför av





yttersta vikt att noggrant upprätta en genomförandeplan och att före igångsättning på allt sätt återförsäkra sig beträffande genomförandet av saneringen, så att tiden här för blir så kort som möjligt. Med anledning av den mängd olika organ som är inblandade i saneringen måste en administrativ projektledning bedrivas på ett effektivt sätt under genomförandeskedet.

### 6.5 Modernisering

Inför val av lämpliga saneringsåtgärder i ett hus bör utredning ske stegvis efter en arbetsrutin, som följer mönstret i 6.6 Kapitelbilaga. Där anges de olika skedena, utrednings-, projekterings- och upphandlingsskedena, och de aktiviteter som är förknippade med dessa. I högra kolumnen anges resultatet av de olika bedömningarna. Tanken bakom uppställningen är, att så fort negativt resultat erhålls, skall projekteringen avbrytas och frågan om rivning eller modernisering omprövas. Vid positivt resultat bör projekteringen fortsättas med närmast följande skede.

Erfarenheterna från projektering och genomförande av ombyggnader är begränsade. Inom ramen för statens råd för byggnadsforskning (saneringsgruppen) verksamhet pågår forskning beträffande metoder för insamling av fastighetsdata för teknisk bedömning av lämplig saneringsåtgärd samt utvecklingsarbete rörande förbättrade ombyggnadsmetoder. Härutöver kommer vid en ökad moderniseringsverksamhet byggnadsbranschen säkerligen också successivt att förbättra byggmetoderna och ta fram nya material.



6.6 Kapitelbilaga. Schematisk redovisning av arbetsgången

Skeden		Aktivitet	Resultat
Utredningsskede	Inventering	Undersökning av stadsplaneläget Orienterande besiktning Enkel grundundersökning vid behov	Klassificering av huset Neg. avbryt Pos. beslut om fortsatt utredning
	Utkast	Planlösningsutkast Hyresgästintervju Noggrann besiktning Kortfattad beskrivning Kostnadsuppskattning Räntabilitetsuppskattning	Redovisning av husets moderniseringsmöjligheter Neg. avbryt Pos. beslut att påbörja projektering val av låneform
Projekteringskede	Förslag	Program Förslagshandlingar Kostnadsberäkning Räntabilitetskalkyl Lånehandlingar Hyresgästinformation	Redovisning av moderniseringsförslag Neg. avbryt Pos. beslut att fullfölja projektering låneansökan, preliminär
	Huvudhandling	Huvudhandlingar bygg, VVS, el, trädgård Justering av kostnadsberäkning och räntabilitetskalkyl	Redovisning av moderniseringsförslag Neg. avbryt Pos. beslut att modernisera ansökan om byggnadslov och andra tillstånd
	Bygghandling	Bygghandlingar bygg, VVS, el, trädgård Omflyttning av hyresgäster	Godkännande av bygghandlingarna Ordnande av finansieringsfrågan Anbudsinfordran
Upphandling		Granskning av inkommande anbud	Sammanställn. av anbud Neg. avbryt Pos. antagande av entreprenör, kontraktsskrivning
Produktionsskede	Rivning och ombyggnad	Entreprenadkontroll bygg, VVS, el, trädgård Inflyttning av hyresgäster	Slutbesiktning Garantibesiktning Slutredovisning

### 7.1 Inledning

Saneringsverksamheten utgör en komplicerad stadsbyggnadsprocess som berör ett stort antal kommunala organ. Komplexiteten ökar genom det som regel stora antalet berörda personer såsom fastighetsägare, boende, företagare samt intressenter såsom byggherrar, föreningar och närboende.

Samordningsfrågorna och medlen för samverkan blir därför av avgörande betydelse i saneringsprocessen.

Vid sanering krävs en planmässig samordning av en hel serie av varandra beroende åtgärder såsom planarbete, fastighetsförvärv, evakuering, rivning, gatu- och ledningsomläggningar, byggande av gemensamma anläggningar, husbyggnation m. m.

Initiativ beträffande byggnadsåtgärder tas som regel av markägaren. Detta är anledningen till att de särskilda saneringsbolag som bildats för att svara för sanering haft som huvudändamål att förvärva mark.

När man talat om saneringsbolag, har man hittills företrädesvis avsett företag, som inför en totalsanering svarat för markförvärv och administrerat de åtgärder för markens friställande som föregår nybyggnad. För nybebyggelsen har regelmässigt etablerade byggnadsföretag (allmännyttiga, enskilda och kooperativa) svarat. På senare tid har även moderniseringsverksamheten fått ökat intresse.

Skall kommunen själv på ett ändamåls-

enligt sätt kunna utöva sitt ansvar för bostadsförsörjningen och annat samhällsbyggande, måste den således i god tid förvärva marken genom att på olika sätt föra en aktiv markpolitik.

*Det kommunala engagemanget* för att förvärva mark och genomföra sanering sköts antingen av kommunen (kommunens fastighetsnämnd), helkommunala bolag (Malmö Grip) eller halvkommunala bolag (Göta Lejon, Göteborg). Vidare förekommer att kommuns saneringsverksamhet inordnats i kommunalt företag utan begränsad inriktning (Stiftelsen Hyresbostäder, Örebro).

För *saneringsverksamhet i enskild regi* finns särskilda bolag, men dessa torde främst vara verksamma med sanering för kommersiellt ändamål (AB Östra Nordstaden, Göteborg). Byggnadsentreprenörföreningen har för att kunna betjäna sina medlemmar med evakueringshjälp bildat en lägenhetsbank. Vidare förekommer markförvärvsbolag, t. ex. AB Prosako, som har till uppgift att förvärva mark åt delägarna som är byggnadsföretagare. Sistnämnda bolag är inriktat på förvärv av all slags mark.

### 7.2 Förekommande organisationsformer för sanering

I det följande lämnas en översiktlig redovisning för de organisationsformer i vilka saneringsverksamheten bedrivs i skilda kommuner. De motiv, som föranlett att sär-



skilda organ inrättats och som bedömts väsentliga, har redovisats mer utförligt.

### 7.2.1 Totalsanering

I *Stockholm* har totalsanering av större bostadsenheter ägt rum i kommunens regi på markområden, som i huvudsaklig del ägts av kommunen. Fastighetskomplettering har gjorts genom frivilliga köp och expropriation. Kommunen har svarat för samtliga aktiviteter inom saneringsprocessen för markens friställande och därefter upplåtit marken med tomträtt. Fastighetskontoret har härvid fungerat som administrativ projektledare. Marktilldelningen till skilda byggnadsföretag har skett inom ramen för kommunens samlade markanvisningsprogram, som uppgörs i samband med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

Vidare förekommer totalsanering i mindre enheter – främst då punktsanering – i enskild regi. Sedan slutet på 1950-talet har Stockholms fastighetsnämnd kunnat erbjuda evakueringsmedverkan, under förutsättning att kommunen erhållit anvisningsrätt till nyproduktionen och att denna finansierats med statliga bostadslån. Vissa byggherrar har utnyttjat denna evakueringservice. Andra har föredragit att själv svara för de med saneringsprocessen sammanhängande aktiviteterna. Sistnämnda förfarande har företrädesvis gällt bostadsproduktion utan statliga lån.

För att förenkla förfarandet vid markinköp har Stockholms kommun ett särskilt bolag, AB Strada, som på kommunens vägnar svarar för frivilliga markförvärv.

Fördelning av kommunens mark för bostadsbebyggelse (exploatering och totalsanering) i form av flerfamiljshus på tomträtt sker med 45–45–10 % på allmännyttiga, enskilda och kooperativa företag.

Under senare tid har dock även försök gjorts med upphandling av bostadsprojekt på kommunens tomträttsmark, varvid olika kategorier av byggnadsföretagare givits möjlighet att inge anbud. Tävlingen har avsett både produktionskostnader och hyror.

Genom beslut i stadskollegiet den 13 juli

1970 tillsattes i Stockholm en parlamentarisk utredning med uppdrag att studera formerna för ökad upprustning och sanering av bostäder i Stockholm. Bl. a. skulle frågan om ett halvkommunalt bolag för saneringsverksamheten närmare övervägas.

I *Göteborg* har kommunen skapat ett särskilt organ, det halvkommunala fastighetsbolaget, Göta Lejon, vilket vid sidan av och i samråd med på marknaden verkande produktionsföretag agerar vid fastighetsköp.

Motivet för det halvkommunala bolaget är den för såväl kommunen som näringslivet gemensamma uppgiften att medverka vid genomförande av sanering, varvid en av fördelarna med det halvkommunala bolaget har ansetts vara rollen som förmedlare av information samt vägledare av saneringsverksamheten i en för det allmänna önskad riktning.

Bolaget påbörjade sin verksamhet i full omfattning i januari 1961. Efter två år hade bolaget dragit upp de principiella riktlinjerna för arbetet och för hur bolaget skulle kunna tjänstgöra som ett effektivt instrument för omdaning av stora delar av Göteborg.

Bolagets primära uppgift är härvid;

att inom vissa stadsdelar systematiskt förvärva det saneringsmogna fastighetsbeståndet,

att på det administrativa planet tillsammans med kommunens fastighetskontor delta i förberedelserna till de av byggnadsnämnden utarbetade stadsplanerna, efter vilka omvandlingen skall ske,

att direkt eller indirekt medverka i arbetet med evakueringen av hushåll och rörelseidkare ur bolagets fastighetsbestånd samt

att till andra företag överlåta eller upplåta fastigheterna i och för det fysiska genomförandet av förnyelsen.

Styrelsen består av nio ledamöter med nio suppleanter. Göteborgs kommun väljer majoriteten, fem ledamöter, av vilka en tillika skall vara styrelsens ordförande, och fem suppleanter. Företrädare för kreditinstitut, byggnadsföretag, industri och handel väljer fyra ledamöter och fyra suppleanter.



Bland aktieägarna representeras kreditinstituten av fem av stadens affärsbanker, ett försäkringsbolag och en sparbanksstiftelse.

Byggnadsföretagen omfattar byggmästarföreningen i Göteborg, HSB i Göteborg, Riksbyggens lokalförening i Göteborg samt ytterligare ett byggnadsföretag.

Industrierna företräds av de stora varven och rederierna samt ett antal andra större industriföretag.

Handeln slutligen är representerad av köpmannaförbundet i Göteborg samt 21 skilda affärsföretag och varuhus.

Vid sidan av Göta Lejon, som köper fastigheter inom vissa stadsdelar, och kommunens fastighetskontor, som huvudsakligen köper mark för trafikändamål, förvärvas fastigheter även av ett stort antal övriga byggnadsföretag. Såväl allmännyttiga som privata och kooperativa företag förvärvar saneringsfastigheter. För att underlätta dessa markförvärv och förhindra en uppdrivning av prisnivån har en zonindelning upprättats av presumtiva saneringsområden. På basis av denna har man muntligen överenskommit, att olika företagare i princip inte skall konkurrera med varandra inom de olika områdena.

Fördelningen av den mark Göta Lejon förvärvar sker i samråd mellan kommunen och bolaget i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, där procentalen 50-25-25 mellan allmännyttiga, enskilda och kooperativa byggnadsföretag tillämpas. Genom denna form av fördelning nås den effekten, att då någon byggherre bygger på egen mark, en motsvarande reduktion sker för respektive byggherresektor vid fördelningen av den mark, som ägs av kommunen och Göta Lejon.

Med hänsyn till de många intressenterna vid saneringsprogrammets genomförande har det visat sig nödvändigt att översiktligt samordna hela den pågående saneringsverksamheten. För detta ändamål har utsetts en arbetsgrupp som hittills bestått av kommunalrådet för stadsbyggnadsfrågor samt cheferna för fastighets-, bostads- och stadsplanekontoren samt bostadsförmedlingen

och verkställande direktören i fastighetsaktiebolaget Göta Lejon. Denna grupp har till uppgift att kontinuerligt följa utvecklingen på saneringsområdet och att framlägga förslag till åtgärder som kan bli erforderliga för att förnyelseverksamheten skall kunna bedrivas på ett rationellt sätt. Denna arbetsgrupp har fungerat sedan 1961 och har bl. a. ansvarat för att framlägga kommunens evakueringsplaner för beslut i kommunens styrelse och fullmäktige.

Även i Malmö har man ansett, att en aktiv kommunal politik för saneringsverksamheten kan medföra avsevärda fördelar, när det gäller saneringens planering och genomförande. Den kommunala insatsen på området avser dels en aktiv markpolitik, dels en samordning av allmännyttiga, kooperativa och enskilda saneringsintressen. Härvid syftar man i första hand till att samordna verksamheten inom de bostadsområden, som har hög andel undermåliga bostäder. För ändamålet har tillskapats ett kommunalt saneringsbolag med uppgift att i samarbete med kommunens myndigheter verka för sanering av bebyggelse genom att förvärva, förvalta och avyttra fastigheter. Bolaget bedriver inte egen byggnadsverksamhet, varför de av bolaget genom olika markförvärv tillskapade saneringsprojekten kommer att fördelas på olika saneringsintressenter.

I Malmö har man valt att organisera ett helägt kommunalt bolag för att man därigenom skall kunna bedriva verksamheten på bredast möjliga basis och etablera samarbete med saneringsintressenter från fall till fall. Den samordnande verksamheten förutsetts härvid handhas av fastighetsnämnden såsom kommunens fastighetspolitiska myndighet. Malmö kommunala fastighetsbolag bildades 1969. Den administrativa uppbyggnaden av bolaget sker successivt och i inledningsskedet utnyttjar bolaget fastighetskontorets personal.

Ovannämnda tre organisationsmodeller torde vara typfall för de former i vilka saneringsverksamhet bedrivs. I andra kommuner förekommer liknande konstruktioner. I Örebro t. ex. har kommunen svarat



för markköp inom större totalsaneringsområden och sedan överlåtitt marken till den kommunala Stiftelsen Hyresbostäder, som uppför nybebyggelsen.

## 7.2.2 Modernisering

I *Stockholm* har *modernisering* i större omfattning företrädesvis utförts av kommunen mot bakgrund av ett upprustningsprogram, som under perioden 1964 till 1972 omfattat ca 9 000 lägenheter, varav ca 7 000 lägenheter moderniserats under perioden 1965–1969. I *Göteborg* bedrivs moderniseringsverksamhet av de kommunala bolagen AB Familjebostäder och AB Göteborgshem. Familjebostäder utför även vissa moderniseringar åt Fastighets AB Göta Lejon. I *Malmö* förekommer modernisering av kommunens fastigheter i kommunal regi. Parallellt med de tekniska insatserna bedrivs social rehabiliteringsverksamhet. Socialförvaltningen inrättar härvid »platskontor» som bemannas med socialarbetare. I *Örebro* utförs moderniseringar av den kommunala stiftelsen Hyresbostäder. Även denna verksamhet är förknippad med social rehabiliteringsverksamhet, som sker genom heltidsanställd socialкуратор. I *Västerås* bedriver det kommunala företaget AB Mimer omfattande moderniseringsverksamhet.

Modernisering bedrivs även av enskilda byggnadsföretag. Särskilt mindre byggnadsföretag, typ familjeföretag, har här funnit en marknad. De stora och på nyproduktion inriktade företagen synes ha vissa svårigheter att inordna modernisering av fastigheter i den stora nybyggnadsverksamheten.

Inom Byggnadsproduktion AB (BPA) har på vissa orter särskilda underhålls- och ombyggnadslag upprättats. Särskild uppmärksamhet ägnas dessa frågor inom företagets centrala produktionsavdelning. Inom Riksbbyggens huvudkontor har en särskild enhet tillskapats för reparations- och underhållsfrågor.

En annan lösning är, att den stora byggnadsföretagaren bildar ett dotterbolag för moderniseringsverksamhet, som dels kan svara för egenregibyggande, dels åta sig mo-

derniseringsuppdrag på entreprenad. Erfarenheten har visat, att man har andra krav på byggledning och arbetskraft vid modernisering än vid nybyggnad. Genom att utnyttja det större bolagets resurser för personalrekrytering men ha en egen organisation avskild från nyproduktionen, underlättas arbetets bedrivande. Vid uppköp utnyttjas lämpligen moderföretaget för erhållande av dess rabatter. Ett exempel på företag av detta slag är AB Citybyggen, Stockholm, som ägs av John Mattsons Byggnads AB.

## 7.3 Utredningens synpunkter på olika organisationsformer

### 7.3.1 Åtgärder från program till byggstart

För att sanering skall kunna genomföras erfordras en samordning av planarbete, fastighetsförvärv, evakuering, gatu- och ledningsomläggningar, anordnande av gemensamma anläggningar osv. Till synes gäller det mest tekniskt-ekonomiska frågor. Samhällets mål för bostadsförsörjningen som bl. a. måste innebära att dåliga bostäder skall saneras och upplåtas till för vanliga bostadskonsumenter överkomliga kostnader är av överordnad karaktär. I detta sammanhang är det väsentligt att betona vikten av att målet för saneringsverksamheten på orten klart formuleras till ledning för den omfattande tekniskt-ekonomiska stadsbyggnadsprocessen.

För att samhället skall kunna fylla sitt ansvar för bostadsförsörjningen krävs, att kommunen aktivt leder och deltar i saneringsprocessen så att den del av befolkningen, som bor i undermåliga bostäder kan få sin bostadssituation förbättrad till skäliga hyror. Endast kommunen har de instrument som gör det möjligt att samla ägandet av alla fastigheter i ett saneringsprojekt och garantera ett tidsmässigt genomförande av saneringen. Därför ankommer det på kommunen att svara för en handlingskraftig administrativ ledning av denna verksamhet.

Saneringsverksamheten bedrivs som framgår av tidigare redogörelse under skiftande



former i olika kommuner. Utredningen har inte ansett sig kunna värdera insatserna i de olika kommunerna.

Följande redovisade synpunkter på skilda organisationsformer baseras på en bedömning av material som bl. a. har inhämtats av saneringsutredningen från olika kommuner, främst Stockholm, Göteborg och Malmö.

Kommunen har ett totalansvar för bostadsförsörjningen. Därför bör målformulering, programmering och planering för bostadsförnyelsen åvila kommunala organ.

*Projektleddning* är nödvändig för att olika kommunala, kooperativa och enskilda intressen skall kunna samverka för saneringens förverkligande. Kommunen måste som ansvarig för den fysiska planeringen, stadsbyggandet och bostadsförsörjningen svara för denna uppgift. Ett av villkoren för att en sanering skall kunna ske till rimliga kostnader är att tiden från initiativ till byggstart görs så kort som möjligt. Därför måste projektet på tidigt stadium vara väl förankrat hos beslutande instanser.

Ett bolag, hel- eller halvkommunalt, synes med fördel kunna medverka i genomförandet av de planer och program, som upprättats och beslutats av kommunen. Ett bolag kan emellertid inte svara för hela genomförandeskedet av bostadsförnyelsen. Många av de hjälpmedel för plangenomförande, som kommunen förfogar över, står inte till buds för ett bolag.

Kommunen har i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen och genom ansvaret för förmedling av statliga bostadslån aktiva hjälpmedel. Genom att kommunen också disponerar över anvisningsrätten till de bostadslägenheter, som produceras med statliga lån, har kommunen det inflytande, som behövs för att kunna evakuera tilltänkta förnyelseprojekt. Expropriationsrätt är praktiskt taget förbehållen för kommunen. Ett flertal av momenten under genomförandeskedet är sålunda helt kommunala myndighetsutövningar.

Ett hel- eller halvkommunalt bolag kan mot bakgrund av ett kommunalt förnyelseprogram bedriva markförvärvsverksamhet

inom det omoderna fastighetsbeståndet och ansvara för genomförandet av saneringsåtgärder. De funktioner som ett saneringsbolag kan svara för är finansiering av fastighetsförvärv och förnyelseinsatser, projektering och projektleddning.

### 7.3.2 Markförvärv m. m. totalsanering

Från Göteborg har vitsordats, att expropriationstillstånd måste begäras i ett tidigt skede för att utgöra en garanti för att förvärv av mark och nyttjanderätter kan ske till skäliga priser. Kommunen begär expropriationstillstånd vid sidan om eller parallellt med fastighetsbolaget Göta Lejons frivilliga förvärvsverksamhet och är på basis härav beredd att svara för fullföljdsåtgärder. Expropriationstillståndet är nödvändigt för att förvärven skall ske i enlighet med programmen och för att främja en normal prisutveckling. Systemet med ett halvkommunalt bolag är helt beroende av att en samordning kommer till stånd mellan bolaget och de olika kommunala organen och att berörda parter lojalt medverkar i förverkligandet av kommunens handlingsprogram. Den konkurrensbegränsning, som följer av uppdelningen av saneringsområdena i intressezoner, innebär att vissa byggherrar såväl allmännyttiga som kooperativa och enskilda kommer i viss monopolställning inom sina områden. Denna monopolsituation sägs dock ha den fördelen, att byggnadsföretagen härigenom ges möjlighet till långsiktig och rationell planering av sin produktion.

Vid bildandet av fastighetsbolaget Göta Lejon hyste man ursprungligen vissa förhoppningar om att det privata näringslivet och bankerna skulle lämna en direkt medverkan vid kreditgivning till bolaget. Bl. a. hade representanter för det privata näringslivet och kreditinstitutet förklarat sig beredda att tillhandahålla lån intill ett belopp av 25 milj. kr., under förutsättning av att staden tecknade borgen för ett sådant lån. Enligt uppgift har Fastighets AB Göta Lejon under sin verksamhet emellertid inte erhållit något sådant lån från näringslivet eller bankerna. Erforderligt kapital, utöver aktieka-



pitalet och de inteckningslån som fått över-  
tas vid fastighetsförvärven, har erhållits an-  
tingen från Göteborgs kommun eller AP-  
fonderna. Lånet från Göteborgs kommun på  
ursprungligen 30 milj. kr. förmedlades dock  
av bankerna av tekniska skäl. Fastighetsbo-  
laget har hittills inte givit utdelning på aktie-  
kapitalet.

En fråga som bör uppmärksammas vid  
bedömning av ett saneringsbolags verksam-  
het är följande. När Göta Lejon köpt fas-  
tigheter har flertalet betalats efter avkast-  
ningsvärden beräknade med utgångspunkt  
från en bedömning av räntan på fastighets-  
kapitalet ur marknadsmässig synpunkt. Med  
realistiska avdrag för eftersatt underhåll  
samt hänsynstagande till behov av reinve-  
steringar för att uppehålla hyresinkomster-  
na i framtiden torde dock räntesatsen bli  
lägre än vad som bedömdes skäligt vid för-  
värvet. Detta förhållande accepteras, liksom  
att man vid förvärv av fastigheter även må-  
ste ta viss hänsyn till de framtida hyreshöj-  
ningar som följer av förändringarna i pen-  
ningvärdet. Då emellertid bolagets verksam-  
het baseras på att vid upplåtelse av avröjd  
mark för nybebyggelse eller vid överlåtelse  
av fastigheter för ombyggnad kräva full  
förräntning på nedlagda kostnader, blir följ-  
den att hyresgästerna i de totalsanerade re-  
spektive ombyggda projekten genom hyran  
får medverka till att täcka nedlagda kost-  
nader för fastighetsförvärven.

Att räkna med en låg förräntning av ka-  
pitalet i samband med förvärv för att se-  
dan vid överlåtelse eller upplåtelse med  
tomträtt räkna med en högre, innebär att  
hyresgästerna i hus, där hyrorna bestäms  
efter självkostnadsprincipen, redan från bör-  
jan får förränta den andel av köpeskillingen,  
som vid köpetillfället bedömdes avse för-  
väntningar i framtida hyresutveckling. Det  
kan ifrågasättas, om inte ett system bör  
eftersträvas, som innebär att åtminstone den  
andel som utgörs av förväntningsvärden,  
borde förräntas först när den framtida hy-  
resutvecklingen ger utrymme härför. För  
att nå detta syfte bör kommunen utnyttja  
tomträttsinstitutet för att omfördela tomt-  
kostnaderna i tiden och avstå från omedel-

bar förräntning av nedlagda kostnader. Viss  
fördel skulle även kunna nås om t. ex. läges-  
tilläggen inrymdes i låneunderlaget vid be-  
låning med paritetslån.

Det torde i framtiden vid totalsanering  
föreligga behov av att uppehålla en skilje-  
linje mellan markförvärvsfunktion och bygg-  
herrefunktion. Till den förra hör även åtgär-  
der för markens friställande. Det är vä-  
sentligt att marken kan förvärfvas och fri-  
ställas till rimlig kostnad och vara tillgäng-  
lig för nybebyggelse på utsatt tid. För att  
underlätta administration och övertagande  
av lån i samband med fastighetsförvärv sy-  
nes det lämpligt att förvärven görs av ett  
särskilt sanerings- eller markförvärvsbolag.  
Någon skillnad i detta hänseende föreligger  
inte mellan ett hel- eller halvkommunalt bo-  
lag. Huruvida bolaget bör vara hel- eller  
halvkommunalt bör avgöras mot bakgrund  
av lokala förutsättningar. Därest en bolags-  
form väljs, som ej är helkommunal, måste  
kommunen inrätta ett särskilt kommunalt  
ledningsorgan för saneringsverksamheten.  
Vidare måste delägarna i bolaget liksom sty-  
relsen ha en sådan sammansättning, att kom-  
munens ledning är garanterad på ett betryg-  
gande sätt.

### 7.3.3 Markfördelning, totalsanering

Fördelning av marken mellan olika bygg-  
herresektorer har skett efter ett kvotssystem.

Försök med markfördelning efter täv-  
lingsförfarande har tillämpats av Stockholms  
kommun.

Eft tredje tänkbart förfarande för mark-  
fördelning är att skilja byggande och för-  
valtning och anvisa all mark, som förekom-  
mande saneringsföretag eller kommunen för-  
värvar, till ett kommunalt byggnadsföretag,  
som ej bygger i egen regi. Upphandlingen  
av bebyggelsen skulle sedan lämpligen kun-  
na ske genom tävlingsförfarande varvid så-  
väl egenregibyggande allmännyttiga bolag  
som enskilda byggnadsföretag gavs möjlig-  
het att lämna anbud. Saneringsutredningen  
anser sig inte ha anledning att utöver det  
anförda fördjupa sig i dessa frågor, efter-



som dessa studeras dels av den av inrikesministern tillsatta byggkonkurrensutredningen, dels av en särskild utredning inom Stockholms kommun.

#### 7.3.4 Modernisering

Som ovan anförts har kommunen, allmännyttiga företag eller enskilda företagare svarat för moderniseringsverksamheten.

Saneringsutredningens olika förslag syftar till att den enskilde i första hand skall ges möjlighet att utföra erforderlig modernisering. Bostadsinspektion, bostadssaneringsprogram, ombyggnadslån, bidrag till åtgärder på tomtmark för att främja trafiksanering är avsedda att verka i detta syfte.

Med hänsyn till att så stor andel av det äldre fastighetsbeståndet ägs av enskilda personer och dödsbon finns ett klart behov av organisationer, som kan hjälpa den enskilde fastighetsägaren med projektering, evakuering, ordnande av finansiering, upphandling, byggledning och kontroll samt hyresförhandlingar m. m. Därest evakuering erfordras bör kommunen medverka i lämplig omfattning, se kapitel 11. Beträffande övriga aktiviteter borde såväl allmännyttiga som enskilda företagare med erfarenheter från moderniseringsverksamhet kunna medverka med service. Sådana företag kan antingen vara kommunala bolag med erfarenheter från moderniseringsverksamhet, som på självkostnadsbasis tillhandahåller service, eller enskilda företag som är helt fristående från byggnadsföretagen och som på konsultbasis tillhandahåller service. För att fastighetsägaren skall kunna bilda sig en uppfattning om det ekonomiska engagemanget torde det vara lämpligt med särskilda uppgörelser *dels* för projektering, *dels* för upphandling, ordnande av finansiering och evakuering, byggledning och kontroll samt hyresförhandlingar, *dels ock* som en naturlig följd härav själva byggnadsåtgärderna.

Vid upphandlingen av själva moderniseringsåtgärderna bör fast pris eftersträvas. Ingår arbeten, som ej kan kostnadsberäknas, bör dessa tas med i särskilda uppgörelser.

#### 7.4 Sammanfattning

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser utredningen att kommunen skall svara för de administrativa insatserna för att genomföra sanering, varvid särskilt bör beaktas hur olika kommunala, kooperativa och enskilda intressen skall kunna samverka.

##### 7.4.1 Totalsanering

Kommunen svarar för att samordna saneringsobjekt i tid och rum, att föra en aktiv markpolitik, att skaffa erforderliga expropriationstillstånd, att träffa avtal med markägare, att biträda med evakuering och att i övrigt svara för överordnade aktiviteter.

Det är väsentligt, att marken kan förvärvas och friställas till rimlig kostnad och vara tillgänglig för nybebyggelse i enlighet med uppgjorda planer och program. För att underlätta administration och övertagande av lån i samband med fastighetsförvärv synes det lämpligt att förvärven görs av ett särskilt markförvärvsbolag. Någon skillnad i detta hänseende föreligger inte mellan ett hel- eller halvkommunalt bolag. Om bolaget skall vara hel- eller halvkommunalt bör avgöras med hänsyn till lokala förhållanden. Fördelen med ett helkommunalt bolag är en därmed tryggad samordning med kommunen, medan ett halvkommunalt bolag kan ge informationsfördelar till och från övriga intressenter. Kommunen bör emellertid alltid ha ett organ, som kan leda saneringsverksamheten.

Fördelningen av mark mellan olika byggherrar kan ske på olika sätt. Ett förfarande, som innebär konkurrens, bör eftersträvas.

##### 7.4.2 Modernisering

Särskilda företag, allmännyttiga eller enskilda, bör till självkostnadspris eller på konsultbasis ge service till enskilda fastighetsägare för att möjliggöra modernisering i fastighetsägarens regi. Härvid bör särskilda uppgörelser träffas *dels* för projektering, *dels* för upphandling, byggledning, kontroll, ordnande av finansiering samt förhandlingar



om hyressättning *dels ock*, som en naturlig följd härav för själva byggnadsåtgärderna. Upphandlingen kan verkställas antingen i ett sammanhang eller ifråga om varje kostnadspost för sig.

I kapitel 1 har lämnats en översiktlig redogörelse för tidigare utredningar i saneringsfrågan. I det här kapitlet redogörs mera detaljerat för de olika förslag om ekonomiskt stöd till saneringsverksamheten som framlagts i dessa utredningar. Vidare redovisas förekomsten av sådant stöd i vissa andra länder.

### 8.1 Bostadssociala utredningen

I bostadssociala utredningens slutbetänkande, del II (SOU 1947: 26) föreslogs följande stödformer:

1. statskommunala tomtkostnadsbidrag,
2. statliga saneringsbidrag för sanering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader samt
3. flyttningsbidrag åt industrier i bostadsområden.

I sitt förslag till allmänna riktlinjer för beräkningen av *tomtkostnadsbidragens* storlek använde sig utredningen av följande termer.

*Bruttotomtkostnad*, varmed avsågs samtliga utgifter som erfordras för att få den tomt där den sanerade fastigheten skulle uppföras i byggnadsfärdigt skick, dvs. utgifter för förvärv av tomten och på den befintliga byggnader samt rivningskostnader och eventuell ersättning för kontraktsbrott, intrång i rörelse eller dylikt.

*Nettotomtkostnad* eller det tomtvärde som den sanerade fastigheten vid givna hyror och byggnadskostnader kunde förränta. Den kostnad som uppstår vid saneringen genom att bruttotomtkostnaden överstiger nettotomtkost-

naden (= saneringskostnaden) skulle enligt utredningens förslag bestridas av *tomtkostnadsbidrag*.

Utredningen framhöll att den utgått från att marknadens värdering av den bebyggelse som skulle saneras i princip måste godtas. Beträffande kostnaderna för anläggning eller omläggning av gator och ledningar ansåg utredningen att sådana kostnader normalt skulle finansieras av kommunen via utdebiteringen, varför de inte borde ingå i saneringskalkylen.

Man fann det dock rimligt att om den stadsplanetekniska saneringen krävde en breddning av en gata och till följd därav en minskning av byggnadsvolymen, borde häremot svarande saneringskostnad belasta saneringskalkylen.

Behovet av tomtkostnadsbidrag skulle beräknas för en eller flera fastigheter vilkas sanering skulle utföras i ett sammanhang och vilka utgjorde en saneringsenhet. Tomtkostnadsbidraget skulle för varje saneringsenhet ha karaktär av kapitalsubvention och inte framgent belasta de sanerade fastigheternas ekonomi.

Utredningen framhöll att samma argument som anförts för en statlig finansiering av allmänna bostadssociala subventioner i stort sett kunde återopas även beträffande de tomtkostnadsbidrag som utredningen föreslog. Härutöver fann man emellertid argument som speciellt talade för en betydande ekonomisk insats av kommunerna.



Man hänvisade därvid till att den stadsplanetekniska saneringens omfattning och karaktär huvudsakligen skulle komma att vara beroende av kommunala initiativ och beslut. Det var vidare väsentligt att kommunerna fick största möjliga rörelsefrihet vid genomförandet av saneringen. Konsekvensen fordrade därför att kommunerna också borde få ett betydande ekonomiskt ansvar för hur saneringen utfördes. Staten skulle dock med hänsyn till allmänna social-, konjunktur- och sysselsättningspolitiska skäl bära en stor del av de med saneringen förknippade kostnaderna. Vidare hade staten särskild anledning att tillse att bostadskostnaderna i saneringsområdena blev rimliga.

Det statliga stödet till den stadsplanetekniska saneringen betraktades som ett naturligt led i den statliga bostadspolitiken att möjliggöra rimliga hyror i de nya bostäder som tillkom i samband med saneringen. Man framhöll vidare att genom saneringen undanröjdes undermåliga bostäder och upprensades från sociala synpunkter olämpliga miljöer. I de fall där en sanering av ett stadsområde huvudsakligen motiverades med trafiktekniska skäl eller avsåg kommersiella byggnader och det ansågs lämpligt att det allmänna svarade för den förlust som uppstod vid saneringen borde saneringskostnaden helt bestridas av kommunen.

En statlig finansiering över driftbudgeten för att täcka hela saneringskostnaden befarade utredningen skulle stöta på svårigheter. Detta gällde också en kommunal finansiering via den kommunala inkomstskatten.

Utredningen fann det naturligt att knyta finansieringen av saneringen helt eller delvis till de fastigheter som direkt eller indirekt berördes av saneringen. Vid sina överväganden hade utredningen bl. a. diskuterat möjligheterna att finansiera saneringen helt eller delvis med värdestegrings-skatt men ej funnit en sådan lösning lämplig. Man hänvisade till att frågan om införandet av en sådan skatt visat sig vara mycket komplicerad. Man ansåg också att värdestegringskatten skulle bli en alltför otill-

räcklig och osäker inkomstkälla för att täcka utgifterna för saneringen.

Utredningen kalkylerade med att en sanering omfattande 200 000 lägenheter i stadssamhällen, räknat efter 1939 års fastighetsvärden, hyror och byggnadskostnader, skulle medföra en saneringskostnad i icke räntabla tomtvärden på omkring 800 milj. kronor. Utredningens förslag till finansiering av saneringskostnaderna innebar att huvuddelen av dessa kostnader skulle bestridas av kommunerna.

### 8.1.1 Saneringslån

För att göra det möjligt för kommunerna att finansiera tomtkostnadsbidragen genom lån förordade utredningen att det centrala bostadspolitiska organet bemyndigades att efter framställning av kommun bevilja statliga saneringslån för att täcka kommunala saneringskostnader. Dessa lån, som skulle löpa med tre procents ränta och amorteras årligen med en femtionedel, skulle i första hand beviljas för att bekosta den kommunala andelen av tomtkostnadsbidragen i samband med saneringen av sådana bostadsområden, där statligt saneringsbidrag (se nedan) skulle kunna utgå. Härutöver borde saneringslån även kunna utgå för att bestrida kommunala subventioner i form av tomtkostnadsbidrag i alla sådana fall, där kommunen ansåg ett bidrag befogat, oavsett ägarekategori och saneringsåtgärdens art.

### 8.1.2 Avskrivningsavgifter

För att förränta och amortera saneringslånen skulle kommunerna äga rätt att utta en särskild avskrivningsavgift på stadsfastigheter, utom i de fall där bebyggelsen var yngre än tio år eller där den bestod av enfamiljs- och tvåfamiljshus, vars byggnadsvärde enligt gällande taxering understeg 50 000 kronor. Även de industrifastigheter som låg inom stadsplan eller byggnadsplan avsatt industriområde skulle vara befriade från avskrivningsavgift liksom också vissa offentliga byggnader. Avskrivningsavgiften



skulle utgå med normalbelopp för fastigheter med byggnader som var mellan 40 och 60 år. För fastigheter vilkas huvudsakliga bebyggelse var äldre än 60 år skulle erläggas dubbla normalavgifter. Fastigheter där bebyggelsen var minst 10 och högst 40 år gammal skulle påföras halv normalavgift.

Normalavgiftens storlek skulle bestämmas årligen av kommunen inom vissa gränser. Den skulle få utgöra lägst 0,04 % och högst 0,2 % av fastigheternas taxeringsvärde.

### 8.1.3 Saneringsfond

Enligt utredningens förslag skulle kommunerna vara skyldiga att avsätta medel som inflytit genom avskrivningsavgifterna till en särskild fond, saneringsfonden, där medlen endast skulle få tas i anspråk för att täcka utgifter som uppkommit vid sanering av äldre bebyggelse.

### 8.1.4 Lån och bidrag till serviceanläggningar och hantverkshus

Utredningen förordade att tomtkostnadsbidrag och saneringslån även lämnades till *sociala och kulturella anläggningar* som helt eller delvis förvaltades av kommun eller av kommun kontrollerade företag, såsom skolor, lekskolor, daghem, bibliotek, samlingslokaler, hobbyverkstäder, parker, lekplatser, idrottsplatser etc. och i mån av behov även till kommunala förvaltningslokaler, när detta skedde i samband med sanering.

I den utsträckning det kunde befinnas lämpligt att samla småföretagen i ett *hantverkshus* fann utredningen det naturligt att tomtkostnadsbidrag och saneringslån beviljades jämväl för sådan byggnad.

### 8.1.5 Statliga saneringsbidrag

Utredningen ansåg att vid saneringen av fastigheter som inrymde bostadslägenheter borde staten genom saneringsbidrag svara för en del av saneringskostnaderna. Bidraget

skulle, till dess erfarenheter vunnits, utgå med 20 kr. per m<sup>2</sup> bostadslägenhetsyta, dock högst 1/4 av det totala tomtkostnadsbidraget för en saneringsenhet. Bidraget skulle i regel endast utgå för saneringsföretag som genomfördes av kommun eller allmännyttigt företag. Saneringsbidraget motiverades främst av bostadssociala skäl.

### 8.1.6 Kulturhistoriskt värdefulla byggnader

Statliga bidrag till sanering av kulturhistoriskt värdefulla byggnader föreslogs utgå för bostadslägenheter och saneringsföretag som var under kommunal kontroll. Undantag från denna regel skulle göras för sådana historiska byggnader där riksantikvarieämbetet förordade statliga saneringsbidrag. För sanering av sådan byggnad skulle saneringsbidrag kunna utgå med 20 kr per m<sup>2</sup> våningsyta – dock högst 1/4 av tomtkostnadsbidraget oavsett om den används till bostäder eller för annat ändamål. Bidraget skulle kunna utgå även i de fall där fastigheten ägs av enskilt företag eller av enskild person. Utredningen föreslog vidare att det härutöver ställdes ett särskilt anslag till riksantikvariens förfogande för bestridande av den del av tomtkostnadsbidragen som inte kunde finansieras med saneringsbidrag.

## 8.2 Bostadsstyrelsens och byggnadsstyrelsens gemensamma betänkande år 1954

Subventioner till saneringsverksamheten föreslogs också av bostadsstyrelsens och byggnadsstyrelsens gemensamma delegation år 1954 i *Saneringsfrågan. Betänkande om förnyelsen av stadssamhällets bebyggelse* (SOU 1954: 31). Delegationen uttalade att de samhällsekonomiska skälen vägde mycket tungt bland de olika skäl som aktualiserade en vidgad ny- och ombyggnadsverksamhet inom den äldre stadsbebyggelsen. Från samhällsekonomiska synpunkter borde man eftersträva att bättre utnyttja centralt belägen tomtmark och åstadkomma en rationellt fungerande stadsbildning samt att minska risken för felinvestering som ett ensidigt förläggande av bostadsbebyggelsen till pe-



rifera delar av staden kunde medföra. Det vore därför väl motiverat att med subventioner av allmänna medel stödja saneringsföretag som eljest skulle bli förlustbringande från företagsekonomiska synpunkter, såvida utgifterna för dessa subventioner mer än kompenseras genom att samhällets eller dess invånares utgifter för exempelvis kommunikationsmedel minskades. Saneringssubventioner borde också komma i fråga i sådana fall då saneringen inte gav omedelbart påtagliga samhällsekonomiska vinster. Som exempel härpå nämndes vissa från stadsplanesynpunkt angelägna saneringar.

Delegationen fann därför att kommunerna kunde ha anledning att genom särskilda subventioner i viss begränsad omfattning stödja eljest förlustbringande saneringsverksamhet. Vissa skäl talade för att staten bidrog till detta stöd. Det var ett riksintresse att städernas trafikproblem fick en rationell lösning och att man vid saneringen tog hänsyn till miljöer som var värdefulla från kulturhistoriska och andra synpunkter. En rationell lösning av saneringsproblemen förutsatte betydande kommunala insatser av organisatorisk art. Ett visst statligt stöd kunde vara motiverat också för att stimulera kommunerna till sådana insatser.

En *saneringsförlust* uppkommer, anförde delegationen, 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. Till sistnämnda utgifter räknade man förutom den erlagda köpeskillingen (eller, om saneringen genomförs av fastighetens ägare, dess försäljningsvärde), eventuella 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. Detta kan inträffa trots att kostnaderna för förvärv och iordningställande av fastigheten motsvarar det tomtvärde som enligt en realistisk bedömning av avkastningsmöjligheterna borde kunna förräntas efter sane-

ring. Orsaken härtill kan vara att projektet fått en från fastighetsekonomiska synpunkter olämplig utformning eller att byggnadskostnaderna blivit onormalt höga till följd av exempelvis oskicklig planläggning eller arbetsledning. Delegationen uttalade att i dylika fall saknas det anledning för det allmänna att träda emellan. Annorlunda blir förhållandet, framhöll man, om projektets oekonomiska utformning betingas av hänsyn till exempelvis en kulturhistoriskt värdefull miljö eller andra omständigheter över vilka byggnadsföretagaren inte kunnat råda.

Bland övriga fall då saneringssubvention av allmänna medel inte borde komma i fråga nämnde delegationen sådana där saneringsförlust uppkommit på grund av att fastigheten överbetalats exempelvis som följd av att den inbördes konkurrensen mellan byggnadsföretagarna drivit upp tomtprisnivån.

### 8.2.1 Statligt bidrag

Statligt bidrag till kommunala saneringssubventioner borde, enligt delegationen, i de enskilda fallen endast kunna komma i fråga efter en omsorgsfull prövning av saneringsföretagets angelägenhetsgrad och av subventionsbehovets storlek. Man ansåg det emellertid inte möjligt för en statlig myndighet att i detalj kontrollera i vad mån kommunerna i varje särskilt fall tillvaratagit alla möjligheter att utan subvention nedbringa saneringsförluster. Kommunerna borde därför själva få bestrida en väsentlig del av kostnaderna för att täcka sådana förluster. Statsbidraget borde därför inte motsvara mer än högst hälften av den erforderliga saneringssubventionen.

Delegationen ansåg det inte lämpligt att utforma villkoren för statlig saneringssubvention innan erfarenheter vunnits mera i detalj. Kommunerna borde dock på ett relativt tidigt stadium få besked om huruvida ett saneringsföretag kunde anses vara från allmänna synpunkter så angeläget att statsbidrag för dess genomförande kunde komma i fråga.

Delegationen framhöll att kommunerna



allt efter de lokala förhållandena kunde föredra att ge subvention till saneringsföretag *antingen* som låga tomträttsavgifter *eller* som löpande bidrag för täckande av utgifter för inte räntabla lån, in-tecknade i saneringsfastigheterna, *eller* som kapitalsubventioner i form av räntefria lån. Om statsbidraget utgick till kommunen som ett bidrag för att täcka dess utgifter för subvention var det inte nödvändigt att föreskriva någon bestämd form för den kommunala subventioneringen till sanering. Kapitalsubventioner som omedelbart avskrevs och sålunda inte kunde återkrävas i samband med en eventuell framtida ökning av de subventionerade fastigheternas värde borde dock inte godtas.

Oberoende av om den kommunala subventionen utgick som löpande bidrag eller som kapitalsubvention borde statsbidraget alltid utgå i en och samma form. Det lämpligaste vore att statsbidraget beräknades som ett löpande bidrag som utgick under tertiärlånets löptid. Enligt delegationens förslag skulle nämligen en förutsättning för saneringsbidrag normalt vara att saneringsföretaget belånades med statligt tertiärlån.

Delegationen uttalade slutligen att om kommunen önskade ge saneringssubvention i form av kapitalsubvention borde den, i de fall där statligt saneringsbidrag beviljades, äga rätt att utan särskild prövning av Kungl. Maj:t uppta lån i öppna marknaden till ett belopp motsvarande den beräknade subventionsutgiften och med 40 års amorteringstid.

### 8.2.2 Jämförande översikt

På sidan 93 anges de viktigaste punkterna i förslagen om samhälligt stöd till sanering enligt bostadssociala utredningens betänkande år 1947 och enligt det år 1954 framlagda betänkandet i saneringsfrågan.

### 8.3 Förslag från Svenska Riksbyggen

Det bostadspolitiska program, som antogs på Riksbyggens kongress år 1970, innehåller ett avsnitt om sanering, där följande fi-

nansieringsåtgärder föreslås.

1. *Anslutningsavgifterna* i saneringsområden bör minskas genom avräkning av det gamla nätets värde.

#### 2. *De statliga bostadslånen*

a) Sanerings- och lägeställag bör inräknas i låneunderlaget.

b) Amorteringstiden för paritetslån som lämnas för ombyggnad eller nyproduktion i saneringsområden bör förlängas för att möjliggöra en **sänkning av basannuiteten** för saneringsprojekt från 5,1 till 4,6.

3. *Saneringsfond.* Fondering av medel för sanering bör ske genom uttagande av avgifter på alla fastigheter. Avgiften bör utgå med en viss procent av taxeringsvärdet. Genom årlig avgift på 0,1 % av taxeringsvärdet under de 15 första åren och 0,2 % under de följande åren skulle de sammanlagda avgifterna kunna uppgå till drygt 200 milj. kr. per år. Medlen skulle kunna samlas till en statlig saneringsfond eller tillföras lånefonden för kommunala markförvärv. De fonderade medlen skulle tas i anspråk för att ge kommunerna lån och bidrag till saneringsprojekt.

### 8.4 Samhälleligt stöd till sanering av bostadsbebyggelse i andra länder

#### 8.4.1 Internationell enkät

I skriften *Stadsförnyelse ur internationell synvinkel* (rapport från byggforskningen 35/68) har Louis Campanello på grundval av material om sanering från 17 länder, som under 1966–67 inhämtades av International Federation for Housing and Planning, upprättat en översikt av de samhälliga åtgärderna för att underlätta saneringsverksamheten. Vissa av dessa uppgifter återges i korthet i det följande.

De flesta av de rapporterade länderna uppgav att saneringsförluster var att räkna med och att dessa förluster troligen skulle komma att öka efter hand beroende på att man i många fall då ännu inte börjat sanera de besvärligaste områdena. De specifika saneringskostnaderna, dvs. sådana kostnader som utöver utlägg för normalt byg-



A Kommunalt stöd		B Statligt stöd
Förslagsställare	Stödform	Finansiering
Bostads-sociala utredningen (SOU 1947: 26)	<p>1) <i>Tomtkostnadsbidrag</i> för att täcka saneringskostnad (=den förlust som uppkommer när utgifter för förvärv av tomt och där befintliga byggnader samt rivningskostnad m. m. överstiger det tomtvärde som den sanerade fastigheten vid givna hyror kan förränta).</p> <p>2) <i>Tomtkostnadsbidrag till sociala och kulturella anläggningar</i> i saneringsområden i de fall anläggningarna helt eller delvis förvaltas av kommunen eller av kommunen kontrollerade företag.</p> <p>3) <i>Tomtkostnadsbidrag till lokaler för småindustri och hantverk</i> i saneringsområden.</p> <p>4) <i>Flyttningsbidrag till industrier.</i></p>	<p>Statliga <i>saneringslån</i> med 50-årig amorteringstid. För att förränta och amortera dessa äger kommunen utta <i>avskrivningsavgifter</i> av fastigheterna i kommunen med undantag av industrifastigheter, offentliga byggnader samt mindre enfamiljshus. Avgifterna skall avsättas till en <i>saneringsfond</i>.</p> <p>Statliga <i>saneringslån</i> och medel från <i>saneringsfonden</i>. <i>Saneringsbidrag</i> utgår ej.</p> <p>Statliga <i>saneringslån</i>. <i>Saneringsbidrag</i> utgår ej.</p> <p>Statsbidrag. Se B 4).</p>
Bostadsstyrelsens och byggnadsstyrelsens gemensamma delegation (betänkandet Saneringsfrågan, SOU 1954: 31)	Någon bestämd form för saneringssubventioner föreslås ej. Bland tänkbara former nämns <i>engångsbidrag</i> som omedelbart avskrivs, <i>amorteringsfria lån</i> för att täcka den tomtkostnad som inte kan förräntas, <i>löpande bidrag</i> för att täcka utgifter för inte räntabla lån intecknade i fastigheter eller låga tomtträtsavgälder.	<p><i>Statsbidrag</i> till kommun för att täcka högst hälften av utgifterna för saneringssubventioner.</p> <p>Rätt för kommun att utan särskild prövning av Kungl Maj:t uppta <i>lån i öppna marknaden</i> till ett belopp motsvarande den beräknade subventionsutgiften och med 40 års amorteringstid, när kommunen önskar ge saneringssubvention i form av kapitalsubvention.</p>
		<p>1) <i>Saneringslån</i> till kommuner.</p> <p>2) <i>Saneringsbidrag</i> till bostäder med 20 kr/m<sup>2</sup> bostadsyta i sanerad bebyggelse dock högst 1/4 av tomtkostnadsbidraget för en saneringsenhet.</p> <p>3 a) <i>Saneringsbidrag</i> med 20 kr/m<sup>2</sup> för hela våningsytan i fastigheter med <i>kulturhistoriskt värdefulla byggnader</i>.</p> <p>3 b) <i>Särskilt anslag till riksantikvarieämbetet</i> för att bestrida saneringskostnader som inte täcks av bidrag enligt a).</p> <p>4) <i>Statsbidrag för kommunala flyttningsbidrag åt industrier</i> belägna i bostadsområden och vars förflyttning är förenad med stora kostnader för företaget. <i>Statsbidraget</i> skall täcka 50 % av flyttningsbidraget, i ömmande fall 75 %.</p> <p><i>Villkor:</i> Statligt bidrag till kommunala saneringssubventioner bör i de enskilda fallen endast komma i fråga efter en omsorgsfull prövning av saneringsföretagets angelägenhetsgrad och av subventionsbehovets storlek.</p> <p>I första hand bör den statliga bostadslånegivningens förmåner utnyttjas. En förutsättning för statligt <i>saneringsbidrag</i> bör normalt vara att företaget belånas med statligt bostadslån (»tertiärlån»).</p>

gande på ej tidigare exploaterad mark kan tillkomma på ett förut bebyggt område, är följande.<sup>1</sup>

1. Kostnader i samband med *markförvärv*, dvs. extra kostnader för att skapa likvärdiga förutsättningar för bebyggelse jämfört med ett tidigare icke bebyggt område.

2. Ersättning för *befintliga byggnader*.

3. Ersättning till *fastighetsägaren* för förluster i de fall där den tillåtna exploaterings-

graden efter saneringen blir lägre än föredensamma.

4. *Hyresbortfall* för fastighetsägaren.

5. Ersättningar till *boende* (för bl. a. långfristiga hyreskontrakt).

<sup>1</sup> Det bör framhållas att de nämnda kostnadsposternas inverkan är beroende av de i respektive land gällande värderingsreglerna för fastigheter och nyttjanderätter. De olika kostnadsposterna kan sålunda inte utan vidare summeras.



6. Ersättningar till *företagare*.

7. *Flyttningskostnader* för hushåll och företagare.

8. *Rivnings- och röjningskostnader*.

9. *Förvaltningskostnader* för förvärvade saneringsfastigheter (inventeringar, utredningar m. m.).

10. Kostnader för hållande av *erforderligt kapital* för inköp och förvaltning av saneringsfastigheter.

En undersökning som företogs i mitten av 1960-talet och som omfattade ett 30-tal västtyska städer visade att saneringsförlusten uppgick till 12 500 DM per sanerad lägenhet. En fransk undersökning gav liknande resultat.

De finansiella stödåtgärderna kan ha form av dels *lån*, som lämnas med eller utan ränte- och kapitalsubventioner, dels *bidrag* från stat, delstat eller kommun för styrkta underskott vid redovisning av totalkostnaderna för saneringsföretag och för vissa åtgärder som påkallats av saneringen, exempelvis bistånd till hushåll och företag som måste evakueras.

I flertalet av de åtta länder som besvarat en enkät om problem i samband med evakuering av hushåll och företag inom saneringsområden har låginkomsttagare inom saneringsområdena företrädesrätt till nya bostäder med låga hyror, antingen i företag som helt ägs av kommunen såsom i *Israel* och *Storbritannien* eller hos allmännyttiga eller sociala bostadsföretag såsom i *Belgien*, *Polen*, *Västtyskland* och *Frankrike*.

För att underlätta evakueringar beviljas i *Israel* och *Frankrike* billiga lån. I det sistnämnda landet får ett landsomfattande bostadskooperativt företag statliga lån med 100 % av kostnaden för uppförandet av bostäder åt evakuerade familjer med låga inkomster. Räntesatsen på sådana lån är 1 % och amorteringstiden 45 år.

I *Belgien* och *Storbritannien* ges hyresbidrag eller andra subventioner till evakuerade.

I *USA* får invånarna i saneringsområden finansiellt stöd av det allmänna vid uppförande eller förvärv av enfamiljshus. Vidare ges ersättning för flyttningskostnader.

Till de sistnämnda kostnaderna ges ersättning av statsmedel upp till 200 dollar per familj.

Ekonomisk gottgörelse till *företagare* i samband med flyttning från saneringsområde ges bl. a. i Frankrike.

Vid fastställandet av ersättning tas främst hänsyn till inredningens omfattning och tillstånd samt rörelsens omslutning. I USA kan företagare få lån med en räntesats av 3 % under maximalt 20 år.

### 8.5 Saneringsstöd i Förenta staterna, Storbritannien och Danmark

I det följande ges på grundval av offentligt tryck m. m. från Förenta staterna, Storbritannien och Danmark en kort redogörelse för finansieringsstödet till saneringsverksamheten i dessa länder.

#### 8.5.1 Förenta staterna

I Förenta staterna förekommer tre olika administrativa nivåer. Den federala regeringen tillhandahåller genom U S Department of Housing and Urban Development (HUD) en serie av typprogram, som innebär finansiellt stöd till sanering och bostadsbyggande i form av bidrag och lån eller borgensgaranti och som anger standardkrav och övriga villkor för programmets genomförande.

Delstatsregeringarna bevakar bl. a. rättsliga frågor och meddelar bestämmelser för kommunerna beträffande tvångsåtgärder mot markägare i kraft av *eminent domain*, en lag som närmast motsvarar expropriationsbestämmelser.

Det är kommunen som primärt är ansvarig för att upprätta saneringsplaner och att genomföra dessa. Kommunernas styrelser planerar och genomför saneringsprojekten.

##### 8.5.1.1 Målsättning

Den federala bostadspolitiska målsättningen »en god bostad i ett lämpligt bostadsområde för varje amerikansk familj» omsätts på



olika sätt i de kommunala handlingsprogrammen. I storstädernas starkt segregerade bostadsområden är målet att höja slumområdenas standard och stimulera till inflyttning av medel- och höginkomsttagare. I vissa områden i en del städer har man sökt åstadkomma detta genom att i kombination med modernisering totalsanera vissa enheter och därvid bl. a. bygga hus för medel- och höginkomsttagare. Syftet med saneringsprogrammet är att eliminera och förhindra slum och förstörelse. I kraft av *eminent domain* kan kommun mot markägares bestående förvärva de fastigheter som erfordras. Genom att HUD förordnar om finansiell hjälp kan medel ställas till förfogande för saneringens genomförande.

#### 8.5.1.2 Villkor för stöd

För att erhålla federalt stöd krävs att saneringsområdet, *project area*, måste vara förslummat, olämpligt eller förfallet. Ett område anses som olämpligt när det är behäftat med miljömässiga brister i minst två av följande avseenden: för hög exploatering, föråldrad bebyggelse, trafikfarligt eller i övrigt bristfälligt gatunät, olämplig markanvändning. Minst 20 % av bebyggelsen inom området skall ha påtaglig understandard. Saneringsområdet skall utväljas av kommunen. Kommunen skall utarbeta och framlägga planer beträffande områdets återanvändning vilket kan vara bostäder, industri, kommersiell bebyggelse eller allmänt ändamål. Vidare skall saneringsplanerna innehålla ekonomisk kalkyl och framställning om erforderliga lån och bidrag, ävensom en beskrivning av hur evakueringen skall äga rum. Kommunen kan erhålla federala medel för att finansiera detta planeringsarbete. Planerna skall debatteras offentligt och bli föremål för antagande respektive fastställelse av kommunen och HUD. Fastställelsen av saneringsplanen innebär bl. a. att medel reserveras för genomförandet.

#### 8.5.1.3 Finansiering

Det federala stödet tillhandahålls i form av »grants». Med grant menas att U S Department for Housing and Urban Development, sedan en saneringsplan enligt visst typprogram fastställts, tillhandahåller lån eller lämnar en försäkringsgaranti, en form av borgensgaranti, på erforderligt lån. När sedan saneringsåtgärderna utförts enligt bestämmelserna i typprogrammet avskrivs viss andel av lånet som bidrag. Beträffande borgensgaranterade lån övertar HUD betalningsansvaret för bidragsdelen. Sökandens betalningsskyldighet avser återstående del av lånet.

Kostnaderna för de åtgärder som erfordras för planering, administration och markförvärv samt för att iordningställa saneringsmark för nybebyggelse, benämns bruttoprojektkostnader. Genom att dra av inkomsterna, som erhålls då den iordningställda marken försäljs till marknadsvärde med avseende på dess framtida användning, erhålls nettoprojektkostnaderna. Under tiden för planering och sanering erhålls lån eller borgensgaranti från HUD. När saneringen genomförs och marken sålunda försålts görs avräkning, varvid HUD svarar för viss del av nettoprojektkostnaderna med federala medel. Federala medel utgår vanligtvis till 2/3 av nettoprojektkostnaderna i städer med mer än 50 000 invånare. Mindre städer kan i vissa fall få 3/4 av nettoprojektkostnaderna avskrivna. Sanering i projektområden kan baseras på en kombination av flera av HUD:s typprogram med hänsyn till behovet (Urban Renewal Projects).

Avsikten med HUD:s program är att minska saneringskostnadernas (kostnader för att friställa mark) belastning på färdig tomtmark så mycket att priset på denna blir så lågt att det blir attraktivt att sanera. Saneringssubventionerna är nödvändiga eftersom det segregerade boendet medför låga marknadsvärden för färdig tomtmark inom slumområden och sålunda har till följd att inkomsterna från försäljning av färdig tomtmark ej kan bära sanerings-



kostnaderna.

HUD:s saneringsprogram medger att kostnaderna för exploateringsåtgärder samt byggande av komplement och institutioner får inräknas i bruttoprojektkostnaderna. Dessa blir därmed bidragsberättigade till den del de ingår i nettoprojektkostnaderna. Cirka 22 % av HUD:s bidrag till sanering avser bidrag av detta slag.

För att förhindra att fastigheter förslummas och för att bryta en förslumningsprocess i ett tidigt skede infördes år 1965 ett nytt program baserat på en tvångslag att underhålla fastigheter. Enligt detta program kan kommun erhålla grants till sina kostnader för bostadsinspektion och planering. Vidare får i projektkostnaderna medtas kostnader för upprustning av den yttre miljön dvs. gator, parker, belysning o. dyl. Kommunen måste ha ett antaget löpande utvecklingsprogram. Verksamheten innebär bl. a. att kommunen skall förelägga fastighetsägare att underhålla och rusta upp sina fastigheter i enlighet med de hälsovårds- och säkerhetsföreskrifter som fastställs av kommunen. Vid underlåtenhet kan kommunen i kraft av *eminent domain*, som är en form av expropriationslag, överta fastighet och överlåta den till byggherre som fullgör skyldigheten.

HUD har ett stort antal typprogram till vilka olika regler om subvention är knutna. Exempel på sådana program återfinns i del II, kapitlet *Sanering i andra länder*.

### 8.5.2 Storbritannien

Enligt en statlig undersökning av bostadsbeståndet i Storbritannien, som företogs år 1967, fanns i detta land ca 1,8 milj. utdömda bostäder (unfit dwellings), varav 1,1 milj. låg i saneringsområden (clearance areas). Undersökningen gav vidare vid handen att av omkring 14 milj. lägenheter som kunde godtas som bostäder var ca 4,5 milj. i behov av upprustning till en kostnad per lägenhet som uppgick till minst 125 pund (1 600 kr). Med anledning av undersökningens resultat ålades kommunerna att inte bara bedöma behovet av nybyggnad utan

också att klarlägga behovet av åtgärder i hus som inte var i tillfredsställande skick.

Det har befunnits lämpligt att samordna upprustningsverksamheten för hela bostadsområden. Områden med förhärskande bostadsbebyggelse på upp till 500 hus eller fler, där behov föreligger av koncentrerade insatser från det allmännas sida för utförande av upprustning, kan av kommunen klassas som »allmänna upprustningsområden» (General Improvement Areas). En sådan åtgärd innebär en garanti för att bostäderna inom berörda områden skall bestå under överskådlig tid. Man räknar med att fastighetsägarna härigenom kommer att uppmuntras till att upprusta sina hus och hålla dem i gott skick.

Det primära ansvaret för att förbättringsarbeten kommer till stånd i upprustningsområdena åvilar kommunerna. Uppgiften innebär att husägarna skall animeras att utnyttja samhällsligt bistånd för utförande av förbättringsarbeten. Kommunerna skall å sin sida komplettera de enskilda insatserna genom att utföra miljöförbättringar, såsom plantering, förvärv av udda tomter eller av hus, som är otjänliga som bostäder, och iordningställa marken för gemensamhetsanläggningar.

#### 8.5.2.1 Bidrag

Två olika bidragsformer tillämpas, nämligen standardbidrag, som ges för begränsad upprustning, och prövat bidrag som kommunen kan lämna för ombyggnad eller mera omfattande upprustning.

*Standardbidrag* utgår till installation av primära bekvämlighetsanordningar (basic amenities), såsom varmvatten, bad, dusch, tvättställ, wc, diskbänk och skafferier, i hus som beräknas komma att bestå minst 15 år efter upprustningen. Bidrag lämnas till halva installationskostnaden upp till ett visst högsta belopp (200 pund eller 2 500 kr).

*Prövat bidrag* utgår för ombyggnad och mera omfattande förbättring i bostadshus som beräknas bestå i minst 30 år efter förbättringsarbetets utförande. Bidraget får uppgå till halva kostnaden för upprust-



ningen upp till ett högsta belopp av 1 000 pund (12 500 kr). För ombyggnad av hus är maximibidraget 1 200 pund (15 000 kr) för varje tillkommen lägenhet i hus med minst tre våningar.

Husägare som ej kan klara sin del av förbättringskostnaden kan få *lån* hos kommunen mot in-teckning i fastighet. Gälde-närens betalning kan uppskjutas till ägarens bortgång eller husets försäljning.

För utbetalade bidrag till enskilda hus-ägare får kommunen *statsbidrag* med 75 % av kostnaderna. Detta innebär att den enskilde husägaren betalar minst hälften, kommunen högst 1/8 och staten högst 3/8 av kostnaderna för förbättringsarbetet. Staten lämnar bidrag på samma villkor till kommuner som upprustar bostäder som är i deras ägo.

Kommunerna kan vidare få statsbidrag för utförande av *miljöförbättring* i allmänna upprustningsområden. Bidraget utgår med belopp motsvarande halva kostnaden för de utförda arbetena, dock högst 50 pund (618 kr) per bostad inom ett upprustnings-område.

### 8.5.3 Danmark

Saneringsverksamheten i Danmark är en kommunal angelägenhet så till vida, att det är kommunen som har det avgörande in-flytandet på saneringens omfattning. En annan ledande princip är att täckandet av saneringsförluster skall fördelas lika på stat och kommun.

#### 8.5.3.1 Det statliga stödet

Bostadsministern har bemyndigats att lämna lån och bidrag till saneringsverksamheten inom ramar som är angivna i sanerings-lagen.

*Bidrag* kan ges för att täcka hälften av de förluster som uppstår vid genomföran-det av saneringsplaner. Anslagsramen per budgetår uppgår till 10 milj. dkr.

Inom en ram som per budgetår uppgår till 30 milj. dkr. kan *lån* beviljas för att finansiera den del av saneringsförlusten som

inte täcks av statsbidrag samt för andra utgifter i samband med genomförandet av saneringsplaner.

Inom sistnämnda ram kan vidare lån ges till **kommuner och saneringsbolag för för-värv av fastigheter** i områden som kan vän-tas bli sanerade under de närmaste åren. Därför kan lån lämnas till kommuner för utredning angående ersättningar som föran-leds av *expropriation*.

De i saneringslagen angivna ramarna för det statliga saneringsstödet kan för varje särskilt budgetår höjas efter förhandlingar mellan bostads- och finansministrarna och sedan folketingets finansutskott samtyckt till ändringen.

Statsbidrag kan vidare beviljas för om-byggnad och restaurering av byggnader som har *konstnärligt eller historiskt värde*, där en rimlig hyra utan sådant stöd inte skulle kunna fastställas. Omfattningen av och vill-koren för bidrag av detta slag avgörs i var-je särskilt fall.

Statsbidrag kan dessutom lämnas i spe-ciella fall för ombyggnads-, moderniserings- och restaureringsarbeten som företagits i samband med *utarbetandet av sanerings-plan* för ifrågavarande område.

För *forskning, rådgivning och planlägg-ning* rörande sanering och stadsförnyelse kan bostadsministern inom en anslagsram på 2 milj. dkr per budgetår ge anslag.

#### 8.5.3.2 Kommunala bidrag och lån

Kommunerna kan ge bidrag eller lån till hushåll, som blir bostadslösa på grund av sanering, för att helt eller delvis täcka det belopp för deposition, insats eller hyra, som begärs i förskott av värden vid träffandet av hyresavtal. Därutöver kan kommunerna ge ett hyresbidrag, om den hyra som skall erläggas för en lämplig bostad väsentligt överstiger hushållets tidigare bostadskost-nad.

### 8.6 Kommentar

Saneringsverksamheten i utlandet har lik-som i vårt land haft sin tyngdpunkt på riv-



ning-nybyggnad. Under senare tid har emellertid ombyggnad och upprustning blivit ett allt vanligare alternativ till totalsaneringen i en rad europeiska länder och i USA.

De statliga bidrag till saneringsförluster, som förekommer i flera länder och som berörts under punkt 8.4.1, torde främst ha sin grund i ett segregerat boende. Statliga bidrag till bostadssanering, som där omnämns, kan utgå både till totalsanering och modernisering.

I storstäderna i USA och på kontinenten förekommer hela områden med undermålig bebyggelse som nästan enbart bebos av betalningssvaga hushåll. Sådana områden får låg status. – Följderna härav behandlas i uppsatsen Bostadsförhållandenas sociala sidor, del II bilaga 1. – Trots sanering av sådan bebyggelse brukar andra samhällsskikt än den tidigare slumbefolkningen normalt inte efterfråga lägenheter inom saneringsområdet. Under sådana omständigheter kan saneringsförluster inte undvikas, vilket kan motivera bidrag.

I de brittiska industristäderna finns stora områden av omoderna radhusegnahem, som företrädesvis bebos av ägarna. Många av dessa är äldre personer. Subventionerna till sanering av fastigheterna i sådana områden syftar till att få till stånd en samtidig upprustning av hela bostadsbeståndet.

En annan form av statligt stöd på grund av saneringsförlust är de bidrag som lämnas med anledning av minskad byggnadsvolym i samband med gårdssanering, vilket bl. a. förekommer i Danmark. Någon motsvarighet till den omfattande slum som tidigare åsyftas synes inte föreligga i Sverige. Stöd härför kan bl. a. erhållas från Linnéa Gillwicks undersökning Att bo i gamla bostäder (se del II, bilaga 12).

Gillwik konstaterar på grundval av förekomsten av bristsymtom, som skulle kunna anses som kriterier på slum, att andelen hushåll, som varit i kontakt med social-, nykterhets- och barnavårdsnämnd, knappast är högre bland befolkningen i äldre bostadsbebyggelse än bland boende i övriga bostäder. Däremot är andelen ensamstående personer och pensionärshushåll betydligt

större, andelen för sjuklighet, arbetslöshet och invandrarhushåll något högre samt inkomst- och utbildningsnivå något lägre än i bostadshus uppförda efter 1920. Denna relativt gynnsamma bild av det äldre bostadsbeståndet som helhet utesluter dock inte stora regionala variationer och skillnader mellan olika kvarter och stadsdelar inom samma ort i vad gäller hushållens sammansättning. Variationerna härvidlag har ett klart samband med hur bostadsbeståndet vårdas. Undersökningen visar sålunda tydligt, att ju sämre bostäderna i det äldre bostadsbeståndet är, desto större andel av de boende är ensamstående, låginkomsttagare, invandrare, lågutbildade, sjukliga eller har sociala svårigheter. Även om det äldre bostadsbeståndet i våra städer i sin helhet sålunda inte kännetecknas av ett utpräglat kategoriboende, föreligger dock även i vårt land risk för bostadssegregation. Till följd av att underhåll och upprustning helt efteratts i vissa delar av beståndet, är efterfrågan på bostäder där mycket dämpad bland bostadssökandena i allmänhet. På grund härav kommer inflyttningen till de sämsta bostadsområdena till stor del att omfatta hushåll i trångmål av olika slag. Dessa hushåll tillhör i regel de lägsta inkomstskikten.

Den ovilja mot inflyttning i slumområden som – med undantag av då hela området totalsanerats – utgör problem även efter sanering i vissa länder och som där leder till saneringsförluster, har vi emellertid inte motsvarighet till i vårt land. Bostadsförmedlingarna i de av undersökningen berörda städerna har sålunda på utredningens förfrågan uppgivit, att antalet ansökningar om bostad i ombyggda eller upprustade fastigheter vida överstiger utbudet av antalet lägenheter i sådana hus. Detta gäller även i de fall, där bostadsbeståndet tidigare värderats mycket lågt av allmänheten. Vidare har framkommit att där tveksamhet konstaterats bland bostadssökandena har denna gällt hus, som upprustats men vilkas standard fortfarande anses som låg med hänsyn till hyresnivå och utrustning i fullt moderniserade hus. Däremot har man kunnat konstatera inflyttningsmotstånd i vissa



totalsanerade områden. Orsaken härtill har då inte varit områdets tidigare status utan att hyrorna uppfattats som exceptionellt höga i de nya bostäderna.

Bidrag, speciellt konstruerade för att täcka saneringsförluster på grund av inflyttningsmotstånd i moderniserade äldre bostadsområden, kan inte på samma sätt anses motiverade i vårt land. Ej heller problemet med de höga hyrorna i nyproducerade hus i vissa saneringsområden bör lösas med bidrag av sådan typ, utan andra medel bör prövas.

### 8.6.1 Totalsanering

De största problemen att ekonomisera sanering torde uppstå vid totalsanering. En jämförelse mellan totalsanering och nyexploatering i kostnadshänseende visar, att merkostnaderna vid totalsanering främst betingas av högre kostnader för mark och evakuering samt åtgärder för markens iordningställande för nybebyggelse. Bidrag för att täcka förluster, som härrör från höga markpriser, kan bl. a. leda till prisstegringar eller bevarande av en för hög prisnivå i saneringsområden. Detta har påtalats av tidigare saneringsutredningar. Dessa nackdelar var enligt uppgift också orsak till att man i Norge i samband med tillkomsten av saneringslagen inte införde något bidrag för täckande av saneringsförlust. Anses det befogat att vid förvärv av saneringsfastigheter betala förväntningar om framtida ökat hyresuttag, bör man ej kräva förräntning på dessa förväntningsvärden, förrän förväntningarna infriats. Man bör sålunda tillämpa samma kalkylränta vid värdering av fastigheter i samband med förvärv som vid hyressättning.

Ekonomiseringssvårigheter på grund av för höga tomtkostnader vid totalsanering bör i den mån kostnaderna inte kan täckas av hyran bemästras genom att dessa utjämnas i tiden. Saneringskostnader föranledda av evakuering och därmed sammanhängande åtaganden bör begränsas genom administrativa insatser i form av förmedling av bostäder och lokaler på sådant sätt,

att behov av ekonomisk gottgörelse nedbringas. Merkostnader i produktionsledet bör begränsas genom en lämplig produktionsinriktning. Kapitalkostnadernas betydelse i sammanhanget har uppmärksamats av saneringsutredningen.

I kapitel 9 föreslås att amorteringsvillkoren för statslånet görs förmånligare och att läges- och standardtillägg samt saneringstillägg får ingå i låneunderlaget.

### 8.6.2 Ombyggnad

En fastighet före ombyggnad synes vanligtvis vara belånad till ett värde mellan 30 och 50 % av sammanlagda taxeringsvärdet. Det finns sålunda utrymme för återbelåning av fastighet före ombyggnad. För att underlätta finansiering av ombyggnad föreslår saneringsutredningen i kapitel 9 nya regler för beräkning av pantvärde i samband med sådan modernisering. Dessa regler innebär, att först beräknas fastighetsbruksvärde efter ombyggnad. Detta godtas som pantvärde vid belåningen. Det utrymme, som står till förfogande för erhållande av lån, blir då skillnaden mellan gällande lån och den övre lånegränsen.

### 8.6.3 Upprustning

Vid upprustning av hus med kort livslängd, dvs. ca tio år, är det mycket svårt att ekonomisera investeringarna med nuvarande bostadslån till förbättring. Utredningen anser därför viss kapitalsubvention nödvändig för att upprustning av önskad omfattning skall komma till stånd. Denna subvention bör emellertid inte utgå till enskilda fastighetsägare, eftersom risk föreligger att det allmänna vid en framtida kommunal inlösen kan få betala subventionen ytterligare en gång. Att hindra fastighetsägaren att gottgöra sig detta värdeutfall genom någon form av skyddsinteckning torde stöta på svårigheter.

I stället föreslår saneringsutredningen i kapitel 9, att tillämpningsområdet för nuvarande kungörelse om förbättringslån (lån med räntefri stående del och räntesubven-

tion) vidgas, så att kommun eller allmännyttigt bostadsföretag, som i saneringsområde upprustar flerfamiljshus med kort återstående användningstid, kan beviljas förbättringslån för samtliga lägenheter i sådana hus.

Kapitalsubventionen i förbättringslångivningen har i samband med upprustningen av åldringars och handikappades bostäder i glesbygd och mindre samhällen visat sig ge en snabb effekt. Under tiden juli 1964–juni 1970 upprustades sålunda 84 000 bostäder genom förbättringslån. Sociala hänsyn har varit avgörande för statsmakternas ekonomiska åtaganden för att tillförsäkra de nämnda samhällsgrupperna snabb förbättring av bostadsstandarden. Bostadsförhållandena för befolkningen i saneringsområdena kan från flera synpunkter anses vara likartade med de bostadsvillkor, som tidigare varit rådande för den äldre befolkningen i vissa glesbygder. En snabb upprustning får anses nödvändig också i saneringsområdena. Förbättringslånet är ett effektivt medel att nå önskat resultat.

#### 8.6.4 Trafiksanering

Saneringsutredningen har också funnit, att statligt ekonomiskt stöd är nödvändigt till sådana åtgärder vid gårdssanering som erfordras för att förbättra *trafikmiljön* i saneringsområden. Dessa åtgärder kräver samverkan mellan fastighetsägarna. Utredningen föreslår därför i kapitel 12 en statlig bidragsgivning för ändamålet.



### 9.1 Allmänt

Kreditstödet till bostadsbyggandet har ingående behandlats senast av bostadspolitiska kommittén i dess betänkande Bostadspolitiskt kreditstöd (SOU 1966: 44). Betänkandet föranledde sedermera tillkomsten av bostadslånekungörelsen (1967: 552) med det däri ingående paritetslånet samt av en rad andra förändringar. Speciella frågor har behandlats eller behandlas av andra utredningar, bl. a. den sittande paritetslåneutredningen.

Saneringsutredningen anser sig med hänsyn härtill inte ha anledning att gå in på finansieringsfrågorna i hela deras vidd utan endast i vad de direkt sammanhänger med utredningsuppdraget. Utredningen gör följande avgränsningar av frågeställningen:

- a) behandlingen inskränks till frågor om ombyggnad eller förbättring; nybyggnadsverksamheten behandlas endast såvitt gäller totalsanering;
- b) ombyggnad av kulturhistoriskt värdefulla byggnader upptas i ett kommande betänkande;
- c) utredningen ingår ej på frågor om finansiering av småhus; i den mån beteckningen »hus» används i det följande åsyftas följaktligen flerfamiljshus (eller hus som helt eller till övervägande del innehåller lokaler). Det bör dock erinras att gränsen mellan småhus och flerfamiljshus inte är under alla omständigheter klar, bl. a. där-

för att lägenhetsbegreppet är diffust och därför att under senare år tillkommit en rad typer av sammanbyggda huskroppar i bl. a. radhusform. Utredningen förutsätter, att bostadsstyrelsen bevakar dessa frågor och lämnar erforderliga bestämmelser eller förslag.

Statligt kreditstöd till bostadsbyggnadsverksamheten förekommer för närvarande enligt i princip två olika låneformer: bostadslånekungörelsen (1967: 552, sedermera ändrad) och kungörelsen om förbättringslån (1962: 538, sedermera ändrad). Härvid bortses från sådana speciella låne- eller bidragsformer som riktar sig enbart mot vissa typer av lokaler eller som inte avser kostnader för husbyggandet i egentlig mening utan markkostnader (jfr kap. 10). Bostadslånekungörelsen innehåller bestämmelser om såväl nybyggnad, ombyggnad, förbättring som förvärv, under det att kungörelsen om förbättringslån i huvudsak avser endast förbättringsåtgärder.

Fyra frågor framstår för utredningen som centrala vid finansiering i den mening utredningen här angett.

- 1) Kreditförsörjningen i vad avser både byggnadstiden och förvaltningstiden (byggnadskreditiv, långa fastighetskrediter från allmänna marknaden och statslån).
- 2) Standardkraven i bostadstekniskt, byggnadstekniskt och stadsplanetekniskt avseende.
- 3) Tillämpningsområden.

4) Långgivningens konstruktion i olika avseenden (belåningens nivå, kapitalkostnadsvillkor, metodik för återbetalning m. m.).

Målen bör vara: *för kreditförsörjningen* att inte brist på kapital skall lägga kontinuerliga eller återkommande hinder i vägen för en angelägen byggnadsverksamhet; *för standardkraven* att de läggs på lämplig nivå och är i möjlig mån klara och entydiga; *för tillämpningsområdet* att lånen destinerar till hus eller personer, där behov i första hand föreligger *samt för långgivningens konstruktion* att den stimulerar byggnadsverksamheten.

För att ge en bakgrund till utredningens överväganden och förslag i ämnet lämnas till en början en sammanfattande redogörelse för gällande regelsystem (9.2–9.6.7). Det bör härvid betonas att även bestämmelser, som specifikt avser ombyggnad eller förbättring av småhus, medtagits för överblickens skull.

## 9.2 Gällande bestämmelser: allmänt

### 9.2.1 Författningar m. m.

Bostadslånekungörelsen (1967: 552), ändrad 1968: 456, 1968: 754, 1969: 130, 1970: 109 och 1971: 298.

Kungörelsen (1962: 538) om förbättringslån, ändrad 1964: 413, 1966: 371, 1967: 554, 1968: 228, 1969: 132, 1970: 110 och 1971: 299.

Långgivningen för ombyggnad och förbättring utövas för närvarande i form av fyra lånetyper, för vilka gäller olika förutsättningar och villkor. Författningstekniskt har endast termerna »ombyggnad» respektive »förbättring» kommit till användning. Därvid är ombyggnad det vidare begreppet. Tillbyggnad och påbyggnad likställs – utan att det direkt framgår av författningen – med ombyggnad.

Enligt gällande bestämmelser hänförs inte till ombyggnad eller förbättring sådana arbeten som avser endast löpande underhåll. Lån kan dock beviljas för sådant underhåll som direkt betingas av andra arbeten. Om gränsen mellan underhåll och förbättring

är svår att fastställa, behandlas en låneansökan i allmänhet inte restriktivt.

Det bör anmärkas att totalsanering följer reglerna för nybyggnad. Skillnader föreligger endast såtillvida att vissa särskilda tillägg kan göras i pantvärdet, nämligen saneringstillägg samt läges- och standardtillägg.

Låntyperna är följande:

- a) bostadslån för ombyggnad;
- b) bostadslån för förbättring av flerfamiljshus;
- c) bostadslån för mindre ombyggnad av småhus;
- d) förbättringslån.

## 9.3 Gällande bestämmelser för bostadslån till ombyggnad

### 9.3.1 Förutsättningar för lån

Bostadslån för ombyggnad kan utgå till alla kategorier av låntagare, till såväl flerfamiljshus som småhus och oavsett upplåtelseform.

De allmänna förutsättningarna för lån är i första hand följande: huset skall motsvara ett varaktigt behov; huset skall erhålla en standard som i princip motsvarar nybyggnad; kostnaderna skall vara skäliga i förhållande till husets återstående livslängd; ombyggnaden får inte ha endast ringa omfattning (2, 6 och 7 §§). I det följande anges vad som skall förstås med dessa kriterier.

Med *varaktigt behov* avses att det skall kunna bedömas på lång sikt behövas ett visst hus med viss upplåtelseform på en viss plats. Behovet bedöms på grundval av svaret på denna fråga: Är det sannolikt att huset kan i en framtid säljas utan förlust? På så sätt blir husets kreditvärde ett uttryck för styrkan i behovets varaktighet. Detta är inte en fråga enbart vid lokalisering i glesbygder utan också vid bebyggelse i tätorter. Moment i bedömningen är i första hand försörjningsmöjligheterna, befolkningsutvecklingen, tillgång till kommunikationer, skolor, arbetsplatser och annan allmän service, möjligheterna att anordna vatten- och avloppsförsörjning, markbeskaffen-



het, förekomst av buller eller annat intrång, hustyp, lägenhetstyper och upplåtelseformer (hyresrätt, bostadsrätt, äganderätt). Det är givet att denna bedömning ibland måste bli mycket intrikat.

### 9.3.2 Standardkrav m. m.

Såvitt gäller *standardkraven* skall – såsom för nybyggnad – dels lägenheternas storlek, utformning och utrustning uppfylla skäligena krav på god bostadsstandard och dels husets storlek och form samt anordningarna i husets närmaste omgivning vara sådana, att bostadsmiljön blir tillfredsställande. Mera konkret innebär detta, att en bostadslägenhet skall, om inte särskilda skäl till undantag finns, vara försedd med vatten- och avloppsledningar, vattenklosett, anordningar för centraluppvärmning eller motsvarande (elvärme), bad samt tillfredsställande köksutrustning. Vidare skall lägenheten ha tillräckliga biutrymmen. Bostadsmiljön skall anses tillfredsställande, om husets storlek och form och för de boende avsedda anordningar i omgivningen uppfyller bestämmelserna i byggnadsstadgan – bl. a. 38, 39, 42 a) och 53 §§ – samt överensstämmer med den detaljplan som reglerar bebyggelsen i området (stadsplan eller byggnadsplan). Det sistnämnda gäller dock inte, om planen är föråldrad och därigenom inte uppfyller tidsenliga krav. En föråldrad plan skall inte anses ha blivit aktuell genom senare jämkningar, om inte därigenom planen i sina huvuddrag (byggnadsrätt etc.) kommer att uppfylla aktuella krav. Detsamma gäller om dispens erhållits från planen eller från byggnadsförbud.

Vissa rekommendationer i frågor om bostadsstandard – t. ex. rörande bostadsområdet i den översiktliga planeringen, bostadens funktioner och utrymmen samt fastighetsutrustning – finns i bostadsstyrelsens skrift *God bostad* – i dag och i morgon. En ny upplaga av skriften torde komma att innehålla – utöver rekommendationer – även vissa krav för långivningen (anslutande till 6 och 7 §§).

Förutsättning för lån till ombyggnad är

följaktligen att ombyggnaden ger ett resultat som är likvärdigt med nybyggnad. För flerfamiljshus gäller detta samtliga lägenheter i huset. Såvitt gäller lägenheternas storlek och utformning är det dock inte alltid påkallat att vidmakthålla kraven för nybyggnad. Dessa får alltså jämkas, om ett uppfyllande av dem skulle medföra särskilt höga kostnader eller annan väsentlig olägenhet och en nöjaktig standard ändå erhålls.

Såvitt gäller *kostnadernas skälighet* i förhållande till den återstående användningstiden är innebörden bl. a. att huset inte före ombyggnaden kan ha en alltför låg bostads- eller byggnadsteknisk standard. Det förutsätts att arbetena avser antingen tillbyggnad eller sådana åtgärder i huset som medför en väsentlig ökning av bostadsvärdet, t. ex. modernisering av utrustningen, inredning av vindsutrymmen för bostadsändamål eller eljest ändrad disposition av utrymmena.

Bestämmelsen att lån till ombyggnad förutsätter att arbetena ej har endast *ringa omfattning* skall tillämpas med beaktande av arten av och kostnaderna för dessa. Bostadsstyrelsen har utfärdat vissa närmare regler härom. Såvitt gäller småhus saknar bestämmelsen om arbetenas omfattning betydelse för denna låneform. Kostnaderna förutsätts dock vara minst ca 22 000 kronor, eftersom eljest bestämmelserna för mindre ombyggnad blir tillämpliga (se nedan).

Ytterligare ett antal *förutsättningar* skall vara uppfyllda för att lån skall kunna beviljas. Av betydelse är bl. a. reglerna i 9 § om att låntagaren skall ha möjligheter att betala lånekostnaderna och att förvalta huset tillfredsställande samt att de erforderliga hyrorna (årsavgifterna) blir sådana att inte påtaglig risk för förlust föreligger. Kostnadsgränsen för småhus enligt 11 § får inte överskridas genom statslån för tillbyggnad. Avser lånet småhus som skall bebos av låntagaren skall kommunen, enligt 13 §, ha tecknat borgen för förlust intill 5 % av låneunderlaget. Enligt 14 § utgår lån inte, om byggnadsarbetena påbörjats när låneansökningen prövas, om inte synnerliga skäl föreligger eller länsbostadsnämnden lämnat med-



givande. Även rivning i den befintliga byggnaden skall anses medföra att arbetena är påbörjade om inte rivningen endast avser att utröna byggnadens skick.

### 9.3.3 Lånets konstruktion

I låneärendet skall fastställas dels ett *låneunderlag* och dels ett *pantvärde*. Låneunderlaget utgör grund för bestämmande av bostadslånets storlek och pantvärdet för bostadslånets placering i förmånsrättsordningen (19 och 27 §§).

Vid lån till ombyggnad utgör den av länsbostadsnämnden godkända kostnaden låneunderlag. Det får dock inte vara högre än det beräknade värdet av huset i ombyggt skick och inte heller större än låneunderlaget för en motsvarande nybyggnad. I vissa fall är det alltså påkallat att göra en beräkning av låneunderlaget med hänsyn till nybyggnadsreglerna för att utröna, att ombyggnaden inte är dyrare än en nybyggnad. Låneunderlaget för nybyggnad beräknas med ledning av schablonbelopp, som i stort sett skall motsvara kostnaderna för marken och dess iordningställande, grundläggnings- och grovplaneringskostnader, byggnadskostnader och vissa andra kostnader (vinterkostnader, kostnader för finplanering, vissa räntekostnader m. m.).

Avser lånet ombyggnad av *kulturhistorisk märklig byggnad*, kan låneunderlaget bestämmas till högre belopp efter medgivande av Kungl. Maj:t.

I pantvärdet ingår låneunderlaget och därutöver tillägg för mark, byggnad eller annan nyttighet som inte kan inräknas i låneunderlaget (t. ex. läges- och standardtillägg, saneringstillägg och tillägg för icke belåningsbara lokaler).

Vid ombyggnad uppgår låneunderlaget sällan till byggnadens (fastighetens) värde efter ombyggnaden. Pantvärdet bestäms därför i regel till ett belopp som är lika med fastighetens värde. Pantvärdet får dock inte överstiga pantvärdet för en jämförlig nybyggnad, vilket beräknas i huvudsak med ledning av schablonbelopp. Generellt gäller vidare att pantvärdet inte får vara högre

än att in-teckning inom 100 % av detta kan antas utgöra tillfredsställande säkerhet för bostadslånet.

Bostadslånets *storlek* utgör 15, 20, 25 eller 30 % av låneunderlaget, beroende på till vilken »kategori» låntagaren hör. Andelen är 30 % för kommun, allmännyttigt bostadsföretag, landstingskommun eller bostadsföretag, vari sådan kommun har bestämmande inflytande, 25 % för bostadsrättsförening som arbetar utan enskilt vinstsyfte och under kommunal kontroll, 20 % för enskild person som skall bebo småhus och för vissa specialfall samt 15 % i övriga fall (20–24 §§).

Bostadslånet skall *placeras* inom 85, 90, 95 eller 100 % av pantvärdet, allteftersom lånet utgår med 15, 20, 25 eller 30 % av låneunderlaget (28 §). Detta medför att den nedre gränsen för statslånet kommer att variera inom vida marginaler. Om pantvärdet betydligt överstiger låneunderlaget, kan den nedre gränsen komma att ligga så högt som vid ca 80 % av pantvärdet. Det lägsta tänkbara läget är vid 70 % av låneunderlaget (i det fall då pantvärdet är identiskt med låneunderlaget).

Det belopp, som ligger under statslånets nedre gräns, skall täckas av underliggande kredit hos bank eller annat godtagbart kreditinstitut. I den mån det visar sig omöjligt att erhålla sådan kredit utan orimlig tidsutdräkt eller på villkor som inte är godtagbara, kan bostadslånet dock fördjupas (25 och 26 §§). Det är till en början att märka att fördjupningen får räknas endast från 70 % av låneunderlaget. Detta medför, i det fall att det beräknade pantvärdet överstiger låneunderlaget, att det ordinarie bostadslånet »sjunker ned» med undre gränsen vid 70 % av låneunderlaget och att pantvärdestillägget i stället måste finansieras med topplån.

Lån för ombyggnad får i princip fördjupas ända till botten, dvs. intill 70 % av låneunderlaget. För flerfamiljshus finns dock en spärregel av innebörd att lånet inte får överstiga det lån som kunnat utgå för en motsvarande nybyggnad.

Det bör erinras om att statsmakterna un-



der senare år intagit en restriktiv hållning gentemot en utbredd användning av fördjupningsmöjligheterna (prop. 1967: 100, sid. 227).

### 9.3.4 Räntevillkor

Räntan på bostadslånet är – sedan 1968 – rörlig (30 § första stycket). Den fastställs av Kungl. Maj:t – efter förslag av fullmäktige i riksgäldskontoret – för ett kalenderår i sänder och så att den motsvarar den aktuella räntan för statens långfristiga upplåning ökat med 0,25 % för att täcka förvaltningskostnader.

Bostadslåneräntan avser i princip den normala lånedelen, dvs. den som ligger ovanför 70 % av låneunderlaget. Av bl. a. administrativa skäl hänförs till normal lånedel dock även fördjupning under vissa omständigheter.

Kungl. Maj:t har fastställt räntan enligt följande.

1968	6 %	(1967: 767)
1969	6,25 %	(1968: 640)
1970	7,5 %	(1969: 640)
1971	7,5 %	(1970: 679)

Räntan på fördjupat bostadslån (i annat fall än ovan sägs) är också rörlig (30 § andra stycket). Den skall motsvara den allmänna lånemarknadens ränta för obunden primärkredit (0–60 % av låneunderlaget) och sekundärkredit (60–70 % av låneunderlaget) och följer sålunda det officiella diskontots växlingar.

Bostadsstyrelsen har fastställt räntan enligt följande.

	Primärdel	Sekundärdel
1.1.1968—8.2.1968	7,5 %	8,0 %
9.2.1968—10.10.1968	7,0 %	7,5 %
11.10.1968—2.3.1969	6,5 %	7,0 %
3.3.1969—11.7.1969	7,5 %	8,0 %
12.7.1969—16.10.1970	8,5 %	9,0 %
17.10.1970—18.3.1971	8,75 %	9,25 %
19.3.1971—22.4.1971	8,25 %	8,75 %
23.4.1971—	7,75 %	8,25 %

### 9.3.5 Amorteringstider

Amorteringstiden för det *ordinarie bostadslånet* skall vara det antal år som bestäms med hänsyn till husets återstående användningstid och övriga omständigheter, bl. a. kravet på tillfredsställande säkerhet, dock högst 30 år (31 §). Den fastställda amorteringstiden kan dock komma att förlängas vid kostnadsomfördelning (se under 9.3.6).

Amorteringstiden för *fördjupning* bestäms med hänsyn till vad som är normalt i orten för obundna bottenlån. Sedan det ordinarie bostadslånet inlösts, bör dock amorteringstiden förkortas, om det resterande beloppet kan anses ringa i förhållande till den totala ursprungliga belåningen.

### 9.3.6 Metod för återbetalning

Den formella huvudregeln för återbetalning av bostadslån för ombyggnad är rak amortering med en efter hand sjunkande ränta (31 och 32 §§), s. k. *nominellt lån*. Efter sökandens begäran kan emellertid kapitalkostnaderna omfördelas, om det kan anses motiverat med hänsyn till de årliga kostnadernas storlek i jämförelse med motsvarande kostnader för andra hus, s. k. *paritetslån*. Sådan omfördelning avser den del av fastighetskapitalet som motsvarar låneunderlaget för bostäder jämte eventuellt låneunderlag för lokaler om detta ej överstiger 10 000 kronor. Detta innebär att omfördelningen inte avser vare sig lokaler i låneunderlaget, för vilka detta underlag överstiger nämnda belopp, eller sådan del av pantvärdet som överstiger låneunderlaget.

Omfördelningen avser att fylla i huvudsak följande syften: att den ökning av kapitalkostnaderna (och därmed boendekostnaderna) som avskaffandet av de tidigare generella subventionerna medfört, skall belasta de boende först efter hand; att tillfälliga variationer i ränta på den allmänna lånemarknaden inte skall påverka kapitalkostnaderna; att motverka sådana skillnader i kapitalkostnader mellan hus färdigställda olika år som beror på förändringar i byggnadskostnaderna.



Vad låntagaren skall betala vid paritetslån framkommer genom att låneunderlaget multipliceras med den s. k. basannuiteten och ett paritetstal. Basannuiteten är ett procenttal som anger de totala kapitalkostnadernas storlek i förhållande till låneunderlaget. Annuiteten har bestämts så att kapitalkostnaderna inte understiger den nominella nivån för ränta och amortering mer än vad som behövs för att upprätthålla en rimlig relation mellan boendekostnader och inkomster. För ombyggnad av flerfamiljshus eller småhus, som uthyrs eller upplåts med bostadsrätt, är basannuiteten f. n. följande vid olika amorteringstider.

20 år	5,9 %
25 år	5,3 %
30 år	5,1 %

För ombyggnad av småhus som skall bebos av låntagaren gäller f. n. dessa basannuiteter.

15 år	7,9 %
20 år	6,6 %
25 år	5,9 %
30 år	5,3 %

Paritetstalet fastställs kalenderårsvis av Kungl. Maj:t och har till syfte att reglera den takt i vilken förändringarna av de årliga betalningarna för paritetsslånen skall ske och att samtidigt påverka förhållandet mellan kapitalkostnaderna i tidigare byggda hus och i nybyggda hus. Stiger byggnadskostnaderna, ökar också kapitalutgifterna för nya hus vid oförändrad basannuitet. I ett sådant läge skall paritetstalet uttrycka hur mycket kapitalutgifterna i förut byggda hus skall ökas för att komma i paritet med motsvarande utgifter för nybyggda hus.

Paritetstalet har fastställts enligt följande.

1968	1,00
1969	1,00
1970	1,01
1971	1,03

Produkten av låneunderlaget för bostäder, basannuiteten och paritetstalet benämns

baskostnad. Det belopp som enligt denna uträkning debiteras låntagaren understiger vad han enligt de nominella villkoren skulle ha erlagt i ränta för statslånet. Den brist som sålunda föreligger får låntagaren tills vidare täcka genom att låna av staten. Härigenom ökar skulden på statslånet med motsvarande belopp. Till säkerhet för skuldökningen skall låntagaren ställa särskild in-teckningssäkerhet motsvarande i regel 10 % av låneunderlaget. I den mån paritetstalet höjs till följd av ökade byggnadskostnader, stiger även baskostnaden för en och samma årgång av bostadshus. Tanken är att baskostnaden efter hand skall räcka till för att betala såväl kostnaderna på underliggande kredit som till en början hela räntan på paritetsslånet och sedan också amortering av lånet.

Om det skulle visa sig, att byggnadskostnaderna inte stiger och därmed inte heller paritetstalet eller att genomsnittsräntan är hög, finns möjlighet att reglera baskostnaden genom att höja basannuiteten. Vid omvända förhållanden kan basannuiteten i stället sänkas.

### 9.3.7 Förskott på bostadslånet

Bostadslån för ombyggnad (inbegripet fördjupning) kan betalas ut i förskott om det avser småhus som skall bebos av låntagaren (44 §) men f. n. inte om det rör övriga småhus och flerfamiljshus (41 § sista stycket).

Förutsättningar är att kommunen genom proprieborgen åtagit sig ansvar för återbetalning, att låntagaren ställt sådan säkerhet som kommunen begär och att han underkastar sig kommunens särskilda kontroll över byggnadsföretaget.

En underförstådd allmän förutsättning är att förskottet är behövligt, dvs. att låntagaren gör sannolikt att han eljest saknar möjlighet att finansiera arbetena under byggnadstiden.

### 9.3.8 Säkerhet för bostadslånet

Säkerheten för lån till ombyggnad skall i princip utgöras av in-teckning (12 §). Un-



dantagen härifrån är tre: kommun och landstingskommun ställer inte säkerhet; allmännyttigt bostadsföretag och bostadsföretag vari landstingskommun äger bestämmande inflytande får i stället för in-teckning ställa kommunal borgen såsom säkerhet; Kungl. Maj:t kan, om in-teckningssäkerhet inte är möjlig att ställa, lämna medgivande att annan godtagbar säkerhet får presteras.

Kommunens borgensåtagande skall utgöras av borgen såsom för egen skuld (proprieborgen). Sådan borgen är underställningsfri (kungörelsen 1962: 581 med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån, m. m.).

#### 9.4 Gällande bestämmelser för bostadslån till förbättring av flerfamiljshus

Denna lånetyp – som tillkom den 1.7.1967 och senare undergått vissa ändringar – följer i väsentliga hänseenden andra regler än bostadslån för ombyggnad av flerfamiljshus. Likheterna är dessa: samtliga låntagarkategorier kan komma i fråga; kostnaderna skall vara skäliga i förhållande till husets livslängd; förbättringen får inte ha endast ringa omfattning; förutsättningarna enligt 9 och 14 §§ skall vara uppfyllda; låneunderlag och pantvärde beräknas på samma sätt; bostadslånets placering i förmånsrättsordningen och bestämmelserna om säkerhet är desamma.

##### 9.4.1 Förutsättningar för lån

Lån kan utgå, om det kan anses angeläget att i hus med bristfällig standard genomföra förbättringar som innebär en mindre höjning av standarden än den som krävs vid ombyggnad av bostäder, av vilka det föreligger ett varaktigt behov. Här åsyftas exempelvis installation av wc, centralvärme (ev. elvärme) och begränsad upprustning av kök. Kostnader för exempelvis målning och omtapetsering, som erfordras till följd av upprustningsarbetena, eller rivning av ut-

hus, som inte längre erfordras, kan beaktas vid långivningen.

I samband med ombyggnad i ett sammanhang av kvartersenheter kan åtgärder-na omfatta ingrepp av stadsplanemässig art. Så t. ex. kan upprustningen kombineras med åtgärder för att ge en godtagbar yttre miljö och för att förbättra parkeringsförhållan-dena.

Långivningen bör i första hand inriktas på förbättring av större bostadskomplex i en ägares hand eller med skilda ägare, om en ändamålsenlig samordning kan ske. Detta kan äga betydelse för projektets ekonomiska förutsättningar och kan antas skapa bättre villkor för en tidsmässigt mera enhetlig sanering av ett område. Även enstaka och mindre flerfamiljshus bör kunna komma i fråga, om så befinner lämpligt med hänsyn till de grundläggande förutsättningarna för långivningen.

I det äldre bostadsbeståndet är antalet lägenheter med bristfällig standard ofta så stort att lägenheterna kan antas i betydande utsträckning komma att brukas åtskilliga år, innan de genom nybyggnad eller genomgripande ombyggnad kan ersättas med tidsenliga bostäder. Förmedlingsorganet har att ingående bedöma angelägenheten av att ifrågasätta upprustningsåtgärder kommer till stånd, varvid ekonomiska och bostadssociala skäl bör vägas mot varandra. Lån kan komma i fråga endast om en planerad eller önskvärd sanering inte försenas eller försvåras. Arbetenas omfattning skall anpassas bl. a. till husets återstående användningstid. Det är önskvärt att ett kommunalt saneringsprogram innefattande bl. a. tidsmässiga och teknisk-ekonomiska aspekter i tillämpliga delar åberopas i samband med ansökningen. Saknas ett sådant program bör förmedlingsorganet redovisa det material och de överväganden, varpå dess uppfattning grundas.

I orter där sanering inte är aktuell, är det likväl av vikt att här avsedda upprustningsåtgärder inte medför, att ett mindre tillfredsställande bostadsbestånd permanentas.



#### 9.4.2 Standardkrav

Under förutsättning att en efter förhållandena godtagbar lösning erhålls av bostadsbehovet, får undantag göras från eljest gällande bestämmelser om lägenheternas storlek, utformning och utrustning.

#### 9.4.3 Fördjupning

Bostadslånet får fördjupas utan prövning av sökandens möjligheter att erhålla underliggande kredit (25 § andra stycket). Detta medför att fördjupning till botten blir regel.

#### 9.4.4 Amorteringstider

Amorteringstiden skall vara gemensam för det ordinarie bostadslånet och för fördjupningen (31 § fjärde stycket och 30 §). Detta medför att lånedelarna kan behandlas som ett enda lån.

Amorteringstiden får vara högst 20 år (31 §). Vid bestämningen av amorteringstiden skall inverka de boendes hyresbetalningsförmåga, eventuell tidsplan för sanering av huset och kravet på tillfredsställande säkerhet.

#### 9.4.5 Metod för återbetalning

Ränta och amortering skall betalas i form av annuiter som beräknas efter 6,5 % ränta och den fastställda amorteringstiden. Om bostadslåneräntan är högre än 6,5 %, betalas jämte annuiteten en mot skillnaden svarande tilläggsränta. Är räntesatsen lägre görs i stället avdrag med ett mot ränteskillnaden svarande belopp (33 a §).

Annuiteten utgör, vid den fastställda räntesatsen 6,5 %, följande vid olika amorteringstider.

10 år	13,76 %
15 år	10,54 %
20 år	9,01 %

#### 9.4.6 Förskott på bostadslånet

Bostadslånet får betalas ut i förskott enligt samma bestämmelser som gäller för om-

byggnad av småhus som bebos av låntagaren.

#### 9.5 Gällande bestämmelser för bostadslån till mindre ombyggnad av småhus

Lån till ombyggnad i här angiven mening kan utgå till varje typ av småhus oavsett upplåtelseform. Den avgörande skillnaden gentemot egentlig ombyggnad är att huset förutsätts ej fylla ett varaktigt behov. Detta medför att kraven på nybyggnadsstandard ej upprätthålls. I den mån låneunderlaget är högst 20 000 kronor (och kostnaderna därigenom högst ca 22 000 kronor) gäller åtskilliga särskilda regler. Denna långivning kan sägas vara ett komplement till förbättringslångivningen (se under 9.6).

Arbetena kan avse upprustning av endast en del av huset. Sålunda kan lån utgå för bl. a. anordningar för vatten och avlopp, för elektrisk installation samt för att förbättra värmeisoleringen. Vid elinstallation inräknas den kostnad som fastighetsägaren får vidkännas för anslutning till eldistributionsanläggning. Detsamma gäller i fråga om anslutningsavgift till gemensamt vatten- och avloppsnät.

Från standardkrav beträffande lägenhetsstorlek, utformning och utrustning får göras sådana undantag som behövs för att låneunderlaget skall bli högst 20 000 kronor, under förutsättning att en förhållandevis godtagbar standard ändå erhålls.

Avser ansökningen jordbruksfastighet beaktas följande. Syftet med sådant lån är i allmänhet att uppnå en temporär upprustning till godtagbar standard, bl. a. för att inte dåliga bostadsförhållanden som sådana skall framtvinga flyttning från orter med vikande sysselsättning för personer som inte har anledning att flytta av sysselsättningskäl. Denna upprustning kan medföra, att en yttre rationalisering blir uppskjuten därför att ägarens säljbenägenhet minskar genom upprustningsåtgärderna. I dylika fall skall en avvägning göras mellan jordbrukspolitiska målsättningar och rent social omsorg om ägarens bostadsförhållanden. De sociala skälen bör därvid i allmänhet väga



tyngst, så att lån vägras endast i undantagsfall, framförallt när sökanden kan anses ha ett likvärdigt bostadsalternativ.

Arbetenas *omfattning* får ej vara endast ringa (7 §). Omfattningen skall i regel anses ringa om kostnaderna understiger 4 000 kronor för enfamiljshus och 6 000 kronor för tvåfamiljshus.

Amorteringstiden får vara högst 20 år (31 §). Samma kriterier för bestämning av denna tid gäller som för ombyggnad i övrigt.

Lånet får *fördjupas* till botten utan prövning av möjligheterna att erhålla underliggande kredit. Eftersom räntevillkoren är desamma, kan lånet behandlas som ett enda lån.

Räntan är variabel och densamma som den vanliga bostadslåneräntan (se under 9.3.4).

För återbetalning kan endast nominella villkor (rak amortering) komma i fråga (32 §).

Kommunalt ansvar för förlust är inte erforderligt för denna typ av lån (13 §).

Förskott på bostadslånet kan utbetalas under samma förutsättningar som för egentlig ombyggnad av småhus (se under 9.3.7).

Som säkerhet godtas generellt kommuns borgen, om inteckning inte kan lämnas och fastighetsägaren inte ställer inteckning till förfogande. I sådant fall skall nyttjanderätten till marken säkerställas genom ett in-teckningsbart avtal.

## 9.6 Gällande bestämmelser för förbättringslån

Förbättringslånen företer beträffande vissa allmänna förutsättningar betydande likheter med bostadslån för mindre ombyggnad av småhus men i andra hänseenden stora olikheter.

### 9.6.1 Låntagarkategorier

Förbättringslån kan utgå till enskild person, som uppfyller vissa villkor, samt till kommun och allmännyttigt bostadsföretag i vissa fall.

Enskild person som äger eller med nyttjanderätt innehar en lägenhet i småhus kan få förbättringslån (1 §) om han antingen

a) är 60 år gammal;

b) har någon form av folkpension (dvs. förutom ålderspension även förtidspension eller familjepension);

c) är handikappad (varmed avses person vars sysselsättningsmöjligheter och därmed även möjligheter till försörjning i betydande mån begränsas av en fysisk eller psykisk svaghet eller defekt); eller

d) tillhör befolkningsgrupp som lever under särpräglade förhållanden (samer och jämställda samt zigenare).

Kommun och allmännyttigt bostadsföretag kan få lån för flerfamiljshus om huset helt eller delvis bebos av personer ur grupperna a) och b). Lånet avser därvid endast de lägenheter som bebos av personer ur nämnda kategorier.

I vissa fall kan även annan enskild person få lån, om hushållsmedlem tillhör någon av grupperna a)–d).

### 9.6.2 Behovsprövning

En ytterligare allmän förutsättning är att sökandens (makarnas) beskattningsbara inkomst vid statlig taxering är högst 7 000 kronor och att sökanden med hänsyn till betalningsförmåga och kostnaderna för förbättringen har behov av lån (6 §).

Från inkomstregeln får göras undantag i vissa fall, bl. a. om sökanden inom de närmaste åren väntas få en sådan lägre inkomst att gränsen underskrids.

Såvitt gäller betalningsförmåga skall hänsyn tas endast till på längre sikt betydelsefulla faktorer, bl. a. om förmögenhet rimligen bör tas i anspråk och inverkan av särskild försörjningsplikt mot annan än make. Nettoförmögenhet som överstiger 80 000 kronor föranleder i allmänhet att lån inte utgår, under det att förmögenhet om högst 50 000 kronor inte skall ha någon betydelse vid denna prövning.

### 9.6.3 Åtgärder

Förbättringslåneformen skall i huvudsak användas för iståndsättning av lägenhet med svåra brister eller kompletterande utrustning av denna.

Om huset beräknas få stadigvarande användning för bostadsändamål men sökanden inte förmår eller önskar bygga om huset så grundligt att det erhåller ett med nybyggnad i huvudsak likvärdigt skick, bör åtgärdernas omfattning bestämmas så, att en framtida mera genomgripande ombyggnad inte försvåras.

Förbättringslån kan beviljas såväl för allmän som mera begränsad upprustning av huset, t. ex. anordningar för vatten och avlopp, centralvärme eller elektrisk installation. Arbetet bör om möjligt planeras så att det efter förbättringen inte kvarstår brister som i en nära framtid påkallar ytterligare åtgärder.

Förbättringslån beviljas i princip inte till att täcka kostnader för åtgärder till vilka hänsyn tagits i samband med tidigare statligt lån. Om en tidigare belånad nyttighet genom omständigheter som inte kunnat förutses blivit otjänlig och sökanden saknar möjlighet att eljest finansiera förbättringen, får lån emellertid undantagsvis beviljas.

### 9.6.4 Lånets storlek

Förbättringslånet är avsett att täcka kapitalbehovet för arbetena. Någon underliggande kredit skall således inte upptas. Förbättringslån till enskild person utgår med 90 % och till kommun eller allmännyttigt bostadsföretag med 100 % av de godkända kostnaderna (7 §). Någon formell övre gräns för förbättringslånet finns inte. Genom andra begränsningsregler kommer det dock sällan att överstiga 30 000 kronor. Som minimum brukar anges en kostnad om ca 2 000 kronor.

### 9.6.5 Lånets konstruktion

Räntan är fast och utgör 4 % (10 §). Endast i ett specialfall, nämligen då amorte-

ringstiden förkortas i stället för att lånet uppsågs till inbetalning, följer räntan den vanliga bostadslåneräntan (13 §).

Amorteringstiden är högst 25 år. Som regel skall den dock inte vara längre än 10 eller 15 år (10 §).

Lånet återbetalas i form av lika stora fasta annuiteter. Annuiteten utgör följande vid olika amorteringstider.

10 år	12,23 %
15 år	8,93 %

Av beloppet kan högst 12 000 kronor för varje lägenhet utgöra räntefri stående del, vilken avskrivs efter 10 år om den inte dessförinnan uppsågs till inbetalning av särskilt skäl. Storleken av det räntefria stående beloppet bestäms med hänsyn till bl. a. godkänd kostnad, inkomst, förmögenhet och försörjningsbörd. Beloppet kan vara högre än 12 000 kronor i vissa fall (samer och boende i Karesuando).

### 9.6.6 Förskott

Förskott kan lämnas på förbättringslån om förmedlingsorganet anser det angeläget och kommunen åtager sig ansvar gentemot staten (genom borgen) för återbetalning. Räntan på amorteringsdel av förskott är 4 % (17 §).

### 9.6.7 Säkerhet

Säkerheten skall i första hand utgöras av inteckning. Om sökanden är ur stånd att lämna sådan, är även annan säkerhet godtagbar (t. ex. borgen). Kommun ställer inte säkerhet, under det att allmännyttigt bostadsföretag skall lämna säkerhet i form av kommunal borgen. Säkerheten skall omfatta även räntefri stående del. Består lånet endast av en räntefri stående del om högst 3 000 kronor, får lånet dock utlämnas helt utan säkerhet (8 och 9 §§).

### 9.7 Terminologi

Av redogörelsen i det föregående framgår att »bostadslån till förbättring av flerfamiljs-



hus» är helt väsensskilt från »förbättringslån». Benämningarna är emellertid så lika att risk för förväxling föreligger. Utredningen använder i det följande för den förstnämnda låneformen benämningen *upprustningslån för flerfamiljshus*. I anslutning här till bör låneformen »bostadslån till mindre förbättring av småhus» benämnas *upprustningslån för småhus*, varjämte »bostadslån till ombyggnad» lämpligen benämns *ombyggnadslån*.

Dessa låneformer bör ha den sammanfattande benämningen *moderniseringslån*, se även 9.20.

Termen *förbättringslån* skulle därigenom komma att förbehållas lån enligt den särskilda kungörelsen om förbättringslån.

### 9.8 Belåningens nivå

Som villkor för lån gäller för närvarande att produktionskostnaderna ej får bli så höga att svårigheter för uthyrning till därav föranledda hyror uppstår, vilket i sin tur skulle kunna innebära förlustrisk för långivaren (staten).

Under och närmast efter andra världskriget, när bostadsbyggandet i stort sett genomfördes på obebyggd mark i städernas ytterområden betraktades »1939 års hyresnivå» som ett uttryck för vad som var godtagbart med hänsyn till de boendes betalningsvillighet och frånvaro av förlustrisk. Genom de hyreshöjningar, som inflation och räntehöjningar medfört, samt den variation i fråga om bostädernas beskaffenhet och utrustning, som successivt uppkommit, har sådana mått på »hög hyra» och »förlustrisk» blivit oanvändbara. Numera söker man vid bedömning av produktionskostnader hållpunkter i aktuellt jämförelsematerial. Vid prövningen av ett låneärende skall i fråga om såväl produktionskostnader som hyror ett yttrande från förmedlingsorganet föreligga. Länsbostadsnämnden är ej bunden av detta men bör dock godta yttrandet i den del det avser förlustrisk för staten.

Genom de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen (KBP) förutsätts kommunen styra bostadsbyggandet så, att bostadskost-

naderna ej överstiger vad som kan anses rimligt med hänsyn till de bostadssökande.

Generellt gäller att staten ej skall lämna lån under bl. a. följande förutsättningar

- om markpriset överstiger vad som är skäligt; härigenom motverkas en pris-skrub på mark;
- om produktionskostnaden överstiger vad som är skäligt; härigenom avses att allmänt motverka höga bostadskostnader och slöseri med knappa investeringsresurser;
- om påtaglig förlust riskeras under förvaltningsskedet; härigenom skyddas staten som långivare.

### 9.9 Kapitalförsörjningen

#### 9.9.1 Nuvarande förhållanden

Beträffande den statliga långivningen görs för närvarande åtskillnad mellan nybyggnad och ombyggnad på så sätt, att skilda medelsramar fastställs för å ena sidan beslut om bostadslån till nybyggnad och å andra sidan beslut om bostadslån till ombyggnad och räntebärande förbättringslån.

Fr. o. m. år 1971 har i kreditivhänseende ombyggnad jämförts med nyproduktion. I överenskommelsen den 5 februari 1971 mellan delegationen för bostadsfinansiering och kreditinstituten har sålunda företrädarna för kreditinstituten förklarat sin vilja att medverka till att byggnadskrediter även säkerställs för statligt belånade ombyggnader av småhus och flerfamiljshus.

I anslutning till nämnda överenskommelse har numera de s. k. prioriteringsreglerna på kreditmarknaden ändrats så, att tills vidare statsbelånade ombyggnader av flerfamiljshus och småhus blir likställda med nybyggnad av bostäder.

Som tidigare nämnts i kap. 5 har en försöksverksamhet påbörjats med bostadssaneringsprogram (BSP) som skall inordnas i KBP.

Från praktisk synpunkt antecknas att det finns underlag att på s. k. kreditivlistor i likhet med nybyggnad redovisa de ombyggnadsprojekt som skall finansieras med statliga lån.



## 9.9.2 Förslag

Utredningen anser, att en särskild medelsram bör fastställas för beslut om moderniseringslån och räntebärande förbättringslån. Ramen bör ej låsas till visst antal lägenheter. Ramen bör utökas i takt med behovet på sätt som framgår av bostadssaneringsprogrammen och KBP. Fördelningen av ramar mellan län och kommuner bör ske med hänsyn till behovet enligt dessa program, uppgifter om bostadsbeståndets kvalitet samt efterfrågan på medel.

## 9.10 Teknisk standard vid modernisering

### 9.10.1 Nuvarande förhållanden

Av 6 och 7 §§ bostadslånekungörelsen framgår att lån till ombyggnad förutsätter bl. a., att bostadslägenheternas storlek, utformning och utrustning uppfyller skäligen krav på god bostadsstandard samt att husets storlek och form och de anordningar i husets närmaste omgivning som är avsedda för de boende är sådana, att bostadsmiljön blir tillfredsställande. Författningsreglerna är i detta hänseende likalydande för nybyggnad och ombyggnad.

Med denna mycket allmänna utformning faller det av sig självt att en närmare konkretisering måste kunna utfalla i viss mån olika vid tillämpning på nybyggnad respektive ombyggnad. Bostadsstyrelsen har för nybyggnad i anslutning till 6 § kungörelsen utfärdat vissa ävenledes allmänt hållna tillämpningsföreskrifter beträffande dels lägenhets utrustning och dels den yttre miljön, i princip av samma innebörd som Kungl. Maj:ts tidigare tillämpningsföreskrifter till 1962 års bostadslånekungörelse. De innehåller i huvudsak att bostadslägenhet skall, om inte särskilda skäl till undantag finns, vara försedd med vatten- och avloppsledningar, vattenklosett, anordningar för centraluppvärmning eller motsvarande (elvärmme), bad, tillfredsställande köksutrustning och tillräckliga biutrymmen. Såvitt gäller den yttre miljön sägs att den skall anses godtagbar om den överensstämmer med vissa bestämmelser i byggnadsstadgan och med

detaljplanen för området, om inte denna är föråldrad. Ytterligare föreskrifter existerar inte för närvarande. Det viktigaste dokumentet är dock i detta hänseende styrelsens skrift *God bostad*. Enligt styrelsens egen uttryckliga utsaga är denna emellertid en samling rekommendationer. Genom den praktiska tillämpningen i olika detaljer utbildas dock en viss standardnivå som inte anses kunna underskridas.

Såvitt gäller ombyggnad anger styrelsens föreskrifter, att de för nybyggnad gällande kraven får jämkas beträffande lägenheternas storlek och utformning, om ett uppfyllande av kraven skulle medföra särskilt höga kostnader eller annan väsentlig olägenhet och en nöjaktig standard ändå erhålls. Beträffande lägenhets utrustning gäller dock de förut nämnda, allmänt hållna, kraven oförändrade. Denna relativa principiella likställdhet mellan ombyggnad och nybyggnad har sin grund i statsmakternas under tidigare år gjorda uttalanden. Det ligger emellertid ett dilemma i att jämningsmöjligheterna beträffande utformningen av lägenheterna eller jämställdheten beträffande utrustningen av dessa inte är relaterade till några i skrift dokumenterade krav.

### 9.10.2 Vissa utgångspunkter

Utredningen vill i anslutning till det här sagda ange följande principiella utgångspunkter.

Utredningen utgår från att, när olika krav kan formuleras och fastställas, dessa införs i anslutning till vederbörande författningstext i bostadsstyrelsens tryckta tillämpningsföreskrifter till lånekungörelserna.

Utredningen finner vidare, att författningen bör formuleras olika när det gäller standarden för nybyggnad respektive ombyggnad. Författningen kan eljest leda till föreställningen att exakt samma krav skulle gälla för ombyggnad som för nybyggnad, vilket aldrig varit avsett. Det gäller särskilt krav på lägenhets storlek och utformning, vilka kan vara ovidkommande eller omöjliga att uppfylla vid ombyggnad. Bättre torde vara att anknypa standardkraven till lä-



genhetens rymlighet samt dess utrustning för hygien och matlagning.

### 9.10.3 Bostadsteknisk standard vid ombyggnad

Vad avser lämplig bostadsstandard vid ombyggnad har utredningen gjort följande överväganden.

Nyproduktionens standardnivå bestäms i olika hänseenden av de allmänna tekniska byggbestämmelserna i byggnadsstadgan och Svensk byggnorm m. m. samt – i den mån finansiering med statliga lån sker, vilket är fallet i ca 90 % av bostadsproduktionen – även av lånevillkor och regler för beräkning av lånets storlek och placering i för-månsrättsordning i bostadslånekungörelsen jämte bostadsstyrelsens rekommendationer i God bostad. I inte ringa omfattning inverkar vid val av standardnivå dessutom faktorer som allmän praxis, ortens sed, byggherrens önskemål och strävanden vad gäller kvalitet och kostnader, projektörens rådgivning och skicklighet, entreprenörens insatser m. m.

Enligt utredningens mening bör ombyggnadsstandard i funktionshänseende i huvudsak motsvara nybyggnadsstandard men i avseende på utförande kunna underskrida denna. En väsentlig faktor vid denna bedömning är att lån till begränsade insatser inte kan ges på samma villkor som till ombyggnad, som ger ett mer långsiktigt kreditvärde. Därför blir kapitalkostnaden för en begränsad insats ofta större än vad som motsvarar standardökningen.

Det bör inte komma i fråga att göra någon principiell avvikelse från det hittillsvarande synsättet på standardfrågor, när det gäller fråga om lån till ombyggnad i förhållande till nybyggnad. Detta synsätt innebär, såvitt gäller ombyggnad, att det i princip förutsätts samma standard som för nybyggnad men att det i viss mån och i vissa avseenden skall kunna göras undantag från denna nivå. Så länge inte vare sig kraven för nybyggnad eller räckvidden av undantagsmöjligheterna är åtminstone i sina huvuddrag angivna i konkreta termer, är emel-

lertid några problem inte lösta. Utredningen vill för sin del utgå från att en framtida ny upplaga av God bostad kommer att i form av vissa föreskrifter ange vad som är godtagbart vid nybyggnad och ombyggnad. I avvaktan härpå har utredningen i del II, bilaga 6, sökt ange de avsteg från nybyggnadsstandarderna som kan medges vid ombyggnad. Självfallet bör detta arbete kunna utvecklas ytterligare med bibehållande av det allmänna målet. De modifieringar i bostadsstandard, som bör godtas vid ombyggnad, bör enligt utredningens mening motiveras av byggnadstekniska och andra förutsättningar, som inte kan påverkas till rimlig kostnad eller utan särskild olägenhet i övrigt.

Såvitt gäller lån till upprustning av flerfamiljshus (jfr 9.4) anser utredningen, att den standard i regel bör vara tillfyllest som anges som den lägsta godtagbara i kapitel 13.

### 9.10.4 Stadsplaneteknisk och byggnadsteknisk standard vid ombyggnad

Stadsplanetekniska krav ställs i planer som antagits och fastställt enligt bestämmelserna i byggnadslagen. Gällande byggnadstekniska krav återfinns i huvudsak i Svensk byggnorm (SBN), som utges av statens planverk i anslutning till byggnadsstadgan. Planbestämmelser och nämnda byggnadsreglerande bestämmelser behandlar i första hand nybyggnad.

Ovan har beskrivits de bostadstekniska krav som bör ställas i samband med statlig långgivning till ombyggnad. Däremot bör länsmyndigheten inte ställa stadsplanetekniska och byggnadstekniska krav utöver vad som anges av de byggnadsreglerande myndigheterna; se kapitel 16.

När det gäller stadsplaneteknisk standard på kvartersnivå vill utredningen särskilt peka på önskvärdheten av att s. k. gårdssanering i möjligaste mån kommer till stånd. Denna fråga har behandlats i flera tidigare sammanhang, senast i SOU 1970: 1, Barns utemiljö. Utredningen förutsätter, att de medel för främjande av samverkan mellan fastigheter, som beskrivits i kapitel 12, skall



komma till användning bl. a. för gårdssanering. Sådan form av samverkan mellan fastigheter inom samma kvarter utgör för övrigt en teknisk förutsättning för trafiksanering.

## 9.11 Tillämpningsområden

### 9.11.1 Allmänt

Utredningen finner anledning att ta upp frågan om långivningens tillämpningsområde ur två aspekter, båda avseende förbättringslån.

### 9.11.2 Förbättringslån till flerfamiljshus som inte enbart bebos av pensionärer

Förbättringslån till flerfamiljshus kan, såsom tidigare sagts, utgå till kommun och, sedan 1 juli 1971, även allmännyttigt bostadsföretag. En förutsättning har varit att huset i dess helhet beboddes – bortsett från bostad för fastighetsskötare – av pensionärer eller jämställda (personer som fyllt 60 år).

I petita för budgetåret 1971/72 anförde bostadsstyrelsen följande:

»(Såsom redan angivits) kan när det gäller flerfamiljshus förbättringslån utgå endast om samtliga lägenheter i huset bebos av åldringar. Detta begränsar möjligheterna att använda förbättringslån för upprustning och förbättring av flerfamiljshus. I de fall förbättringslånet utnyttjas för ändamålet, har det i tätorterna medfört en kategorisering av boendet som ansetts icke önskvärd. Dessa olägenheter skulle undvikas, om förbättringslån kunde beviljas för flerfamiljshus, även om samtliga lägenheter icke förbehålles åldringar. Bostadsstyrelsen förutsätter, att saneringsutredningen kommer att behandla denna fråga.

I ett aktuellt fall avseende en omfattande upprustning av ett kvarter med flerfamiljshus har det befunnits uppenbart olämpligt att samla alla de lägenheter, som skall bebos av åldringar, till vissa trappuppgångar med syfte att möjliggöra belåning med förbättringslån. Det har därför ifrågasatts om inte förbättringslån skulle kunna utgå även vid en friare fördelning av dessa lägenheter inom kvarteret. Andra liknande fall kan uppkomma. I avvaktan på saneringsutredningens överväganden bör därför

bostadsstyrelsen få bemyndigande att, när särskilda skäl föreligger, medge att förbättringslån för upprustning av flerfamiljshus må utgå, även om endast en del av lägenheterna i ett hus förbehålles åldringar. Lånet skulle i dylikt fall endast avse de lägenheter som är avsedda att bebos av åldringar.»

Frågan har inte behandlats i 1971 års statsverksproposition. Emellertid har Kungl. Maj:t den 7 maj 1971 utfärdat sådana ändrade tillämpningsföreskrifter till 1 § förbättringslånekungörelsen, att det från och med den 1 juli 1971 är tekniskt möjligt att bevilja förbättringslån, oavsett att inte alla lägenheter i ett hus är avsedda att bebos av pensionärer. Bostadsstyrelsen har utfärdat vissa föreskrifter i anslutning härtill, innebärande bl. a. att lånet skall avse de lägenheter i huset vilka bebos av pensionärer eller jämställda. Vad som härigenom genomförts ligger helt i linje med saneringsutredningens önskemål. Utredningen har på grund härav inte anledning att föreslå ytterligare åtgärder i denna del.

### 9.11.3 Förbättringslån till vissa hus i avvaktan på totalsanering

Förbättringslåneformen – vars främsta kännetecken är viss räntefri stående del samt låg och fast ränta på amorteringsdelen – är i princip destinerad till speciella kategorier av boende, i huvudsak pensionärer och handikappade.

Kommun måste förvärva fastigheter som skall rivas på grund av cityreglering, större trafikaneläggning, gatuvitgning osv. De planer som anger rivningsbehovet kan vara områdesplaner (se kapitel 5), arbetsplaner för allmänna vägar, fastställda general- och stadsplaner. De fastigheter, som kommun i avvaktan på genomförande av rivning ges möjlighet att förvärva på frivillig väg, är ofta de sämsta och mest nedslitna inom området, och i dessa fastigheter förekommer ej sällan hyresgäster med sociala problem. Från allmän bostadsförsörjningssynpunkt kan det inte vara försvarbart att bibehålla sådana fastigheter i oförändrat skick trots att en upprustning från företagsekonomisk synpunkt är klart oekonomisk på grund av att erforderlig investering inom ramen för skåliga hy-



ror ej kan amorteras på tiden fram till rivningstillfället. Denna situation kan också göra att kommun visar tveksamhet inför förvärv av denna typ av fastigheter och på så sätt i det längsta undviker problemen. Förekommande förbättringslån synes med sin subventionsdel vara lämpade för finansiering av upprustningar av den typ av fastigheter, varom här är fråga. Nuvarande bestämmelser kan emellertid även efter ovan nämnda ändring medföra att endast sådana kategorier boende, som berättigar kommun eller allmännyttigt företag att erhålla dylika lån, kan komma att bebo sådana hus. För att undvika utpräglat kategoriboende och underlätta ett kvarboende samt för att stimulera kommun att upprusta hus, som skall rivras inom överskådlig tid, föreslås att nuvarande förbättringslån skall kunna ges till kommun eller allmännyttigt företag för förbättring av flerfamiljshus, som enligt en av kommunfullmäktige antagen områdesplan eller enligt fastställd general- eller stadsplan skall rivras och detta enligt av kommunfullmäktige godkänd tidsplan skall ske inom femton år. Lån bör därvid kunna utgå oberoende av vilka personer som bor i lägenheterna. Den föreslagna låneverksamheten bör i övrigt följa villkor och förutsättningar för förbättringslån och till en början ha karaktär av försöksverksamhet.

#### 9.12 Lånesystemets tekniska konstruktion: allmänt

I det föregående har anförts att lånesystemet, taget i mera exklusivt teknisk mening, har en grundläggande betydelse i finansieringssammanhangen. En rad faktorer kommer därvid i betraktande. Hit hör sålunda frågor om bestämmande av

- 1) pantvärde
- 2) låneunderlag
- 3) statslånets storlek (låneandelar)
- 4) statslånets placering i förmånsrättsordningen
- 5) amorteringstid och basannuitet
- 6) räntesatser
- 7) metodik för återbetalning
- 8) villkor för utbetalning i förskott
- 9) villkor för fördjupning.

Utredningen behandlar i det följande flertalet av dessa frågor fördelade med hänsyn till olika låneformer, dels bostadslån till nybyggnad i samband med totalsanering, dels ombyggnadslån och dels upprustningslån till flerfamiljshus.

#### 9.13 Lånesystemet: bostadslån till nybyggnad vid totalsanering

##### 9.13.1 Allmänt

Såsom tidigare angivits har utredningen inte anledning att behandla mera allmängiltiga regler för finansiering av nybyggnad. Bortsett från att särskilda regler finns för läges- och standardtillägg samt saneringstillägg gäller vid totalsanering samma principiella system som för nybyggnad i exploateringsområde.

Vid *belåning av nybyggnad* skiljs i exploateringsområde på tomt och byggnad.

För *marken* utgår man från ortens pris för råmark och gör tillägg för exploateringsåtgärder, grundläggning och grovplanering med belopp för de kostnader som kommunen uppgivit och som efter prövning befunnits skäliga. Vid nybyggnad inom saneringsområde gäller i stort sett samma principer som för exploateringsområde. Dock sker inte någon markprisprövning. Kostnadsprövningen avser hela produktionskostnaden (tomt och hus sammanlagt).

För *huset* är utgångspunkten en serie schablonbelopp för vånings- och väggyta, lägenhet m. m. som framräknas för en given utgångsstandard jämte en rad tillägg för utrustningsdetaljer. Dessa schablonbelopp differentieras med hänsyn till kostnadsskillnader mellan olika orter medelst ortskoefficienter. Schablonbeloppen skall också omräknas med en koefficient avsedd att ta hänsyn till kostnadsskillnader i tiden (tidskoefficient).

De väsentliga kostnaderna ingår i låneunderlaget. Vissa kostnader härutöver ingår enbart i pantvärdet. I pantvärdet vid sanering får medtas tillägg *dels* med skäligt belopp för särskilt högt fastighetsvärde föranlett av t. ex. gott läge och/eller hög standard



(läges- och standardtillägg) och *dels* för kostnader för förstärkning mot angränsande byggnad, evakuering m. m. (saneringstillägg).

De lägenheter som nyproduceras i samband med totalförnyelse har de högsta produktionskostnaderna och därmed också de högsta hyrorna. Större delen av kostnadskillnaden mellan nyexploatering och totalsanering är hänförlig till tomtkostnader (kostnader för fastighetsförvärv och åtgärder för markens friställande och iordningställandet för nybebyggelse).

Ett sätt att begränsa den omedelbara effekten av de höga markkostnaderna är att utjämna dessa i tiden och rummet genom utnyttjande av tomträttsinstitutet på sätt som beskrivs i kapitel 10 och del II, bilaga 7. Utjämningsförfarandet kan begränsa kostnadseffekten men ej eliminera denna. Läges- och standardtillägg liksom saneringstillägget behandlas nedan.

Även om utjämningsförfarandet tillämpas, kvarstår viss del av merkostnaden för tomten liksom de merkostnader som hänförs till byggnaden. I olika sammanhang, t. ex. i Riksbyggens samt i Hyresgästernas riksförbunds bostadspolitiska program, har krav framförts på åtgärder för att begränsa hyreseffekten av de höga produktionskostnaderna vid totalsanering.

De höga kostnaderna och sålunda även höga hyrorna i totalsanerade områden har framhållits som besvärande och lett till att endast bostadssökande med hög inkomst kunnat komma i fråga för sådana bostäder. Saneringsutredningen anser det därför motiverat med åtgärder för att minska kapitalkostnaderna.

Utredningen föreslår inga generella kapitalsubventioner till totalsanering. Däremot har utredningen funnit anledning att studera möjligheterna att genom ändring av lånevillkoren sänka kapitalkostnaderna.

### 9.13.2 Amorteringsvillkoren vid totalsanering

Bostadslån till nybyggnad av flerfamiljshus utgörs alltid av paritetslån. I författningen anges amorteringstiden till 30 år.

Gällande regler för paritetslån anger en basannuitet om 5,1 % för lån till nybyggnad av flerfamiljshus, vilket vid en paritetsutveckling på 3 % per år innebär en amorteringstid av storleksordningen 30 år vid en genomsnittlig statslåneränta av ca 6 %. Utredningen anser att saneringsprojekt, som vanligtvis är centralt belägna, från kredit synpunkt representerar sådana värden att man kan överväga en förlängning av amorteringstiden och med anledning härav göra motsvarande sänkning av basannuiteten.

En förlängning av amorteringstiden för bostadslånet till 40 år skulle vid en paritetstalsutveckling på 3 % per år och vid en genomsnittlig statslåneränta av 6 % motivera en sänkning av basannuiteten till 4,6 %. Antag att pantvärdet i totalsanerade hus är 1 100 kr/m<sup>2</sup> ly, vilket motsvarar produktionskostnaderna i saneringsområden enligt låneunderlagsgruppens (inrikesdepartementet) siffror. Då skulle de årliga kapitalkostnaderna under angivna förutsättningar i jämförelse med nu rådande förhållanden sänkas med ca 5:60 kr/m<sup>2</sup> ly i början av lånets löptid och med ungefär 12 kr/m<sup>2</sup> ly efter ca 25 år.

För att visa effekten av eventuell förändring av basannuiteten redovisas vissa beräkningar som avser att belysa kapitalkostnadernas storlek, amorteringstidens längd och skuldförhållandena under olika förutsättningar rörande statligt bostadslån (paritetslån).

De årliga lånekostnaderna bestäms av produkten av paritetstal, basannuitet och låneunderlag.

Amorteringstiden bestäms av faktorerna i nämnda produkt, ränte- och amorteringsvillkor på underliggande krediter samt räntan på det statliga bostadslånet.

Eftersom lånevillkoren i det enskilda fallet varierar mellan olika lån avseende underliggande kredit och eftersom den genomsnittliga statslåneräntan också varierar mellan olika projekt beroende på vid vilken tidpunkt lånen tagits upp, är det omöjligt att bestämma en amorteringstid för ett paritetslån.



Bostadslånemyndigheten kan ej påverka lånevillkoren för underliggande krediter eller statslåneräntan med sikte på att åstadkomma en viss bestämd amorteringstid. Ej heller kan paritetstalet tjäna som tidsregulator, eftersom detta skall bestämmas mot bakgrund av andra förhållanden, främst byggnadskostnadsutvecklingen. Basannuiteten och amorteringstiden är så till vida ömsesidigt beroende av varandra att basannuiteten kan bestämmas på så sätt att huvuddelen av de statliga bostadslånen blir slutbetalda vid en viss bestämd tidpunkt vid en viss paritetstalsutveckling. Variationerna kring denna tidpunkt är sedan beroende av lånevillkoren för underliggande krediter och räntan på statslånet.

Generellt kan sägas att en sänkning av basannuiteten medför en sänkning av låntagarens årliga kapitalkostnader och en förlängning av amorteringstiden.

Resultatet av de räkneexempel som genomförts återfinns i följande diagram.

Diagram 9.1 och 9.2 visar de årliga kapitalkostnaderna i 1 000-tal kronor samt amorteringstidens längd vid varierande statslåneränta och paritetstalsutveckling. Diagram 9.1 visar förhållandena vid basannuiteten 5,1 % och diagram 9.2 vid en basannuitet av 4,6 %. Beträffande de underliggande krediterna har valts en annuitet av 7,54 % de första tio åren och därefter 6,98 %. Villkoren för de första tio åren motsvarar i stort sett de villkor på vilka enhetslån bundits under de senaste åren.

I exemplet antas låneunderlaget vara 1 milj. kronor och låntagaren ett allmännyttigt företag, vilket innebär att enhetslånet utgör 70 % av låneunderlaget och statslånet 30 %.

Med angivna paritetstal 1,02, 1,03 och 1,04 avses en paritetstalsutveckling av 2, 3 respektive 4 % per år.

Av diagrammen framgår att vid en genomsnittlig statslåneränta av 6 % och en paritetstalsutveckling av 3 % per år samt en basannuitet av 5,1 % kommer huvuddelen av lånen att vara slutamorterade efter ungefär 35 år. Pilarna i diagrammen anger när statslånet är slutamorterat vid olika ge-

nomsnittliga räntesatser på statslånet.

Vid exempelvis basannuiteten 5,1 % en paritetstalsutveckling av 3 % per år samt en genomsnittlig ränta på statslånet av 7 % blir statslånet slutbetalt först efter drygt 40 år. Vidare bör uppmärksammas att de årliga kapitalkostnaderna ökat ungefär tre gånger från att vid begynnelse tillfället vara 51 000 kronor till ca 160 000 kronor. Vid en paritetstalsutveckling av 2 % per år blir ett sådant lån aldrig återbetalt, vilket åskådliggörs med oändlighetstecknet på den kurva som anger förhållandena vid paritetstalet 1,02.

Studerar motsvarande kurvor vid en basannuitet av 4,6 % så finner man, att vid en paritetstalsutveckling av 3 % per år och genomsnittlig statslåneränta av 6 % blir lånet slutbetalt efter omkring 47 år och vid en genomsnittlig statslåneränta av 7 % först efter 63 år, varvid de årliga kapitalkostnaderna vuxit till cirka 280 000 kronor. Vid en paritetstalsutveckling av 2 % per år kommer ett sådant lån aldrig att återbetalas, därest den genomsnittliga statslåneräntan är 6 % eller däröver. För att överhuvudtaget ett sådant lån skall kunna återbetalas, måste den genomsnittliga statslåneräntan vara av storleksordningen 5 % eller därunder.

För att illustrera kapitalskuldens förändring under amorteringstiden visas fyra diagram, alla avseende paritetstalsutvecklingen 3 % per år och med följande förutsättningar i övrigt.

	basannuitet	statslåneränta	
Diagram 9.3	5,1 %	6 %	
»	9.4	5,1 %	7 %
»	9.5	4,6 %	6 %
»	9.6	4,6 %	7 %

Av intresse i sammanhanget är även att se situationen om de räntenivåer som gällde 1968 och början av 1969 får ligga till grund för en långsiktig bedömning. Utgångspunkten skulle då vara enhetslån med en annuitet av 6,5 % och en statslåneränta av 6 %.

Diagram 9.7 och 9.8 anger förhållandena vid enhetslån med en annuitet av 6,5 %. Eftersom basannuiteterna ej ändrats, blir kur-



vorna identiska med diagram 9.1 och 9.2. Skillnaden i årliga kapitalkostnader blir sålunda oförändrad. Förändringen i förhållande till exemplet i diagram 9.1 och 9.2 blir att tidpunkten för slutbetalning av statslånet inträffar tidigare, vilket framgår av pilmarkeringarna med angivande av statslåneränta.

Statslånet blir sålunda vid en paritetstalsutveckling av 3 % per år och en statslåneränta av 6 % slutbetalt efter ca 30 år vid en basannuitet av 5,1 % och ca 38 år vid en basannuitet av 4,6 %. Skulle emellertid paritetstalsutvecklingen endast bli 2 % per år kommer statslånet inte att bli slutbetalt förrän efter omkring 68 år vid en basannuitet av 4,6 %. Hur kapitalskulden förändras under amorteringstiden vid sistnämnda förhållanden framgår av diagram 9.9.

Utredningen har även funnit anledning att studera förhållandena med en stigande basannuitet, från 4,1 % de första tio åren till 4,6 % under efterföljande tio år för att sedan vara 5,1 %. I stället för dessa relativt stora steg skulle en glidande skala kunna tillämpas. Härigenom skulle större följsamhet med hyresutvecklingen erhållas. Från lånesynpunkt, med hänsyn till amorteringstider och skuldförhållanden, blir det ingen skillnad av betydelse mellan förfarandet med trappsteg eller glidande skala. I begynnelseskedet blir vid ett låneunderlag av 1 100 kr/m<sup>2</sup> ly den årliga kapitalkostnadsminskningen 11: 20 kr/m<sup>2</sup> ly för att efter 20 år komma i paritet med kapitalkostnaderna i hus som har lån med basannuitet av 5,1 %. Kapitalkostnadsminskningen för låntagaren i begynnelseskedet innebär en skuldökning som resulterar i längre amorteringstider på statslånet. Av diagram 9.10 och 9.11 framgår att det dyrare enhetslånet medför, att statslånet blir slutbetalt först efter cirka 60 år vid en statslåneränta av 7 % och efter cirka 45 år vid 6 %. Det billigare enhetslånet medför, att statslånet vid en statslåneränta av 6 % blir slutbetalt efter cirka 38 år.

Genom att man vid det sist skisserade förfarandet uppnår basannuiteten 5,1 % efter 20 år, sker slutbetalning tidigare än för

ett lån med basannuiteten 4,6 % under hela löptiden. Skuldökningen blir emellertid kraftigare, och skuldkurvan kommer att beskriva ett brantare förlopp.

I sammanhanget bör framhållas att paritetstalsystemet medger ändring av basannuiteten, därest utvecklingen av paritetstal, enhetslåneränta eller statslåneränta skulle leda till en alltför kort eller lång amorteringstid i förhållande till den i författningen angivna.

Idén med upptrappning av basannuiteten kan i förstora genom kapitalkostnadsminskningen i början synas tilltalande för låntagaren. Det måste emellertid framhållas att systemet ej är förenligt med paritetstalsprinciper. En fastighet, som totalsaneras 1975 och som belånas på här skisserade villkor, har efter 20 år kommit upp i basannuiteten 5,1 %. Jämförs kapitalkostnaderna år 1995 för denna 20 år gamla fastighet med en då totalsanerad och nybelånad fastighet med basannuiteten 4,1 %, finner man följande.

Om utvecklingen av paritetstalet strikt följde byggnadskostnadsutvecklingen, skulle kapitalkostnaderna i den äldre fastigheten vid ett låneunderlag av 1 100 kr/m<sup>2</sup> ly komma att överstiga de årliga kapitalkostnaderna i den nya med cirka 20 kr/m<sup>2</sup> ly. Nu skall emellertid vid paritetstalets bestämning hänsyn tas till rationaliseringseffekter inom byggandet och till de äldre husens värdeminskning till följd av åldrande. Paritetstalsutvecklingen skall sålunda i princip vara svagare än byggnadskostnadsutvecklingen, vilket kan komma att modifiera eller eliminera den beräknade omvända hyressplittningen. I begreppet bruksvärdeshyra ligger emellertid att hyran i en nybyggd fastighet bör vara högre än i en motsvarande äldre. De förhållanden som skapas vid en upptrappning av basannuiteten kan sålunda innebära förlustrisk.

Utredningen anser, att det finns behov av kapitalkostnadsänkande åtgärder för totalsaneringsprojekt. Då dessa är centralt belägna, synes det inte vara förenat med någon större risk att medverka till en amorteringstid av upp till 60 år. Man måste dock



ha i minnet att en del väsentliga utrustningsdetaljer i ett hus, såsom uppvärmningssystem, hiss m. m. kan behöva förnyas och därigenom aktualisera lånebehov efter 30 å 40 år. Om diagrammen 9.3-6 och 9.9 kompletterades med kurvor för den sannolika utvecklingen av fastighetsvärdet, baserat på en sannolik utveckling av förvaltningsnettot (hyror minus driftskostnader), skulle dessa i stort sett följa paritetsslånets skuldkurvor i början för att sedan fortsätta att stiga, när skuldkurvorna för lånen sjunker. Härvid uppbyggs ett fastighetskapital som kan utnyttjas för återbelåning i samband med en modernisering. Denna möjlighet får emellertid inte inträffa alltför sent. Statslånets skuldkurva bör därför ha nått sin kulmen, innan 40 år har förflutit.

### 9.13.3 Förslag

Saneringsutredningen gör antagandet att den genomsnittliga statslåneräntan ej kommer att överstiga 6 % sett över en längre period. I konsekvens härmed antas den genomsnittliga annuiteten för enhetslånen vara av storleksordningen 7 % eller lägre. Vidare antas att paritetstalsutvecklingen kommer att vara lägst 3 % per år. Som marginal i bedömningen nämns att det torde vara förenat med mindre risk att medge fördelaktiga lån till fastigheter i centrala lägen.

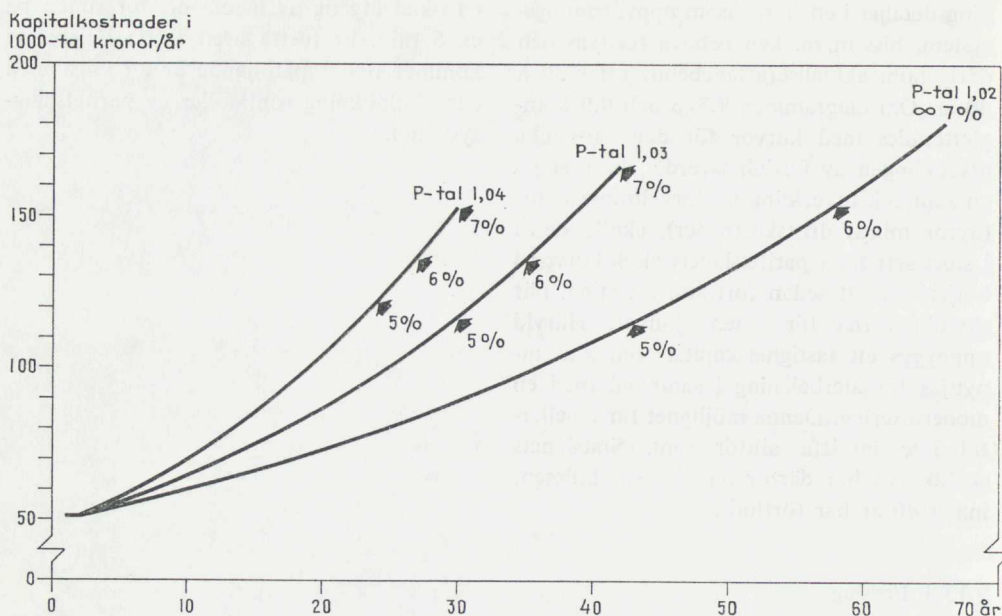
Mot bakgrund av dessa antaganden föreslår saneringsutredningen en sänkning av basannuiteten till 4,6 % för lån till totalsanering av centralt belägna fastigheter. Perifer totalsaneringsprojekt som i läge och kostnader närmast är jämförbara med nyexploatering bör finansieras på de villkor som gäller för nyexploatering.

Den föreslagna ändringen skulle innebära en minskning av de årliga kapitalkostnaderna för totalsaneringsprojekt med cirka 5,60 kr/m<sup>2</sup> ly i begynnelseskedet och cirka 12 kr/m<sup>2</sup> ly efter ca 25 år om låneunderlaget är 1 100 kr/m<sup>2</sup> ly.

Antalet nyproducerade lägenheter vid totalsanering uppgick 1969 till drygt 11 000. Med en sådan produktion och en genomsnittlig lägenhetsstorlek på 80 m<sup>2</sup>, medför

en sänkning av basannuiteten med 0,5 % en ökad åtgång av lånemedel för staten på ca 5 milj. kr första året. Detta lånebehov kommer under påföljande år att stiga med den skuldökning som följer av paritetsslånesystemet.

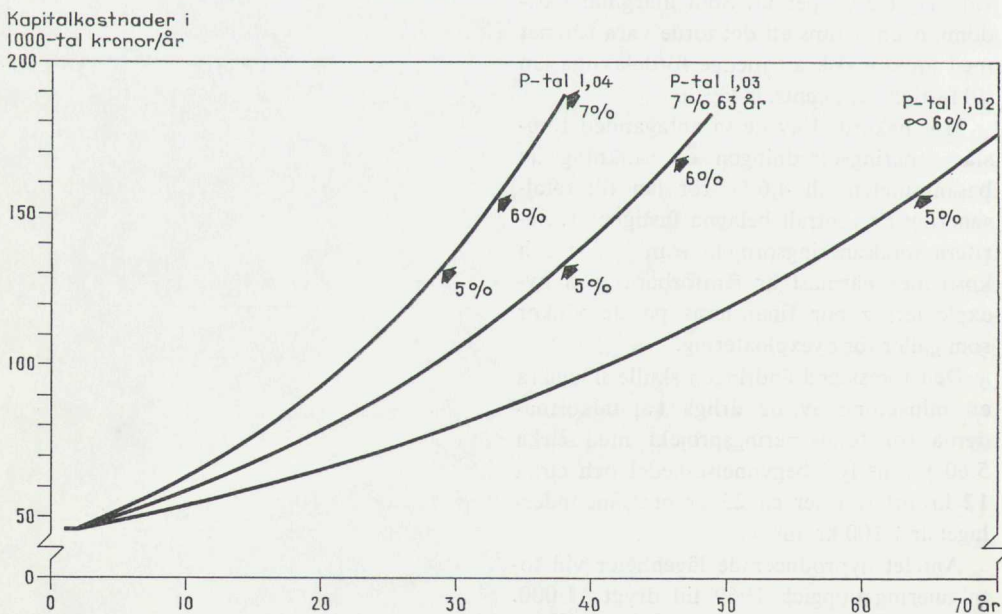
Diagram 9.1 Årliga kapitalkostnader tkr/år.



Förutsättningar: Låneunderlag: 1 milj kr  
 Låntagare: allmännyttigt företag  
 Basannuitet: 5,1 %  
 Enhetslån: annuitet 7,54 % de första 10 åren, därefter 6,98 %  
 Paritetstalsutveckling: 2,3 resp 4 % per år (1,02, 1,03, 1,04)

Pilar utpekar den tidpunkt då statslånet blir slutbetalt vid angiven genomsnittlig statslåneränta.

Diagram 9.2 Årliga kapitalkostnader tkr/år.

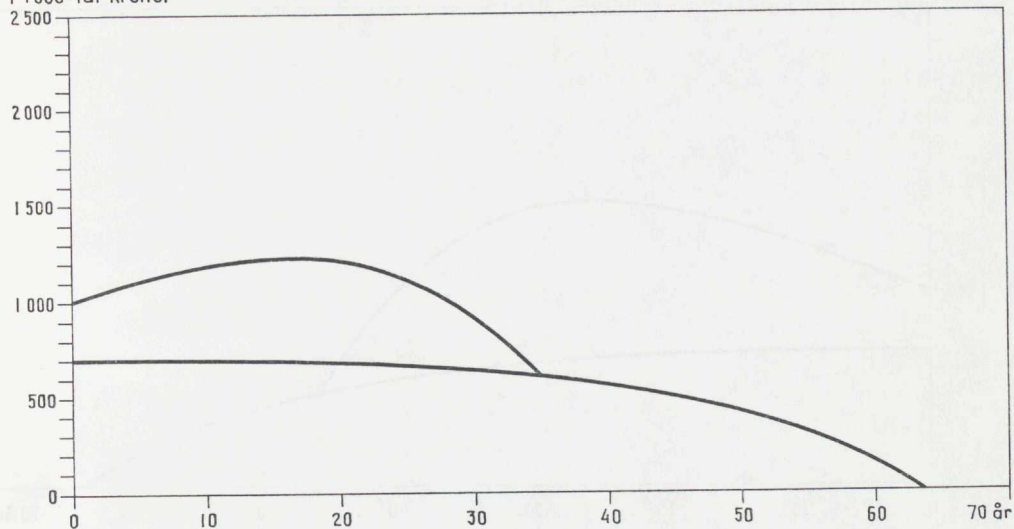


Förutsättningar som i diagram 1 men  
 Basannuitet: 4,6 %



Diagram 9.3 Kurvor utvisande enhetslånets och statslånets storlek under amorteringstiden.

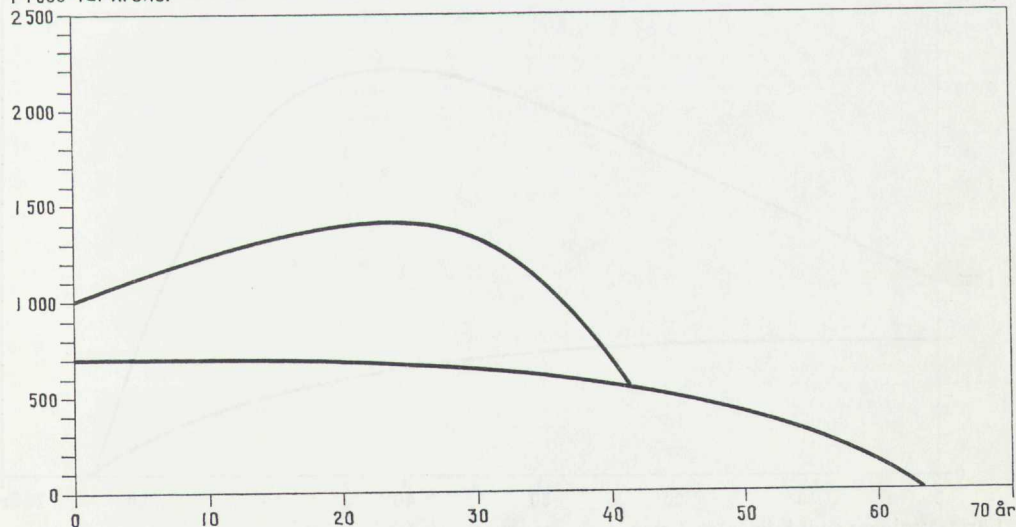
Bostadslån, skuld  
i 1000-tal kronor



Förutsättningar: Låneunderlag: 1 milj kr  
 Låntagare: allmännyttigt företag  
 Basannuitet: 5,1 %  
 Enhetslån: annuitet 7,54 % de första 10 åren, därefter 6,98 %  
 Paritetstalsutveckling: 3 % per år (1,03)  
 Genomsnittlig statslåneränta: 6 %

Diagram 9.4 Kurvor utvisande enhetslånets och statslånets storlek under amorteringstiden.

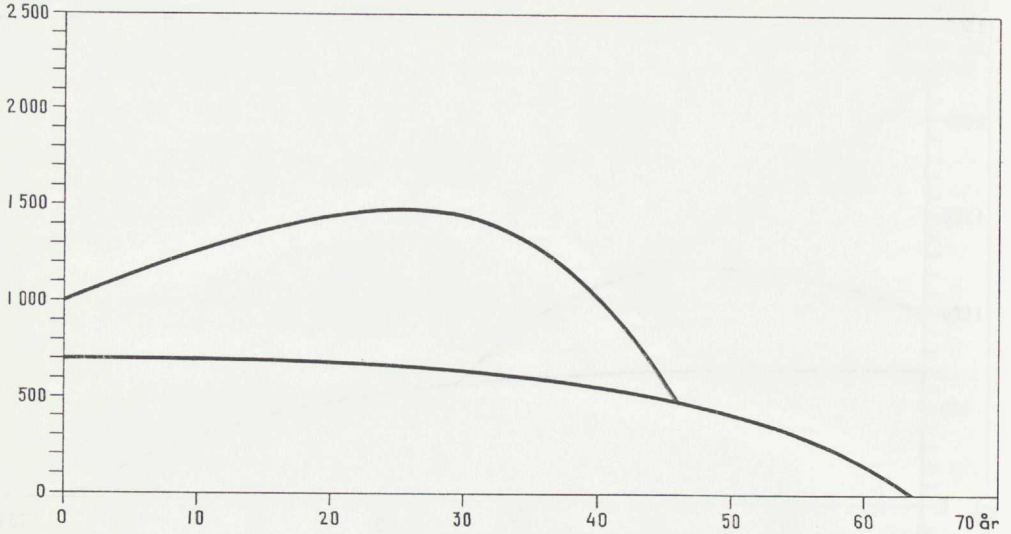
Bostadslån, skuld  
i 1000-tal kronor



Förutsättningar som i diagram 3 men  
 Genomsnittlig statslåneränta: 7 %

Diagram 9.5 Kurvor utvisande enhetslånets och statslånets storlek under amorteringstiden.

Bostadslån, skuld  
i 1000-tal kronor

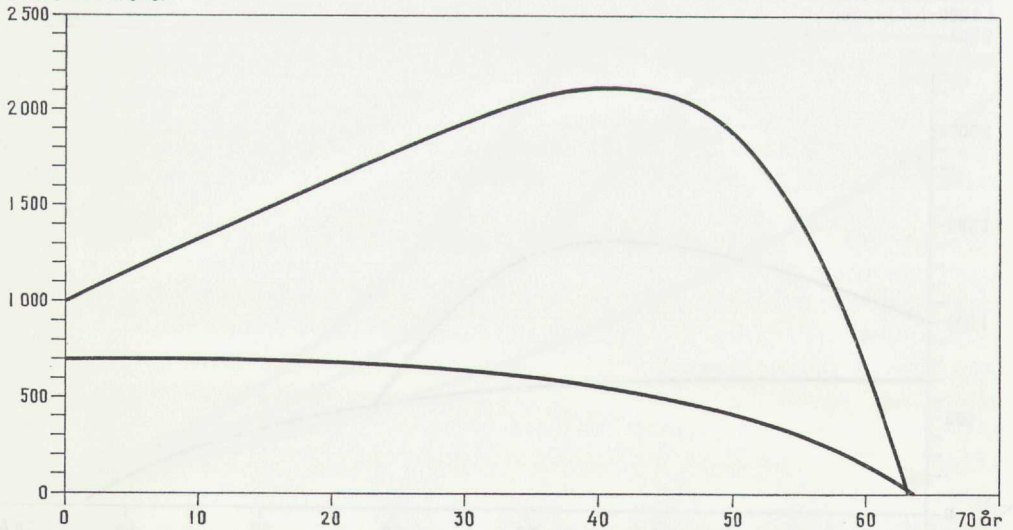


Förutsättningar som i diagram 3 men

Basannuitet: 4,6 %  
Genomsnittlig statslåneränta: 6 %

Diagram 9.6 Kurvor utvisande enhetslånets och statslånets storlek under amorteringstiden.

Bostadslån, skuld  
i 1000-tal kronor



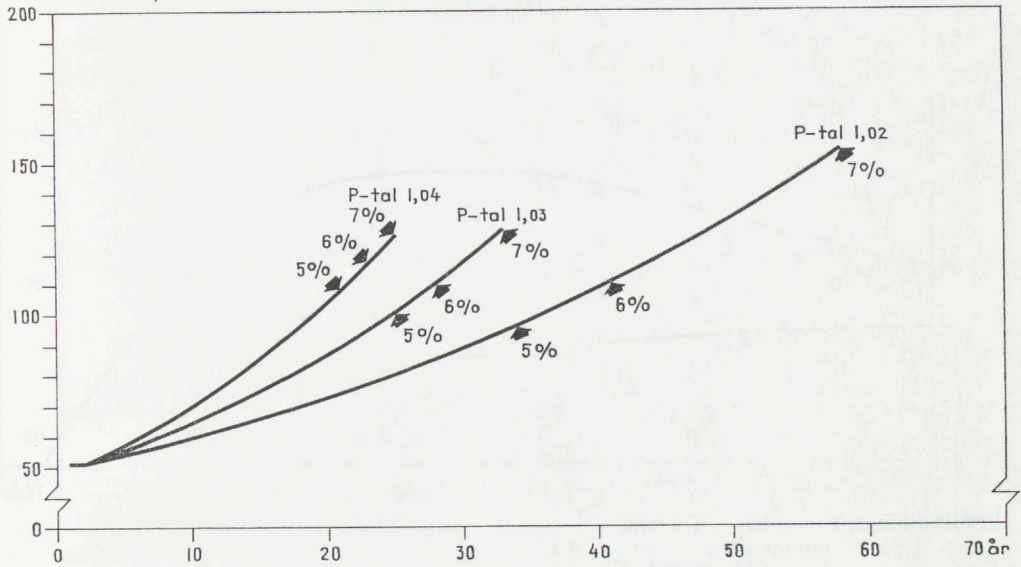
Förutsättningar som i diagram 3 men

Basannuitet: 4,6 %  
Genomsnittlig statslåneränta: 7 %



Diagram 9.7 Årliga kapitalkostnader tkr/år.

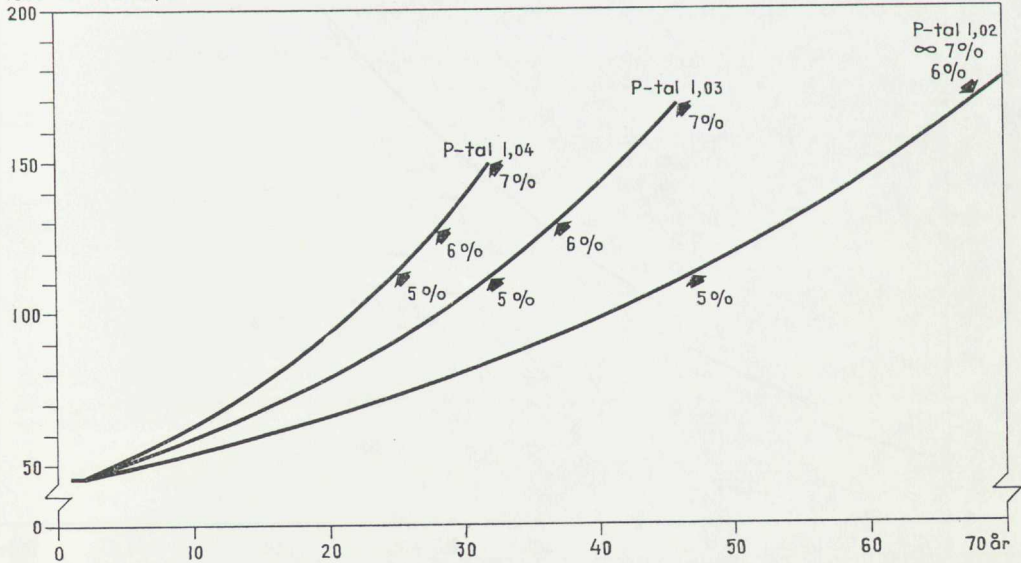
Kapitalkostnader i  
1000-tal kronor/år



Förutsättningar som i diagram 1 men  
Enhetslån: annuitet 6,5 %

Diagram 9.8 Årliga kapitalkostnader tkr/år.

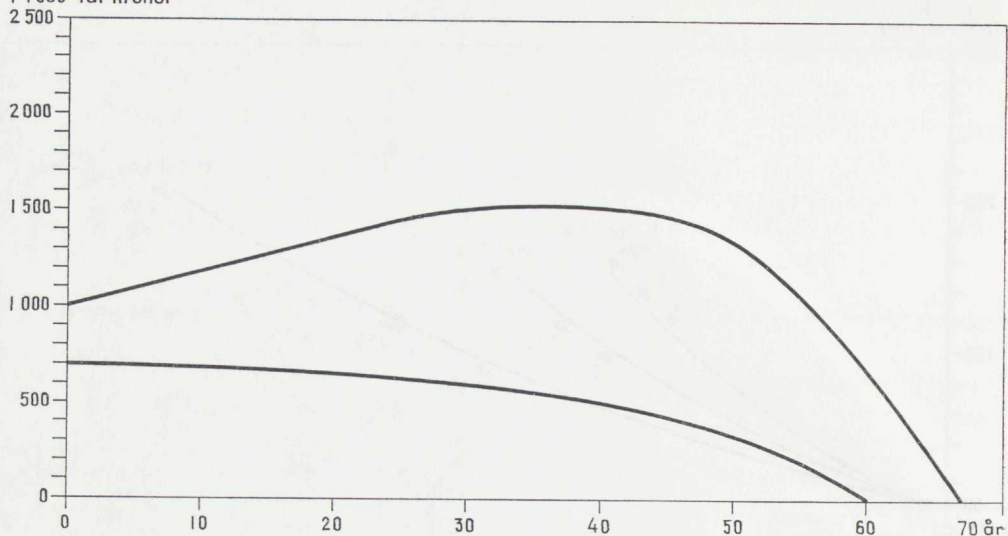
Kapitalkostnader i  
1000-tal kronor/år



Förutsättningar som i diagram 1 men  
Basannuitet: 4,6 %  
Enhetslån: annuitet 6,5 %

Diagram 9.9 Kurvor utvisande enhetslånets och statslånets storlek under amorteringstiden.

Bostadslån, skuld  
i 1000-tal kronor

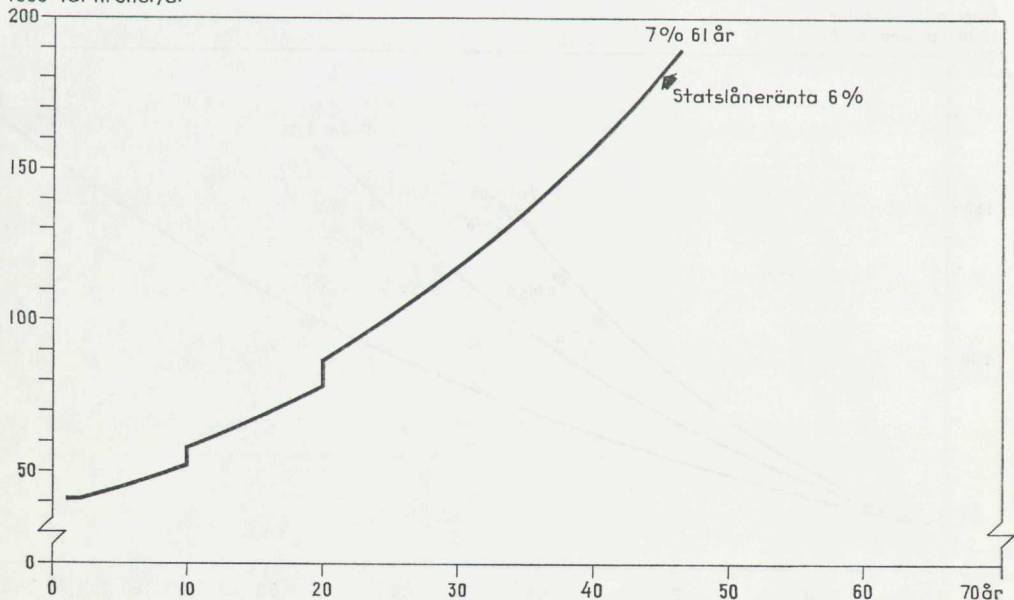


Förutsättningar som i diagram 3 men

Basannuitet:	4,6 %
Enhetslån i annuitet:	6,5 %
Paritetstalsutveckling:	2 % per år (1,02)
Genomsnittlig statslåneränta:	6 %

Diagram 9.10 Årliga kapitalkostnader tkr/år.

Kapitalkostnader i  
1000-tal kronor/år



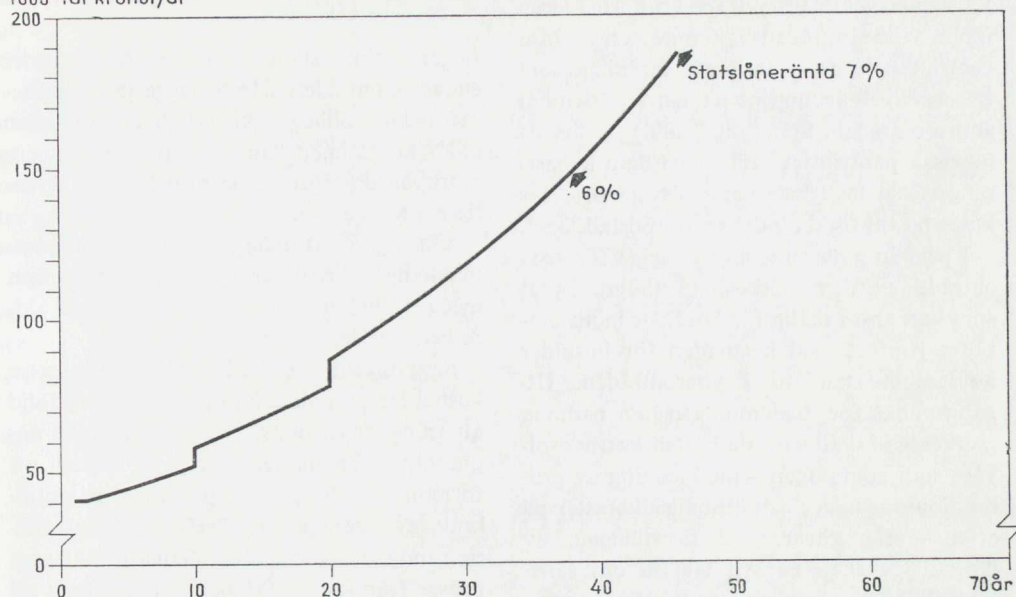
Förutsättningar som i diagram 1 men

Basannuitet:	4,1 % 10 år, 4,6 % 10 år samt 5,1 % därefter
Paritetstalsutveckling:	3 % per år (1,03)



Diagram 9.11 Årliga kapitalkostnader tkr/år.

Kapitalkostnader i  
1000-tal kronor/år



Förutsättningar som i diagram 1 men

Basannuitet:

4,1 % 10 år, 4,6 % 10 år samt 5,1 % därefter

Enhetslån:

annuitet 6,5 %

Paritetstalsutveckling:

3 % per år (1,03)

#### 9.13.4 Läges- och standardtillägg samt saneringstillägg

Lägestillägget är uttryck för att kostnaderna inom vissa områden i kommunen – ofta centralt belägna – är högre samtidigt som bostadsläget är uppenbart bättre än inom andra områden. Syftet med tillägget är att anpassa pantvärdet till det högre avkastningsvärde fastigheterna inom området får anses ha till följd av det bättre bostadsläget.

I princip motsvaras lägestillägget för visst område av den merkostnad (högre hyra) som kan anses skälig för bostäder inom området jämfört med kostnaden för bostäder av samma standard i ytterområden. Utgångspunkt för bedömningen av nämnda merkostnad skall vara de bostadskostnadsnivåer som kommunen – med ledning av produktionskostnader och hushållsinkomster på orten – eftersträvar. Vid fastställande av lägestillägg skall hänsyn tas till om saneringstillägg kan komma att utgå. Som exempel kan anföras att då fråga är om hyresfastigheter skall lägestillägget i princip motsvara det kapitaliserade värdet av hyresskillnaden, sedan denna reducerats med hyresbelopp för bestridande av sådana merkostnader för byggnads- och exploateringsarbeten, som har samband med bebyggelse i centrala lägen.

Inom region som utgör en enhet i fråga om bostadsförsörjningen kan vid bedömningen av bostadsläget hänsyn tas även till läget inom regionen.

Standardtillägget avser att täcka kostnader för låg bebyggelsestäthet eller hög gatustandard. Standardtillägget har sällan blivit utnyttjat.

Läges- och standardtillägg redovisas för olika zoner på kartor över respektive kommuner.

Som exempel på vilka högsta läges- och standardtillägg som f. n. kan utgå i kommuner som bedriver försöksverksamhet med bostadssaneringsprogram kan nämnas

Stockholm	50 kr/m <sup>2</sup> våningsyta
Göteborg	160 kr/m <sup>2</sup> våningsyta
Malmö	42 kr/m <sup>2</sup> våningsyta
Norrköping	65 kr/m <sup>2</sup> våningsyta

Örebro	90 kr/m <sup>2</sup> våningsyta
Helsingborg	100 kr/m <sup>2</sup> våningsyta
Sundsvall	48 kr/m <sup>2</sup> våningsyta

Läges- och standardtillägg förekommer endast i områden där bebyggelse aktualiserat sådant tillägg. Skiljaktigheterna mellan olika kommuner kan bero på kommunens markpolitik, läget av de projekt som aktualiserat tillägg osv.

Ytterligare ett tillägg av intresse i sammanhanget är saneringstillägget som kan medges för flerfamiljshus i område med äldre bebyggelse,

Saneringstillägg skall motsvara de extra kostnader som visas ha uppkommit till följd av trång arbetsplats, förstärkning mot angränsande byggnader eller gata, speciell utformning av byggnader på grund av miljökrav, evakuering och förefintlig icke saneringsmogen bebyggelse. Saneringstillägget prövas från fall till fall och är maximerat till 40 kr/m<sup>2</sup> våningsyta.

Ovannämnda läges- och standardtillägg samt saneringstillägg ingår enligt gällande bestämmelser ej i låneunderlaget men däremot i pantvärdet. Tilläggen ger därigenom utrymme för ökad underliggande kredit men påverkar ej det statliga bostadslånets storlek.

I olika sammanhang har till saneringsutredningen framförts krav på att läges- och standardtillägg liksom saneringstillägg skall ingå i låneunderlaget.

Genom att överföra läges- och standardtillägg samt saneringstillägg till låneunderlaget skulle gynnsammare lånevillkor erhållas. Detta skulle innebära lägre kapitalkostnader och därmed ge underlag för en minskning av hyran.

För att uppskatta storleksordningen av åtgången av statliga lånemedel, därest ifrågavarande tillägg skulle medtas i låneunderlaget, tas som utgångspunkt de vid preliminärbeslut beviljade läges- och standardtilläggen samt saneringstilläggen för 1969, som totalt var 58 milj. kronor varav ca 8 milj. kronor avsåg fastigheter inom exploateringsområden. Preliminärbesluten torde vara behäftade med en viss underskattning. Siffran uppräknas därför till ca 70 milj. kronor.



Åtgången av statsmedel skulle med hittillsvarande produktionsinriktning och med en statsbelåning av ca en fjärdedel av låneunderlaget i utgångsläget komma att uppgå till ca 18 milj. kr/år.

Hyreseffekten av åtgärden antas för de allmännyttiga företagen vara lika med skillnaden i kapitalkostnader mellan enhetslån och statliga bostadslån (enhetslåneannuiteten minus basannuiteten). Denna skillnad antas vara 2,5 %.

Som läges- och standardtillägg samt saneringstillägg medges f. n. i Stockholm maximalt  $50 + 40 = 90$  kr/m<sup>2</sup> vy. För de mest centralt belägna nyproducerade lägenheterna i Stockholm erhålls då en hyresminskning med

$$\frac{90 \cdot 2,5}{0,80} \approx 2:80 \text{ kr/m}^2 \text{ ly}$$

I Göteborg medges f. n. tillägg med maximalt  $160 + 40 = 200$  kr/m<sup>2</sup> vy.

Hyresminskningen blir då

$$\frac{200 \cdot 2,5}{0,80} \approx 6:30 \text{ kr/m}^2 \text{ ly}$$

För övriga försökskommuner skulle motsvarande hyresminskning bli följande:

Malmö	2:60 kr/m <sup>2</sup> ly
Norrköping	3:40 kr/m <sup>2</sup> ly
Örebro	4:05 kr/m <sup>2</sup> ly
Helsingborg	4:40 kr/m <sup>2</sup> ly
Sundsvall	3:10 kr/m <sup>2</sup> ly

Den här redovisade hyresminskningen åstadkommes, om de f. n. gällande läges- och standardtilläggen samt saneringstilläggen får medtas i låneunderlaget. I den mån tilläggen understiger förekommande skillnader i kostnader, innebär en höjning av läges- och standardtilläggen att överkostnader, som eljest skulle finansieras med kortfristiga lån till hög ränta, kan finansieras på förmånligare villkor. Kapitalkostnadsminskningen blir i sådana fall betydande och ger utrymme för motsvarande hyressänkning.

### 9.13.5 Förslag

Som ett led i strävan att minska de årliga kapitalkostnaderna föreslår saneringsutredningen, att läges- och standardtillägget samt saneringstillägget får medtas i låneunderlaget.

Saneringsutredningen förordar vidare en översyn av läges- och standardtilläggen samt saneringstilläggen, så att dessa tillsammans bättre kommer att motsvara det kapitaliserade värdet av hyresskillnaden mellan centrala och perifera områden samt förekommande skillnader i kostnader. Denna översyn bör göras av bostadsverket och kommunerna.

På senare tid har man börjat kombinera flerfamiljshus och småhus inom samma område. Utredningen anser det inte riktigt, att saneringskostnader, som normalt ingår i saneringstillägget, i sådana fall skall belasta enbart de i flerfamiljshuset boende. En lämpligare fördelning åstadkommes genom att saneringstillägget får avse även gruppbyggda småhus inom ett sammanhängande område, där man vid totalsanering samtidigt uppför flerfamiljshus och gruppbyggda småhus.

### 9.14 Lånesystemet: upprustningslån till flerfamiljshus

Under punkt 9.4 har lämnats en redogörelse för nu gällande regler för upprustningslån till flerfamiljshus (bostadslån till förbättring). Dessa regler är delvis ett resultat av de ändringar utredningen föreslog i skrivelse till Kungl. Maj:t den 9 juni 1969. Förslagen föranledde sedermera beslut av 1970 års riksdag.

Utredningen förutskickade i skrivelsen, att de föreslagna åtgärderna skulle betraktas som tillfälliga i avvaktan på utredningens slutliga överväganden.

Det kan konstateras att långivningen – som infördes den 1 juli 1967 – efter en trevande start har erhållit en jämförelsevis gynnsam utveckling. Intill 1971 har sålunda meddelats 162 preliminära beslut, avseende ca 3 400 lägenheter. Långivningen har berört 17 kommuner, varav 106 låneären-



den för Stockholm, 27 för Göteborg och 13 för Örebro. I skilda sammanhang har dock anförts att hyrorna blir så höga, att kommunala subventioner inte kunnat undgå. Tillgänglig statistik har för den senaste tiden visat en vikande tendens för verksamhetens omfattning.

Utredningen har undersökt olika möjligheter att göra sådana ytterligare ändringar i reglerna som kan nedbringa kapitalkostnaderna. Uppenbart är dock att dessa möjligheter är mycket begränsade. Ett system med paritetslån eller annat system, som uppskjuter betalningen av kostnaderna, måste avvisas med hänsyn till långivningens speciella inriktning på hus som skall rivas inom överskådlig tid.

Det bör i sammanhanget erinras om att gränsen mellan upprustningslån och egentliga ombyggnadslån inte är under alla omständigheter skarp. Därför bör i åtskilliga fall ombyggnadslån kunna framstå som ett lämpligt alternativ till upprustningslån, då tidpunkten för husets rivning är avlägsen. Med hänsyn till det sagda begränsar sig utredningen till två förslag rörande upprustningslån till flerfamiljshus. Det ena är att pantvärdet bör bestämmas på samma sätt som föreslås för ombyggnadslån. Det andra förslaget sammanhänger med amorteringstiden.

Utredningen föreslog 1969 bl. a., att amorteringstiden skulle få utsträckas till 25 år, när särskilda skäl förelåg. I 1970 års statsverksproposition (bil. 13, sid. 218) uttalas att förslaget inte kunde förordas i avvaktan på utredningens slutliga förslag. Vidare:

»Konstruktionen med annuitet kan -- -- innebära en nackdel i situationer då en framtida sanering aktualiseras tidigare än som avsågs när lånet togs upp. Fastigheten är då belastad med en större låneskuld än vid rak amortering. Med anledning härav vill jag framhålla att ovisshet om den framtida saneringstidpunkten, t. ex. som en följd av oklarheter i den kommunala planeringen, påkallar särskild uppmärksamhet från den lånebeviljande myndighetens sida vid bestämmande av amorteringstiden.»

Utredningen anser, att dess förslag i annat sammanhang om bl. a. bostadssaneringsprogram bör ge en fastare grund för den kom-

munala planeringen än vad som hittills har förelegat. Tidpunkterna för en framtida sanering bör därigenom kunna bestämmas med större noggrannhet. I normalfallen bör en amorteringstid om högst 20 år vara tillfyllest. Detta hindrar inte att i särskilda fall en tid om 25 år kan te sig motiverad. Utredningen vidhåller till följd härav sitt tidigare yrkande i frågan.

## 9.15 Lånesystemet: ombyggnadslån

### 9.15.1 Allmänt

Långivningen till egentlig ombyggnad (dvs. till den lånestandard som behandlas i 9.10.3) bör vara den centrala låneformen för sanering, såvitt gäller flerfamiljshus. Det är angeläget, att ombyggnadslånen erhåller en sådan konstruktion, att de från olika synpunkter är ägnade att fylla sitt primära syfte, att stimulera ombyggnad där sådan är lämplig.

Utredningen tar i det följande upp fem frågeställningar, nämligen rörande amorteringstider, metodik för återbetalning, villkoren för fördjupning, förskott på statslånet samt belåningens nivå (dvs. fastställelse av pantvärde och låneunderlag). Den sistnämnda frågan är den i särklass viktigaste och mest komplicerade och behandlas under särskild rubrik (9.16). De övriga frågorna upp-tas i den ordning de här nämnts.

### 9.15.2 Amorteringstid och basannuitet

Amorteringstiden är för närvarande för ombyggnad det antal år, som länsbostadsnämnd bestämmer med hänsyn till husets återstående användningstid och övriga omständigheter, dock högst 30 år.

Intill 1958 var amorteringstiden för ombyggnader högst 40 år (om huset inte var av sten eller likvärdigt material, var amorteringstiden dock högst 30 år). Efter förslag i propositionen 1957: 100 sänktes emellertid amorteringstiden principiellt till 30 år för nybyggnad och högst 30 år för ombyggnad. I propositionen anfördes följande:

»Vad angår amorteringstiden för tertiärlån anser jag att skäl talar för en förkortning av densamma. Det är synnerligen svårt att bilda sig en klar föreställning om hur hyror och fastighetvärden framdeles kommer att utveckla



sig. Såväl den tekniska som ekonomiska och sociala utvecklingen kan emellertid bli sådan, att klokheten bjuder att man räknar med en i förhållande till tidigare gängse föreställningar relativt kort avskrivningstid för i bostadsfastigheter investerat kapital. Jag — — — vill föreslå att den (amorteringstiden) generellt fastställs till 30 år.»

Utvecklingen torde inte ha visat, att någon risk för det av staten insatta kapitalet skulle ha uppkommit genom den tekniska eller ekonomiska utvecklingen. Saneringsfastigheter är härjämte vanligtvis centralt belägna, vilket minskar risktagandet.

Frågan om amorteringstiden bör ses ur två aspekter. I närmast följande punkt föreslås en typ av *annuitetslån* som skall kunna fungera som alternativ till paritetslån. Amorteringstiden är en av de faktorer, som har betydelse för att denna låneform skall visa sig gångbar. Utredningen föreslår, att tiden får sättas till högst 40 år. Detta skulle i sin tur kunna medverka till att de kreditinstitut, som f. n. inte medger längre amorteringstid än 30 år vid ombyggnad, anpassar sina lånevillkor härtill. Därigenom ökas möjligheterna för fastighetsägaren att i början förränta det egna kapitalet.

Om lånet utgörs av *paritetslån*, bör beaktas växelverkan mellan amorteringstid och basannuitet. Sänks basannuiteten, blir följden att amorteringstiden blir längre än som eljest varit fallet vid likartad utveckling av räntor och paritetstal. Om å andra sidan amorteringstiden förlängs, kan detta tala för en sänkning av basannuiteten. För detta förutsätts emellertid att den från början antagna utvecklingen av räntor och paritetstal visar sig realistisk.

Det finns f. n. mot bakgrund av maximal amorteringstid ingen grund för en sänkning av basannuiteten vid ombyggnad, som är 5,1 % vid en amorteringstid av 30 år. Amorteringstiden skulle emellertid kunna utsträckas till 40 år i stället för 30 år. En sådan förlängning skulle sedermera kunna motivera en sänkning av basannuiteten, om förutsättningar visar sig föreligga. Utredningen föreslår till följd härav, att amorteringstiden även vid paritetslån till ombyggnad skall kunna vara högst 40 år.

### 9.15.3 Metod för återbetalning

Med hänsyn till sätten för låns amortering brukar man skilja mellan olika låntyper, nämligen lån med rak amortering (nominellt lån), annuitetslån och paritetslån. Annuitetslånet kan i sin tur vara olika konstruerat. Det kan sålunda innehålla fast annuitet, »hoppande» annuitet eller någon form av justering i efterhand för skillnader i räntesatser.

Enligt föreliggande bestämmelser är den formella huvudregeln för lån till ombyggnad nominella villkor. På låntagarens begäran får dock paritetslån utgå, om det av länsbostadsnämnd bedöms erforderligt med hänsyn till storleken av de årliga kostnaderna vid en jämförelse med motsvarande kostnader för andra hus. Upprustningslån till flerfamiljshus utgörs av annuitetslån, som innebär att annuiteten baseras på en ränta om 6,5 % och där justering görs i efterhand för skillnader i den rörliga statslåneräntan.

Om räntekravet på det egna kapitalet sätts högre än bostadslåneräntan, är den från lönsamhetssynpunkt fördelaktigare låntypen den enligt vars villkor fastighetsägaren får låna den största summan, sett över lånets hela amorteringstid. Under denna förutsättning är paritetslåneformen fördelaktigare än annuitetslånet och detta i sin tur fördelaktigare än ett lån med rak amortering. Paritetslånet medför, att det lånade kapitalet först successivt ökar för att därefter successivt minska. Vid annuitetslån och lån med rak amortering är skulden störst i början och sjunker snabbare vid rak amortering. Om räntan på eget kapital är lägre än räntan på bostadslånet, är förhållandet från lönsamhetssynpunkt motsatt. Lån med rak amortering är i sådant fall fördelaktigast. Om räntorna är lika, är det från lönsamhetssynpunkt likgiltigt vilken amorteringsform som väljs. Däremot har det betydelse från likviditetssynpunkt.

Likviditetsfrågan har uppenbarligen viss betydelse för en fastighetsägares vilja och möjligheter att investera i modernisering. Oavsett vilken låntyp som väljs, torde vissa likviditetsproblem uppkomma i början av



amorteringstiden. Den ekonomiska situationen förbättras sedan, allteftersom hyrorna kan höjas. Likviditetsproblemen torde bli minst vid paritetslån, där avsikten är att er nå följsamhet mellan utvecklingen av kapitalkostnader och hyror. Det nominella lånet med rak amortering medför de största likviditetsproblemen vid början av amorteringstiden. För att emellertid i möjlig mån undvika dessa svårigheter föreslår utredningen såvitt gäller bostäder, att låntypen rak amortering utmönstras vid ombyggnad, att annuitetslån i stället införes och att full valfrihet åstadkommes mellan annuitetslån och paritetslån. Annuitetslånet bör därvid ha samma konstruktion som gäller för upprustningslån till flerfamiljshus, dvs. annuiteten skall baseras på en ränta om 6,5 % och justeras i efterhand för skillnader mot statslåneräntan. Det synes, med hänsyn till att annuitetslånet inte innebär någon övervärtning av kostnader på framtiden, möjligt att låntypen även bör avse lokaler som ingår i låneunderlaget.

#### 9.15.4 Villkoren för fördjupad lånedel

I den mån ombyggnadslån behöver utökas genom fördjupning, följer fördjupningen beträffande ränta och amorteringstid de villkor som gäller för obunden primärkredit. Är lånet däremot ett upprustningslån till flerfamiljshus, gäller för fördjupningen samma villkor som för det ordinarie bostadslånet. Det är att märka att i det senare fallet ej behöver konstateras om det är möjligt att erhålla underliggande kredit, vilket medför att fördjupningen blir automatisk.

Utredningen anser det rimligt, att en låntagare som måste söka fördjupning inte skall komma i vare sig ett bättre eller sämre läge beträffande villkoren än om han kunnat få underliggande kredit. I huvudsak föreligger en sådan koppling genom de nuvarande reglerna. En bättre anslutning till reglerna på den allmänna marknaden skulle dock erhållas genom att räntan sattes till densamma som den som gäller för bunden enhetskredit. Utredningen föreslår därför ändring i detta hänseende, i vad avser ombyggnadslånet.

#### 9.15.5 Förskott på lån

Bostadslånet kan enligt gällande bestämmelser inte betalas ut i förskott vid ombyggnad av flerfamiljshus, däremot vid upprustning av sådana. Något motiv att generellt införa möjlighet till förskottsbetalning synes inte ha dokumenterats. Vid övervägande av denna fråga stannar utredningen för att inte föreslå någon ändring av gällande regler.

#### 9.16 Lånesystemet vid ombyggnad: pantvärde

##### 9.16.1 Målsättning

Pantvärdet bestämmer den totala omfattningen av underliggande kredit och statslån. Bedömningen av kostnadernas skälighet är vidare relaterad till pantvärdet på så sätt att kostnaderna inte får väsentligt överstiga detta. Dessa två aspekter har grundläggande betydelse. I förhållande härtill är låneunderlaget mera sekundärt. Dess funktioner är i stort sett att bestämma statslånedelen av fastighetskapitalet och, vid paritetslån, den del av kapitalet vars kostnader kan omfördelas i tiden. Enligt nu gällande regler är låneunderlaget dock av primär betydelse på så sätt, att pantvärdet utgör summan av låneunderlaget och vissa tillägg.

Pantvärdet är avsett att vara ett uttryck för husets eller fastighetens »värde» i nybyggt, ombyggt eller befintligt skick. Det finns i och för sig olika möjligheter att beräkna ett sådant värde. Självfallet är det i hög grad angeläget att finna den metodik, som ger det mest realistiska resultatet. Härvidlag är en väsentlig faktor att metoden ansluter till den nya hyreslagstiftningen i vad den avser s. k. bruksvärdeshyror. På metoden måste därför ställas kravet att den tar hänsyn till förekomsten härav, eftersom eljest statens bostads- och hyrespolitiska intentioner kan komma att bli inbördes stridiga. Ett annat mål är, att pantvärdet kan bestämmas så att säga »i förväg», dvs. innan några byggnadsarbeten eller ens en projektering påbörjats. Ytterligare mål är, att metoden skall i möjligaste mån vara lätt att tillämpa i konkreta fall och – obetingat – offentlig,



så att den kan angripas på ett meningsfullt sätt både principiellt och, såvitt gäller det utfallande resultatet i konkreta ärenden, i form av besvär över meddelade beslut.

### 9.16.2 Verkan av gällande regler

Beträffande låneunderlag och pantvärde för ombyggnad har de av Kungl. Maj:t utfärdade bestämmelserna följande lydelse:

#### 19 §, I B:

»Låneunderlaget motsvarar den ombyggnadskostnad som länsbostadsnämnden godkänner. Det får dock ej överstiga det låneunderlag som – – – skulle ha beräknats för en motsvarande nybyggnad eller det beräknade värdet av huset i ombyggt skick.»

#### 27 §, III B:

»Uppgår låneunderlaget ej till det beräknade värdet av huset eller fastigheten efter ombyggnaden får pantvärdet bestämmas till nämnda värde. Pantvärdet får dock ej överstiga det pantvärde som skulle ha fastställts för en motsvarande nybyggnad.»

Bostadsstyrelsen har inte utfärdat särskilda bestämmelser i anslutning till de citerade reglerna.

Utgångspunkten vid belåning av ombyggnad har hittills varit en jämförelse med belåning vid nybyggnad. Låneunderlaget och pantvärdet beräknas med ledning av de schablonbelopp som gäller för nybyggnad. Alla detaljer i ombyggnaden som kan särskiljas kostnadsberäknas, varefter långgivaren gör en på erfarenhet grundad uppskattning av värdet av övriga arbeten. Den så erhållna summan jämförs med värdet av en motsvarande nybyggnad. Det lägre av dessa värden används vid belåning, men en bedömning görs mot bakgrund av sökandens uppgivna kostnad. Vid dessa kalkyler måste man beakta om och i vad mån det efter ombyggnad kvarstår brister i byggnads- och bostadsteknisk standard, som bör föranleda reduktioner av värdet vid jämförelse med nybyggnad. I vissa fall kan sådana brister också påverka amorteringstidens längd.

Vanligtvis är en gammal fastighet belastad med in-teckningsskulder, vilkas förmånsrättsläge regelmässigt måste behållas. Om en fastighet inköps och sedan ombyggs, place-

ras ombyggnadslånen regelmässigt direkt ovanför de i fastigheten gällande lånen. Detta medför att fastighetsägaren inte kan få lån för den kostnad han haft för inköpet utöver den befintliga kapitalskulden. Detta är i och för sig naturligt med hänsyn till att i sådant fall inte finns någon övre gräns att relatera till.

Utredningen anser, att det gällande systemet för beräkning av pantvärde är behäftat med vissa nackdelar.

a) Ehuru relativt enkel som princip är beräkningen på grundval av schablonmässigt kostnadsberäknade belopp förenad med åtskilligt arbete i den konkreta tillämpningen, och detta såväl hos sökanden som förmedlingsorganet och länsbostadsnämnden. Enligt föreliggande uppgifter förekommer därvid ofta diskussioner om enstaka detaljer. Sådana diskussioner rör sig mestadels om merkostnaderna för en viss begränsad funktion.

b) Gällande regler vid ombyggnad tar ej rimlig hänsyn till – och kan, eftersom inget »tak» finns, ej ta hänsyn till – de kostnader som föreligger i samband med fastighetsköpet. I fall av totalsanering finns däremot regler, som medger fullbelåning av mark- och byggnadskostnader.

c) Den gällande metodiken ger inte möjligheter att i förväg säkert bestämma pantvärdet. Väsentliga avvikelser mellan preliminärt och slutligt beslut är vanliga.

d) Produktionskostnadsrelaterad pantvärdebestämning vid ombyggnad ger samma pantvärden för slutprodukter, som är likvärdiga i standard och läge, endast under förutsättning att begynnelseförutsättningarna är lika. Så är sällan fallet.

I detta sammanhang skall följande påpekas. Den hittills använda metodiken för bestämning av pantvärden torde få anses i och för sig riktig eller oundviklig med hänsyn till de allmänna hyrespolitiska förutsättningarna. Hyrorna har – vare sig de bestämts av bostadsmyndigheterna eller varit underkastade hyresregleringslagen – relaterats till faktiska, uppgivna eller godkända produktionskostnader. Genom tillkomsten av den nya hyreslagen med dess bruksvärdesbe-



grepp och den 1971 beslutade omläggningen av hyresregleringslagen har emellertid en ny situation inträtt, som ger möjligheter att bestämman pantvärden på ett sätt som bör kunna eliminera huvuddelen av befintliga brister och svårigheter.

Ett produktionskostnadsrelaterat system kan vara mera motiverat i samband med nyproduktionen. Denna verkar under ganska likartade betingelser i olika fall. Vid nybyggnad är det också lätt att utföra beräkningar element för element, vilket vid ombyggnad är betydligt svårare med hänsyn till de skiftande betingelserna. Eventuella förändringar beträffande metoden för beräkning av pantvärde vid totalsanering berör nybyggnadsfallen överhuvudtaget och sålunda de generella reglerna för bostadsfinansiering.

Önskvärt är att finna en modell, varigenom »tak» för pantvärdet kan anges. Detta tak bör vara sådant, att det under inga omständigheter går utöver värdet av en motsvarande nybyggnad, uppförd på samma plats. I och för sig kunde tänkas en förändring inom ramen för det nuvarande systemet, vilken skulle innebära att huset i dess helhet – dvs. både de befintliga och de nya detaljerna – beräknades enligt schabloner för nybyggnad. En sådan åtgärd skulle dock knappast eliminera de invändningar som angivits ovan.

Utredningen finner med hänsyn härtill, att bruksvärdeshyran bör vara en av de avgörande komponenterna vid bestämning av pantvärdet.

### 9.16.3 Bruksvärdeshyran och dess betydelse

Nuvarande sätt att beräkna pantvärde i form av en produktionskostnadsberäkning har en naturlig historisk bakgrund. Bostadspolitiska kommittén, som senast torde ha behandlat denna fråga – Bostadspolitiskt kreditstöd, SOU 1966: 44, s. 278 – fann att

»ett avkastningsvärde, i betydelsen av ett värde bestämt med utgångspunkt från en uppskattad sannolik framtida hyresavkastning» är »icke möjligt att framräkna vid bristande balans på bostadsmarknaden eller vid bevarad hyreskontroll». Vidare: »Fastställandet av ett sådant värde torde ej heller stå i överensstämmelse

med den för hyressättningen i kommunala och allmännyttiga företag gällande självkostnadsprincipen. En statlig låneverksamhet, decentraliserad på ett flertal beslutande myndigheter (länsbostadsnämnderna), bör vidare grundas på offentligt redovisade beräkningsregler, som i minsta möjliga grad innefattar subjektiva moment. Av nämnda skäl föreslår kommittén, att byggnadsföretagets produktionskostnader i princip skall utgöra underlag för bestämningen av kreditstödets storlek och läge och att dessa kostnader – i anslutning till vad som för närvarande gäller beträffande låneunderlag och pantvärde – skall beräknas enligt den metod som i sina huvuddrag fastställes av Kungl Maj:t.»

Sedan bostadspolitiska kommittén anförde ovanstående betänkligheter mot ett pantvärde, grundat på framtida hyresavkastning, har förhållandena förändrats genom ändrad lydelse av 26 § hyresregleringslagen och tillkomsten av ny hyreslagstiftning (numera 12 kap. jordabalken; lag 1970: 994). Lägenheter, som färdigställts efter utgången av 1968, har undantagits från hyresregleringen. Detsamma gäller fr. o. m. den 1 oktober 1972 för lägenheter, som färdigställts efter 1957. Hyror i dessa lägenheter skall som följd härav inte bestämmas med hänsyn till de faktiska eller beräknade produktionskostnaderna utan efter jämförelse med hyresläget i likvärdiga lägenheter (*bruksvärdeshyror*). En sådan jämförelse skall som regel ske med ett stort bestånd av lägenheter, där de allmännyttiga bostadsföretagen är prisedande. Från hyresregleringen kan vidare undantas hus som undergår omfattande ombyggnad. Denna regel avser att främja underhåll och förbättring av det äldre fastighetsbeståndet. Hyror skall vid omfattande ombyggnad på samma sätt som beträffande nybyggnad bestämmas som bruksvärdeshyror.

För att en lägenhet skall kunna ingå i det primära jämförelsematerialet bör den ha ungefär samma beskaffenhet som den aktuella lägenheten. Den bör sålunda vara jämförbar med hänsyn till storlek, inredningsstandard, utrustningens modernitet, planlösning och användbarhet samt underhållsstandard. En lägenhet som skall kunna jämföras bör vidare ha tillgång till utrustning som är i stort sett jämförbar med de till den aktuella lä-



genheten knutna utrustningsdetaljerna (t. ex. tillgång till hiss, sopnedkast, garage, fri fastighetsservice). Jämförelsematerialet får endast innehålla lägenheter som med avseende på *bostadsmiljön* (läget) kan anses relativt likvärdiga. Här avses bl. a. tillgång till utrymmen för lek och annan fritidssysselsättning, parkeringsutrymmen och butiker m. m. i fastighetens närhet liksom närheten till allmänna kommunikationer.

Vid bestämmande av bruksvärdeshyra skall skillnader mellan objekten med avseende på faktiska produktions-, kapital- eller driftkostnader ej tillmätas betydelse.

Där bruksvärdeshyror ännu ej utvecklats, bör den hyra uppskattas som är skälig vid en jämförelse med nybyggnad under hänsynstagande till skillnader i bl. a. standard och läge.

Det är uppenbart, att bruksvärdeshyror kommer att utbildas först efter hand. Därför måste ett supplement finnas bestående av kommunernas målsättning beträffande bostadskostnaderna. Denna målsättning bör i lånesammanhang tillerkännas samma betydelse som bruksvärdeshyran. I det följande använder utredningen begreppet *rikthyra* som gemensam beteckning för bruksvärdeshyran och de olika hyresnivåer, som anges i kommunens nämnda målsättning.

Såvitt gäller de lägenheter som är underkastade hyresreglering har besluten vid 1971 års riksdag (prop. 1971: 103, CU 1971: 18) inneburit följande. Lägenheter, som färdigställda under åren 1958–68, undantas från regleringen. För äldre lägenheter har systemet med generella hyreshöjningar på grund av ökade omkostnader för fastighetsförvaltning upphävts. I stället skall ökade omkostnader kunna utgöra grund för höjning av lägenhets bashyra. Det anges att härigenom skapas större möjligheter att beakta den enskilda fastighetens särskilda förhållanden. En särskild spärregel innebär att höjning inte får ske, om hyran därigenom kommer att överstiga vad som är skäligt med hänsyn till bl. a. hyreslagen för jämförbara lägenheter i orten. Bashyran skall kunna ändras eller fastställas genom överenskommelse mellan å ena sidan fastighetsägaren eller fastighets-

ägareförening och å andra sidan hyresgästförening. Bestämmelserna träder i kraft den 1 oktober 1972, men den nya ordningen för ändring av bashyra kan tillämpas dessförinnan. Genom dessa nya regler har hyresättningen för de hyresreglerade lägenheterna närmast sig reglerna i den allmänna hyreslagen.

Erfarenheterna av den nya hyreslagstiftningen är hittills begränsade. Utredningen anser emellertid, att förutsättningar efter hand bör uppkomma att i samband med bestämmande av pantvärdet vid ombyggnad införa bruksvärdeshyran såsom en av de avgörande komponenterna. I den mån en hyresnivå utbildats i ett område, bör denna självfallet accepteras vid långivningen. Om så inte är fallet, får bostadsmyndigheten söka bilda sig en föreställning härom genom såvitt möjligt adekvata jämförelser. Kommunens i samband med bostadsbyggnadsprogrammen uttalade bostadskostnadsmålsättning har därvid som ovan framhållits stor vikt. På angivet sätt beräknat pantvärde anger då förmedlingsorganets bedömning av fastighetens »bruksvärde» såsom pant för lån.

#### 9.16.4 Ytterligare utgångspunkter vid lån till ombyggnad

Förutsättningen för ombyggnad är olika i olika fastigheter. Kostnaden för viss åtgärd vid ombyggnad torde oftast bli högre än för samma åtgärd i samband med nybyggnad och kostnaden för samma åtgärd blir ej densamma i olika hus.

Befintliga byggnader kan användas i olika omfattning och resultatet av och kostnaderna för en ombyggnad kan variera mellan olika projekt med avseende på yttre och inre miljö, planlösning, utrustning samt husets tekniska utförande och kondition. Hyror i hus, som efter 1968 undergår omfattande ombyggnad, bestäms enligt hyreslagen. Hyrorna skall därvid ej beräknas med utgångspunkt i produktionskostnaderna utan såsom bruksvärdeshyror. Reglerna för statlig långivning till ombyggnad bör därför anpassas till dessa förhållanden.



När ett avkastningsvärde *efter* ombyggnad skall beräknas, bör huvudtanken vara, att lånekostnader, drift- och underhållskostnader m. m. samt skälig förräntning på egen kapitalandel under kalkylperioden skall kunna täckas av rikthyran. Noggrannheten i resultatet av en sådan avkastningskalkyl följer i stort sett noggrannheten i bedömningen av de olika ingående faktorerna.

En hypotetisk avkastningskalkyl för att beräkna avkastningsvärde *före* ombyggnad som skillnaden mellan blivande avkastningsvärde och ombyggnadskostnad innehåller emellertid avsevärda felkällor. En fastighetsvärde före åtgärd och det ekonomiska utrymmet för ombyggnad bör bedömas med hänsyn härtill och till de marginaler, som behövs med anledning av svårigheterna att i det konkreta projektet uppskatta ombyggnadskostnaderna. För att marknaden verkligen skall fungera på detta sätt, måste det finnas bestämmelser om åtgärdstvång för fastigheter. Sådana bestämmelser föreslås i kapitel 13.

Syftet är vidare att finna regler för belåning som möjliggör, att byggherren redan före ombyggnad kan få uppgift på det pantvärde som accepteras under vissa angivna förutsättningar beträffande läge och standard. Härigenom kan fastighetsägaren bedöma tillgängligt investeringsutrymme och sin egen ram för ombyggnaden.

Likvärdiga produkter bör efter genomförda åtgärder ha samma hyror. Därför bör också kapitalvärdet för belåning vara samma vid likvärdiga förhållanden. Situationen före ombyggnad synes vara av mindre intresse för långivaren.

Normgivande för pantvärdesberäkningen bör vara vad som normalt gäller beträffande hyra och pantvärde för en likvärdig nybyggnad. Avvikelser härifrån bör uppskattas i motsvarande avvikelser i hyresbetalningsvilighet.

#### 9.16.5 Pantvärdet beräknat genom en avkastningskalkyl

För att ett pantvärde skall kunna beräknas genom en avkastningskalkyl, fordras känne-

dom om eller bestämmande av – förutom hyror – driftkostnader, kapitalkostnader om tomtvärde. Se 9.22 kapitelbilaga.

Om avkastningsberäkningen baseras på hyror och driftkostnader endast det första året och kalkylräntefoten bestäms utifrån belåningssituationen vid moderniseringstillfället, leder detta till att avkastningsvärdet vanligen blir för lågt. Man kommer alltså inte ifrån att ta hänsyn till prisutvecklingen under kalkylperioden. Det kan inte bestridas att bedömningen av prisutvecklingen är en svår uppgift. Detta medför att avstämning bör göras mot jämförbara nybyggnadsprojekt. Därigenom bör kunna erhållas en realistisk räntesats, vilken tar vederbörlig hänsyn till den framtida prisutveckling som är möjlig att bedöma vid varje tillfälle. Genom att de i beräkningsmodellen i 9.22.2 ingående komponenterna slutligt bestäms genom en avstämning mot jämförbara nybyggnadsobjekten kommer att utgöra tak för pantvärdet vid ombyggnad.

Det kunde i och för sig tänkas, att pantvärdet beräknades genom att skillnaden mellan första årets hyror och driftkostnader diskonterades med basannuiteten under antagen kalkylperiod. En sådan beräkning måste emellertid slå fel, eftersom den bygger på förutsättningen att kostnadsutvecklingen är densamma för hyror och driftkostnader. Verkligheten är en annan. Allteftersom huset förslits, ökar driftkostnaderna. Hänsyn till åldringsfaktorn kan tas genom att driftkostnadsutvecklingen bedöms starkare än hyresutvecklingen, dvs. diskonteringsräntesatsen för driftkostnaderna antas vara lägre än för hyresintäkterna.

Pantvärdet bör bestämmas genom en *normaliserad* avkastningskalkyl, innebärande en nuvärdesberäkning av framtida årliga nettointäkter (hyror minus driftkostnader) samt tomtvärdet vid kalkylperiodens slut. Beräkningsmetodiken måste ge utrymme för skilda antaganden rörande prisutvecklingen för hyror, drift och tomtvärde. Beräkningen avses leda till att pantvärden efter ombyggnaden skall bli i stort sett lika för jämförbara objekt. Det primära är således att bestämma



slutproduktens värde. Den ekonomiska effekten av varierande förutsättningar hos olika fastigheter före ombyggnad får fångas upp inom ramen för tillgängligt ekonomiskt utrymme.

Sambandet mellan läge, standard och rikthyra har stor betydelse vid beräkningen av pantvärdets storlek. Bättre läge kan vara motiv för en högre rikthyra, högre avkastningsvärde och högre pantvärde. Att relatera avvikelser i läge och standard till skillnader i rikthyror har bättre samband med hyresmarknaden vid varierande förhållanden än om dessa variationer relateras till produktionskostnader.

En fastighetsägare torde bedöma, att det ekonomiska utrymmet för ombyggnad är skillnaden mellan husets avkastningsvärde efter respektive före ombyggnaden, sedan hänsyn tagits till kostnader för erforderlig istandsättning. Kostnaderna för att uppnå den standard, som bestämmer bruksvärdet, kan därvid bli högre eller lägre än det på så sätt beräknade ekonomiska utrymmet. Bli kostnaden högre, visar detta att fastighetsägaren har tillmätt fastigheten för högt avkastningsvärde före ombyggnad eller att kostnaderna för istandsättning underskattats. Bli förhållandet det motsatta, är projektet lönsamt att genomföra. Hus med fördelaktig stomme, lämpliga planlösningar, förmånlig lägenhetsfördelning och låga ingångshyror kommer att från företagsekonomisk synpunkt te sig fördelaktigare att bygga om än andra hus. I detta avseende torde emellertid det nu föreslagna beräkningssättet av pantvärde inte skilja sig från rådande förhållanden.

En följd av att pantvärdet bestäms på här angivet sätt är, att det i visst avseende blir oberoende av de redovisade kostnaderna. Pantvärdet kommer bl. a. att kunna täcka utrymme för belåning av sådana kostnader i samband med förvärv av fastigheten, som överstiger kapitalskulden. Någon sänkning av pantvärdet därför att de uppgivna kostnaderna är lägre än som ryms i intervallet mellan pantvärdet och kapitalskulden bör inte komma i fråga. Det kan inte anses ligga någonting uppseendeväckande i detta. På

samma sätt som vid nybyggnad kan behov föreligga av låneutrymme för tomtkostnader vid ombyggnad. Någon risk att metoden i sig skall medföra ett opåkallat penningflöde torde inte föreligga. Med hänsyn till att den enskilde fastighetsägaren endast får lån intill 85 % av det totala pantvärdet och alltså själv måste prestera visst kapital, synes någon sådan risk inte behöva befaras i dessa fall. Under en övergångstid kan det dock vara lämpligt, att länsbostadsnämnden undersöker ombyggnadskostnaderna för att studera, om någon här avsedd risk föreligger. I så fall får lämpliga motåtgärder vidtas för att reducera pantvärdet.

Kommunen bör i ett konkret ärende på tidigt stadium ange den rikthyra (i kr/m<sup>2</sup> lägenhetsyta) och däremot svarande pantvärde (kr/m<sup>2</sup> våningsyta), som byggherren kan betrakta som en övre gräns. Eftersom hyresnivån och pantvärdet relateras till viss angiven standard och visst läge, synes sådana besked kunna ges utan att fastigheten behöver besiktigas. Under sådana förutsättningar bör vid oförändrade förhållanden inte uppkomma några större skillnader i pantvärdet vid preliminärt respektive slutligt lånebeslut.

För att en rimlig enhetlighet skall uppnås, förutsätts samråd mellan kommunen och länsbostadsnämnden redan när ett saneringsprogram uppgörs, så att inte betydelsefulla uppgifter måste lämnas under tidsnöd.

Utredningen föreslår med hänvisning till vad som sagts i det föregående, att pantvärdet bestäms med hjälp av den metodik och på basis av den beräkningsmodell, som redovisas i 9.22 kapitelbilaga.

#### 9.16.6 Vissa administrativa frågor vid pantvärdesbestämningen

En metod att bestämma pantvärde på här angivet sätt medför möjligheter för länsbostadsnämnden att lämna bindande besked om pantvärdet efter ombyggnad till viss standard. Utredningen föreslår därför, att länsbostadsnämnden skall äga meddela *partiellt beslut* (förhandsbesked) i frågan, dvs. oavsett att någon låneansökan inte föreligger.



Över sådant beslut skall fastighetsägaren (eventuellt även annan intressent) ha rätt att besvära sig självständigt. Detta förfaringsätt medför möjligheter för sökanden att ägna sig åt planläggningen vid lämplig tidpunkt och under fasta förutsättningar.

Sedan nivåerna för standard, rikthya och pantvärde fastlagts, ankommer det på byggherren själv att utreda vilka åtgärder som behövs och kalkylera för ombyggnaden. Om byggherren därvid finner att saneringen kan genomföras inom det av kommunen angivna utrymmet, görs en preliminär låneansökan som bl. a. anger den standard som den ombyggda fastigheten skall ha.

Hittillsvarande erfarenheter från ombyggnad visar, som tidigare sagts, att de preliminärt uppgivna kostnaderna ofta överskrider. Det kan därför vara en fördel, om länsbostadsnämnden på sikt befrias från att göra noggrann bedömning av dessa i förväg utan först när arbetena är avslutade. Förutsättningen är dock att rikthya och pantvärde fastställts enligt de regler som angivits ovan. Praktiken får utvisa i vilken grad kostnadsbedömning behöver ske vid preliminärt beslut om ombyggnadslån. Under en övergångstid (se 9.19) bör dock kostnadsprövning ske.

Utredningen föreslår, att de i modellen ingående komponenterna med undantag av rikthya och tomtvärde skall bestämmas centralt. Bestämningen, som bl. a. skall omfatta såväl den genomsnittliga kalkylräntefoten för hela fastighetskapitalet som kostnadsutvecklingen för hyror, driftkostnader och tomtvärde, skall göras av bostadsstyrelsen. Rikthyran skall fungera som mätare på beskaffenheten hos värderingsobjektet. Arbetet med att bestämma pantvärdet kommer härigenom att bli enkelt.

Såvitt gäller driftkostnaderna första året föreslår utredningen, att bostadsstyrelsen årsvis bestämmer vilket belopp som skall ingå i modellen. Detta bör ske genom uppföljning av representativ statistik.

#### 9.16.7 Pantvärdebestämningen: sammanfattning

Ett krav rörande statlig låneverksamhet är, att denna skall grundas på offentligt redovisade beräkningsregler, som i minsta möjliga grad innefattar subjektiva moment. Produktionskostnaderna har av denna anledning utgjort grund för bestämning av statliga bostadslåns storlek och läge. En produktionskostnadsanpassad beräkning av låneunderlag och pantvärden kan göras för nybyggnad, eftersom standardiseringen av bostadsbyggandet gör, att kostnaderna för nyproduktion med någorlunda god säkerhet kan beräknas. I samband med ombyggnad ställs man emellertid inför stora svårigheter, om man skall basera långivningen på produktionskostnader. Första problemet är att beräkna värdet av fastigheten före ombyggnad. Sedan infinner sig frågan, vilka åtgärder som skall ingå i beräkningen och hur dessa skall prissättas. Åtgärder i ett gammalt hus är regelmässigt dyrare än samma åtgärder i samband med nybyggnad. En uppskattning härav måste bli skönsmässig vid en produktionskostnadsanpassad beräkning av låneunderlag och pantvärden.

Den föreslagna metoden att beräkna pantvärden utgör en beräkning av nuvärdet av framtida nettoavkastningar och det realiserbara tomtvärdet vid kalkylperiodens slut. Beräkningen sker i form av en normaliserad avkastningsvärdering, baserad på en viss hyra (rikthya) vid vissa bestämda förhållanden. Vid beräkningen av pantvärdet i och för sig tas inga hänsyn till tekniska förutsättningar eller låneförhållandena i det enskilda fallet. Endast vid den slutliga prövningen av ärendet kan det finnas anledning att ta hänsyn till befintliga lån och ombyggnadskostnader. Genom beräkningssättet blir pantvärdet ett mått på fastighetens »bruksvärde». Sådana hänsynstaganden, som motiverar läges- och standardtillägg samt saneringstillägg, har sålunda redan gjorts, varför det ej blir aktuellt att göra sådana tillägg till pantvärdet.

Genom det föreslagna sättet att beräkna pantvärde på grundval av en normaliserad



avkastningskalkyl samt genom att anvisningar om vilka tal, som skall tillämpas beträffande olika komponenter, kommer att ges från centralt håll, begränsas de subjektiva momenten. Den faktor, som skall varieras i det enskilda fallet, är rikthyran. Med hänsyn till att likvärdiga och likabelägna fastigheter skall ha samma hyra som grund för pantvärdesberäkningen, torde kravet på offentligt redovisade beräkningsregler, som i minsta möjliga grad innefattar subjektiva moment, vara tillgodosett.

### 9.17 Lånesystemet vid ombyggnad: låneunderlag

Med en metod att bestämma pantvärdet på det sätt, som angivits i det föregående, uppkommer frågan om låneunderlagets funktion.

Låneunderlaget kan sägas ha betydelse från tre synpunkter: dels för allmän kostnads kontroll, dels för bestämning av statslånets storlek och dels, då lånet utgör paritetslån, för frågan om vilken del av fastighetskapitalet som skall omfördelas.

Den del av fastighetskapitalet som täcks av underliggande kredit och statslån – dvs. hela kapitalet utom eget kapital och s. k. överkostnader – kan sägas bestå av följande fem komponenter som tillsammans utgör pantvärde.

- |                                      |                                 |
|--------------------------------------|---------------------------------|
| 1) låneunderlaget<br>för bostäder    | } totalt låneunderlag           |
| 2) låneunderlaget<br>för lokaler     |                                 |
| 3) pantvärdestillägg<br>för bostäder | } totalt pantvärdes-<br>tillägg |
| 4) pantvärdestillägg<br>för lokaler  |                                 |
| 5) gemensamma<br>pantvärdestillägg   |                                 |

Regelmässigt är låneunderlaget för bostäder den i särklass största delen av detta fastighetskapital. Pantvärdestilläggen för bostäder – som för flerfamiljshus skall bestå av tillägg för »skäligen kostnader för åtgärder beträffande huset, vilka minskar driftkostnaderna» eller »skäligen kostnad för åtgärd be-

träffande huset, som kan antagas varaktigt bli de boende till nytta» – har en marginell betydelse. De gemensamma pantvärdestilläggen – dvs. de kan avse både bostäder och lokaler och fördelas däremellan – utgörs av läges- och standardtillägg samt saneringstillägg vilka i förekommande fall har stor betydelse. I övrigt utgörs pantvärdestilläggen i huvudsak av tillägg för s. k. obelånade lokaler.

Låneunderlaget kan beräknas *antingen* på basis av ombyggnadskostnaderna, beräknade med ledning av schabloner (riktvärden) eller godkända efter prövning eller som en kombination av bådadera, *eller också* genom någon sorts reduktion från pantvärdet.

Skall summan av ombyggnadskostnaderna beräknas ur riktvärden, erhålls låneunderlag som utgör ett slags medelvärde för »normal» ombyggnad. De faktiska kostnaderna kommer med stor sannolikhet att ha stor spridning kring sådana tal, eftersom de är starkt beroende av husets byggnadstekniska utformning och kondition samt husets planlösning. Detta torde kunna begränsa stimulansen till ombyggnad vid de dyrare projekten.

Andra lösningar bör sökas. I sammanhanget erinras om att låneunderlaget – med den metod för bestämning av pantvärde som här presenterats – kommer att erhålla en relativt underordnad betydelse. Det visar sig också, att måttliga variationer i låneunderlaget spelar mycket liten roll vid bestämning av statslånets storlek samt för kapitalkostnaderna och skuldökningen vid paritetslån. En »felkälla» i låneunderlaget förminskas t. ex. till ca 1/5, när underlaget skall översättas till statslånebelopp.

En bättre metodik bör vara att göra reduktion från pantvärdet. Därvid anmäler sig två möjligheter.

Den ena är att söka finna en rimlig relation mellan låneunderlag och pantvärde. Om så skulle vara möjligt, kunde statslånets storlek bestämmas som en procentsats av pantvärdet. En sådan metod är dock knappast realistisk med hänsyn till de skiftande förhållandena. Utredningen har stannat för en annan metod, nämligen att reducera pant-



värdet med för nybyggnad gällande schabloner för sådana nyttigheter i huset som enligt gällande bestämmelser inte kan ingå i låneunderlaget.

### 9.18 Regelsystemet för kostnadsprövning

Vad som sagts i det föregående om bestämning av pantvärdet på grundval av en avkastningskalkyl, som tar hänsyn till bruksvärdeshyran, aktualiserar frågan hur kostnadsprövningen skall ske för att ligga i linje med den nya hyreslagstiftningen.

F. n. finns två huvudkriterier för kostnadsprövningen, båda angivna i 9 § bostadslånekungörelsen. De har följande lydelse:

»Bostadslån utgår icke om

a) -----

b) de hyror eller årsavgifter som behövs för att täcka de årliga kostnaderna för fastigheten beräknas bli så höga att påtaglig risk föreligger för förlust eller

c) den beräknade kostnaden för byggnadsföretaget väsentligt överstiger pantvärdet enligt 27 §.»

Inom s. k. *icke birstorter* kan enligt 48 § i 12 kap. jordabalken (hyreslagen) hyran prövas i samband med förlängning av hyreskontrakt. Förstagångshyra kan alltså inte prövas. Enär bostadsmarknaden i dessa orter förutsätts vara balanserad, kommer tillgång och efterfrågan på bostäder att bli bestämmande för hyresnivån. Vid bestämning av hyran är det därför ingen principiell skillnad mellan allmännyttiga och enskilda företag. Vid belåning av projekt inom icke birstorter behöver endast tillses, att den beräknade hyran för företaget inte blir högre än marknadshyran. Lånebestämmelserna kan därför vara enkla. Det är emellertid inte möjligt att ha särskilda bestämmelser för icke birstorter. De bör utformas med utgångspunkt i förhållandena i s. k. *birstorter*.

För birstorterna gäller enligt den nya hyreslagen att förstagångshyran kan prövas enligt vissa principer. I detta hänseende är av betydelse särskilt följande uttalande i prop. 1968 : 91 (sid. 55).

»På birstorter skall särskilda kompletterande regler tillämpas. Sålunda skall den aktuella hyran prövas inte bara med hänsyn till jämförliga

lägenheters hyra utan även med beaktande av det allmänna hyresläget i orten för lägenheter i nybyggda bostadshus. Hänsyn skall därvid självfallet tas till skiljaktigheter beträffande lägenheternas modernitetsgrad, underhåll och skick i övrigt m. m. Eftersom det allmänna hyresläget för lägenheter i nyproduktionen kommer att bestämmas av sådana bostadsföretag som tillämpar självkostnadsprincipen i hyresprissättningen, hindras härigenom oskäliga, av bostadsbristen betingade hyreshöjningar. På birstort ges hyresgäst dessutom rätt att få den avtalade hyrans, den s. k. förstagångshyran skälighet prövad. Genom bestämmelserna för birstorter blir hyresnivån i hela lägenhetsbeståndet i viss mån låst i ett läge som styrs av hyresnivån i nyproduktionen, vilken nivå i sin tur bestäms av produktionskostnaderna och av – vilket är viktigt att hålla i minnet – det statliga bostadskreditstödet.»

Den statliga bostadslångivningen har alltså – direkt och indirekt – inverkan på hyresnivån i nyproduktionen. Genom att man utgår från en rikthyra vid bestämning av pantvärden vid ombyggnad påverkar nyproduktionskostnaderna sålunda indirekt även hyrorna i ombyggda fastigheter.

Syftet med att grunda pantvärdet för ombyggda fastigheter på en rikthyra är bl. a., att pantvärdet vid ombyggnad inte skall kunna bli högre än att det ryms inom hyresnivån i motsvarande nyproduktion. Härmed avses den hyresnivå, som konstituerats av överenskommelser om hyror mellan allmännyttiga bostadsföretag och hyresgästorganisationer och/eller av hyresmyndigheters prövning av hyrors skälighet.

Enligt 9 § kungörelsen skall länsbostadsnämnden avgöra, om ett projekt skall stödjas med statliga lån eller ej bl. a. med hänsyn till den beräknade hyrans storlek. För att hyreslagens syften inte skall motverkas eller risk för förlust för staten såsom långivare inte skall uppkomma, bör bestämmelserna i 9 § ändras så, att bostadsmyndigheterna får möjlighet att avslå låneansökningar avseende projekt med årskostnader som överstiger skälighet hyra.

Genom en bestämmelse som ger bostadsmyndigheten denna möjlighet kan på sikt mark- och byggnadskostnaderna påverkas. Eftersom markpriserna ytterst beror av fastigheters avkastning eller förväntade avkast-



ning, är det inte tillräckligt med en aktiv kommunal markprispolitik, utan det krävs även en aktiv och målinriktad kommunal bostadskostnadspolitik.

För att utredningens förslag rörande beräkning av pantvärde vid ombyggnad skall få avsedd effekt föreligger, som förut framhållits, behov av att kommunerna på något mer konkret sätt markerar sitt ansvar för bostadskostnaderna. Det är därför utomordentligt viktigt, att kommunerna vid sin planering av bostadsproduktionen har ett klart utformat mål beträffande bostadskostnaderna. Detta mål bör – utöver inkomstförhållandena hos invånarna – grundas på bl. a. rimliga produktionskostnader hos de allmännyttiga bostadsföretagen i kommunen.

Vid länsbostadsnämndens bedömning av frågan om den erforderliga hyran (årsavgiften) är skälig bör – med avseende bl. a. på läge, modernitetsgrad, underhåll och skick i övrigt – jämförelse göras med hyror (årsavgifter) i likvärdiga fastigheter. Av hyresnämnden/tingsrätten fastställda hyror bör särskilt beaktas vid bedömningen. Vidare bör de bostadskostnadsnivåer, som kommunen uppställt som mål, vara till ledning vid nämndens bedömning. Förmedlingsorganets yttrande angående den erforderliga hyrans (årsavgiftens) skälighet bör vid länsbostadsnämndens bedömning tillerkännas stor vikt.

Eftersom årskostnaderna kan vara svåra att uppskatta, kan prövningen behöva kompletteras med en bedömning av produktionskostnaden. Bestämmelser motsvarande dem som nu finns i 9 § punkten c) bör därför finnas. I nu gällande bestämmelse utgör produktionskostnadens storlek hinder för lån om den väsentligt överstiger pantvärdet. Utredningen föreslår ingen ändring i denna bestämmelse.

### 9.19 Övergångsbestämmelser

Det föreslagna systemet för beräkning av pantvärde är till sin uppbyggnad annorlunda än hittills tillämpade metoder. Detta förhållande gör att det behövs en successiv övergång till det nya systemet. Härtill kommer

att det vid den tid då denna utredning avlämnas, existerar utbildade bruksvärdeshyror i mycket liten utsträckning. Det är emellertid sannolikt, att sådana hyresnivåer kommer att i viss omfattning föreligga, när nya bestämmelser kan komma att träda i kraft. Lämplig sådan tidpunkt synes vara den 1 juli 1973. Även efter ikraftträdandet bör emellertid möjlighet till en successiv övergång finnas. Med hänsyn härtill föreslår utredningen, att länemyndigheterna under en övergångstid av 3 år parallellt skall kunna tillämpa både produktionskostnadsbedömning och beräkning av normaliserat avkastningsvärde till grund för bestämning av pantvärde. Sökanden bör under övergångstiden ha möjlighet att välja, vilken av dessa metoder som skall tillämpas för hans låneärende.

### 9.20 Låneförfattningarna

Utredningens förslag i detta kapitel har relativt genomgripande natur. De har sådan karaktär, att regelsystemet för ombyggnad alltmör kommer att avvika från det system som gäller i samband med lån till nybyggnad. Bostadslånekungörelsen blir härigenom mera svåröverskådlig, med ett stort antal specialregler och undantag. Utredningen anser, att en enklare läsart skulle ernås genom att den nuvarande kungörelsen delades på två författningar, den ena avseende nybyggnad och den andra modernisering (ombyggnad och upprustning).

### 9.21 Sammanfattning

I detta kapitel föreslår utredningen sammanfattningsvis följande.

#### *Kreditförsörjningen*

Ramen för lån till modernisering och förbättring bör utökas i takt med behovet. Medlen bör tilldelas i första hand de kommuner, som visas ha det största moderniseringsbehovet.



## *Teknisk standard*

1) Den bostadstekniska standarden vid lån till ombyggnad förutsätts i princip utgöra samma standard som vid nybyggnad. Från denna nivå skall kunna göras vissa undantag. Dessa skall vara i möjlig mån preciserade. Utgångspunkt bör vara redogörelsen i del II bil. 6.

2) Den bostadstekniska standarden vid lån till upprustning av flerfamiljshus förutsätts bli lägst den som anges som den lägsta godtagbara i kap. 13.

3) Standardkraven bör framgå av tillämpningsföreskrifter till låneförfattningen.

4) Lånemyndigheterna skall inte ställa stadsplanetekniska och byggnadstekniska krav utöver dem som anges av de byggnadsregulerande myndigheterna.

5) Det är önskvärt att gårdssanering kommer till stånd genom samverkan mellan fastigheter.

## *Tillämpningsområden*

Förbättringslån skall kunna utgå till kommun eller allmännyttigt bostadsföretag för upprustning av flerfamiljshus, som förvärvats för rivning i anledning av planerad totalsanering eller dylikt inom överskådlig tid.

## *Lånesystemets tekniska konstruktion*

### *Totalsanering*

1) Basannuiteten föreslås för centralt beläggna fastigheter sänkt från 5,1 % till 4,6 %.

2) Läges- och standardtillägg samt saneringstillägg föreslås överförda från pantvärde till låneunderlag, varjämte dessa tillägg bör överses så att dessa tillsammans bättre motsvarar det kapitaliserade värdet av hyresskillnader mellan olika områden och förekommande skillnader i kostnader.

3) Beträffande saneringstillägg föreslås att sådant får avse även vissa gruppbyggda småhus.

### *Upprustning*

Förändringar rörande lånevillkoren föreslås av saneringsutredningen 1969, vilka

med undantag av föreslagen längsta amorteringstid av 25 år genomfördes vid 1970 års riksdag. Utredningen vidhåller sitt tidigare förslag som innebär att amorteringstiden i särskilda fall skall kunna vara 25 år. Pantvärdet bör bestämmas på samma sätt som vid nybyggnad.

## *Ombyggnad*

1) Rörande metodiken för återbetalning föreslås att låneformen nominellt lån utmönstras, att en form av annuitetslån tillskapas och att full valfrihet mellan annuitetslån och paritetslån införs.

2) För annuitetslånet föreslås att det skall baseras på en ränta av 6,5 %, vilken justeras i efterhand för skillnader mot statslåneräntan.

3) Amorteringstiden skall kunna vara högst 40 år för såväl paritetslån som annuitetslån.

4) Räntan på fördjupning bör vara densamma som för bunden enhetskredit.

5) Frågan om utbetalning i förskott har studerats. Någon ändring föreslås inte.

6) Pantvärdet föreslås skola bestämmas på grundval av en normaliserad avkastningskalkyl, som tar hänsyn till rikthyra (bruksvärdeshyra eller de hyresnivåer som anges i kommunens bostadskostnadsmålsättning) och utvecklingen i tiden av bl. a. hyresintäkter och driftkostnader.

7) Pantvärdet bestäms genom en beräkningsmodell (formel), vars olika ingående faktorer i huvudsak skall fixeras centralt av bostadsstyrelsen.

8) Länsbostadsnämnd skall kunna lämna partiellt beslut i fråga om pantvärde efter ombyggnad.

9) Låneunderlaget skall kunna anges genom reduktion från pantvärdet.

10) Reglerna för kostnadsprövning föreslås bli ändrade i och för anslutning till hyreslagstiftningen.

11) Övergångsbestämmelser föreslås som gör det möjligt att använda tidigare gällande och föreslaget system för beräkning av pantvärde parallellt under 3 år.



9.22 Kapitelbilaga. Modell för beräkning av pantvärden genom en normaliserad avkastningskalkyl

9.22.1 Elementärt om ränteberäkning

En penningssumma ( $K_0$ ) som under ett år ökar med  $p$  % blir

$$K_1 = K_0 \left( 1 + \frac{p}{100} \right)$$

Gäller det ett antal ( $n$ ) år blir kapitalet med ränta på ränta

$$K_n = K_0 \left( 1 + \frac{p}{100} \right)^n$$

Beräkning av *nuvärde*, dvs. värdet i dag av framtida intäkter, sker genom *diskontering* med en vald räntesats.

Nuvärdet ( $K_0$ ) av en penningssumma ( $K_1$ ) som utfaller om ett år är

$$K_0 = \frac{K_1}{\left( 1 + \frac{p}{100} \right)}$$

Nuvärdet ( $K_0$ ) av en penningssumma ( $K_n$ ) som utfaller om ett antal ( $n$ ) år är

$$K_0 = \frac{K_n}{\left( 1 + \frac{p}{100} \right)^n}$$

Gäller det att beräkna nuvärdet av ett *årligen* utfallande *lika stort* belopp ( $K$ ) får man summera nuvärdena från de olika åren vilket skrivs

$$K_0 = \sum_{k=1}^n \frac{K}{\left( 1 + \frac{p}{100} \right)^k}$$

Om det årligen utfallande beloppet ändras men räntesatsen är konstant skriver man

$$K_0 = \sum_{k=1}^n \frac{K_k}{\left( 1 + \frac{p}{100} \right)^k}$$

Exempel

Beräkna nuvärdet av följande penningssummor, som utfaller vid angivna tidpunkter. Beloppen antas vara nominella, dvs. uttryckta i löpande penningvärde. Nominell diskonteringsräntesats 8 %. I exemplet stiger den årliga penningssumman med 4 % per år, vilket antas motsvara den allmänna prisökningen.

Efter ett år 104: - kr  
 » två år 108: 16 kr  
 » tre år 112: 49 kr  
 » fyra år 116: 99 kr

$$K_0 = \frac{104}{1,08} + \frac{108:16}{1,08^2} + \frac{112:49}{1,08^3} + \frac{116:99}{1,08^4}$$

Om räntefaktorn i nämnaren justeras med hänsyn till den allmänna prisökningen (4 %) omvandlas de nominella beloppen till belopp uttryckta i fast penningvärde (reella belopp). Justeringen innebär dessutom, att den förut nominella räntan ( $p$ ) i nämnaren blir reell ( $r$ ). Exemplet kan skrivas

$$K_0 = \frac{100 \cdot 1,04}{1,08} + \frac{100 \cdot 1,04^2}{1,08^2} + \frac{100 \cdot 1,04^3}{1,08^3} +$$

$$+ \frac{100 \cdot 1,04^4}{1,08^4} = \sum_{k=1}^4 \frac{100 \cdot 1,04^k}{1,08^k} =$$

$$= \sum_{k=1}^4 100 \left( \frac{1,04}{1,08} \right)^k = \sum_{k=1}^4 \frac{100}{1,038^k} =$$

$$= \sum_{k=1}^4 \frac{100}{\left( 1 + \frac{3,8}{100} \right)^k}$$

$$\text{dvs } K_0 = \sum_{k=1}^n \frac{K}{\left( 1 + \frac{r}{100} \right)^k}, \text{ där}$$

$K_0$  = nuvärdet vid tidpunkten 0

$n$  = kalkylperiodens längd (år)

$K$  = årligen utfallande penningssumma (i fast penningvärde)

$r$  = reell diskonteringsräntesats (%)

Vid ränteberäkningar – i detta fall diskontering – är det fel att blanda nominella och reella begrepp. Är penningssummorna nominella, måste nominell räntesats väljas. Anges däremot de årligen utfallande beloppen i fast penningvärde, måste räntesatsen vara reell.

### 9.22.2 Beräkningsmodellen

Nedanstående beräkningsmodell (formel) innebär en nuvärdesberäkning av framtida år-

liga nettointäkter (hyror minus driftkostnader) samt tomtvärdet vid kalkylperiodens slut. Avsikten är att det på nämnda sätt beräknade avkastningsvärdet skall utgöra pantvärde för statlig belåning till ombyggnad. Avkastningsvärdet benämns därför fortsättningsvis »pantvärde» (Pv). Beräkningarna skall baseras på genomsnittliga bruksvärdeshyror, driftkostnader, produktionskostnader och läneförhållanden. Förfarandet kan därför karakteriseras som en *normaliserad avkastningskalkyl*, och pantvärdet kan sägas vara ett uttryck för fastighetens bruksvärde.

$$Pv = h_1 \sum_{k=1}^n \frac{\left(1 + \frac{r_h}{100}\right)^k}{\left(1 + \frac{r}{100}\right)^k} - d_1 \sum_{k=1}^n \frac{\left(1 + \frac{r_d}{100}\right)^k}{\left(1 + \frac{r}{100}\right)^k} + T_1 \frac{\left(1 + \frac{r_T}{100}\right)^k}{\left(1 + \frac{r}{100}\right)^k}$$

Förklaringar:

$Pv$  = pantvärde (avkastningsvärde) efter modernisering

$h_1$  = bruksvärdeshyra (första året)

$d_1$  = driftkostnader (första året)

$T_1$  = tomtvärde (första året)

$r_h$  = årlig hyresutveckling (%)

$r_d$  = årlig driftkostnadsförändring (%)

$r_T$  = årlig tomtvärdeutveckling (%)

$r$  = genomsnittlig kalkylräntefot (%)

$n$  = kalkylperiodens längd

Den genomsnittliga kalkylräntefoten kan korrigeras under beaktande av de antagna prisutvecklingarna för hyror, driftkostnader och tomtvärde, varefter modellen får följande utseende.

$$Pv = h_1 \sum_{k=1}^n \frac{1}{\left(1 + \frac{r_1}{100}\right)^k} - d_1 \sum_{k=1}^n \frac{1}{\left(1 + \frac{r_2}{100}\right)^k} + T_1 \frac{1}{\left(1 + \frac{r_3}{100}\right)^k}$$

där  $r_1, r_2, r_3$  = diskonteringsräntesatser (%) för hyresintäkter, driftkostnader resp. tomtvärde.



Beräkningsmodellen ger som synes utrymme för skilda antaganden rörande prisutvecklingen för hyresintäkter, driftkostnader resp. tomtvärde. Ett lämpligt tillväggångssätt är att först uppskatta den genomsnittliga kalkylräntefoten för hela fastighetskapitalet under kalkylperioden. Genom att därefter korrigera denna kalkylräntefot under beaktande av de antagna prisutvecklingarna erhålls de diskonteringsräntesatser ( $r_1, r_2, r_3$ ) som skall anbringas i var och en av modellens tre termer. I exemplet i slutet av denna bilaga ges det ovan antydda förfaringssättet en mer ingående belysning.

Modellen förutsätter sålunda bl. a. antaganden om hyresintäkter och driftkostnader första året samt antaganden om intäkternas och kostnadernas reella eller nominella prisutveckling i procent (ränta på ränta) under kalkylperioden. I fortsättningen görs antaganden om reella prisutvecklingar beträffande hyror, driftkostnader och tomtvärde, dvs. de uttrycks i form av en årlig procentuell reell prisförändring. Som tidigare påpekats är det härvid nödvändigt att i beräkningsmodellen arbeta med reella diskonteringsräntesatser.

Den genomsnittliga *kalkylräntefoten* för hela fastighetskapitalet bestäms genom en sammanvägning av räntekostnaderna på lånat kapital och det egna räntekravet. För att detta skall kunna ske fordras förutom en uppskattning av genomsnittlig räntekostnad för hela det lånade kapitalet och bestämmande av »skäligt» räntekrav på det egna kapitalet, *dels* antagande om relationen mellan lånat och eget kapital och *dels* en bedömning av den årliga allmänna prisutvecklingen. Kalkylräntefoten kan bestämmas tillfredsställande genom att man utgår från den ursprungliga relationen lånat/eget kapital och tar hänsyn till förändringarna i denna relation under kalkylperioden. Här för fordras antaganden om den »normala» låneform, som skall ligga som grund för pantvärdeberäkningen, och studier av avkastningsvärdets förändring i tiden. Pantvärdeberäkningen skall följaktligen inte baseras på enbart förhållandena första året.

Kalkylperiodens längd bör överensstäm-

ma med byggnadens ekonomiska livslängd. En byggnad är ekonomiskt saneringsmogen, då nettoavkastningarna (hyror minus driftkostnader) inte längre räcker till att förrenta tomtvärdet. I den situationen erfordras en reinvestering i form av modernisering eller totalsanering.

Kalkylperiodens längd får bestämmas utifrån gjorda antaganden om prisutvecklingen beträffande hyror, driftkostnader resp. tomtvärde samt beträffande förräntningskravet på tomtvärdet. Prisutvecklingen skall bedömas så att den ekonomiska saneringsmogenheten inträffar ungefärligen när byggnaderna tekniskt sett är i behov av reinvestering. Därvid bör den relativa ökning av driftkostnaderna, som sker i och med att fastigheten åldras, särskilt beaktas. I detta sammanhang bör framhållas, att huvuddelen av pantvärdet vanligtvis konstitueras av diskonterade nettointäkter från de 10–15 första åren, varför kalkylperiodens längd inte behöver bestämmas med stor noggrannhet då den ekonomiska livslängden överstiger 25 år.

*De båda första termerna*, som baseras på hyresintäkter och driftkostnader representerar hyresintäkternas förräntning av fastighetsvärdet (inklusive tomt) under kalkylperioden.

*Tredje termen* är en restterm som avser nuvärdet av tomtens värde vid kalkylperiodens slut. Eftersom detta nuvärde utgör en relativt liten del av det totala pantvärdet, behöver det ej bestämmas med någon större noggrannhet. Antas *tomtvärdets utveckling i framtiden* ske i takt med den allmänna prisutvecklingen skall i formelns tredje term tomtvärdet första året insättas. Dessutom blir i detta fall någon korrigering av den primärt bestämda reella genomsnittliga kalkylräntefoten i tredje termen inte aktuell. Resttermen kan sålunda beräknas genom att fastighetens taxeringsvärde å mark vid beräkningstillfället diskonteras med användande av den genomsnittliga reella kalkylräntefoten.

*För tomträttsfastigheter* fordras att tomt-rättsavgälden medtas i driftkostnaden. Härutöver bör tredje termen utgå. Detta innebär en generalisering, eftersom tomträtten



i och för sig kan representera ett visst värde för tomträtthavaren, om kommunen ej tar ut marknadsmässig avgäld. Detta värde utgör mindre del av tomtvärdet i tredje termen och får efter diskontering så pass liten betydelse, att man torde kunna bortse från tomträttens värde för tomträtthavaren vid kalkylperiodens slut.

Kalkylräntefoten, som i sin tur bestämmer diskonteringsräntesatserna, blir olika vid olika låneformer. För ett allmännyttigt företag bestäms kalkylräntan av statslånet och underliggande krediter, medan för en enskild företagare en sammanvägning måste göras beträffande räntekrav på eget kapital samt kapitalkostnaderna för statslånet och underliggande krediter. Den enskilde företagaren kräver normalt en högre avkastning på det egna kapitalet än vad som svarar mot statslåneräntan. Då det är angeläget att samma principer för pantvärdeberäkning tillämpas för olika byggherrar, bör en allmängiltig »normal låneform» för likartade låneobjekt väljas.

För att erhålla stabilitet vid tillämpningen av modellen för beräkning av pantvärden, är det angeläget att diskonteringsräntesatserna ej ändras t. ex. med anledning av kortfristiga förändringar av diskontot. När den »normala» låneformen vid tillämpningen innefattar paritetslån skall – med hänsyn till paritetslånets utjämnande effekt på kapitalkostnaderna – diskonteringsräntesatserna inte ändras annat än när grunderna för beräkning av kapitalkostnaderna vid sådan långivning undergår betydelsefull förändring. Nedanstående avstämning av i formeln ingående faktorer mot nybyggnad bidrar även till stabilisering av räntesatserna.

Består värderingsobjektet av en del för vilken utgår paritetslån (bostäder) och en del som finansieras på nominella villkor (t. ex. lokaler) skall första termen uppdelas i två, den ena avseende bostadsdelen och den andra avseende lokaldelen, varvid diskonteringsräntesatserna bestäms på angivet sätt under hänsynstagande till låneform. Likaså kan andra termen uppdelas i två, varvid även olika driftkostnadsposter kan införas, därest driftkostnaderna bedöms olika

för bostäder och lokaler.

Som ovan nämnts är *kalkylräntefoten* beroende av ett flertal bedömanden bl. a. rörande räntekrav och kostnadsutveckling. Små variationer i räntesatsen medför stort utslag i pantvärdet. Därför måste en *avstämning* göras, sedan de marknadsmässiga räntesatserna på lånat och eget kapital antagits och omräkning till en genomsnittlig reell kalkylräntefot skett.

En sådan avstämning kan lämpligen ske genom att formeln testas på vad som normalt gäller på orten beträffande sambandet hyra – pantvärde för nybyggnad. Härvid bör väljas representativa nybyggnadsprojekt med beaktande av hyreslagens bestämmelser för bestämning av bruksvärdeshyra. Mot bakgrund av testresultatet görs justering av exempelvis de antagna intäcks- och kostnadsutvecklingarna. Genom denna avstämning kommer sambandet hyra – pantvärde – diskonteringsräntesatser för de olika faktorerna att normeras med hänsyn till förhållandena vid nybyggnad. I samband med beräkning av pantvärden för aktuella projekt får ändringar ej göras i de på så sätt förhandsbestämda diskonteringsräntesatserna. Hänsyn till avvikelser beträffande standard och läge i de aktuella värderingsobjekten skall tas vid bestämning av bruksvärdeshyran. Härigenom avspeglas sådana skillaktigheter i form av marginella avvikelser från ett normerande nybyggnadsprojekt.

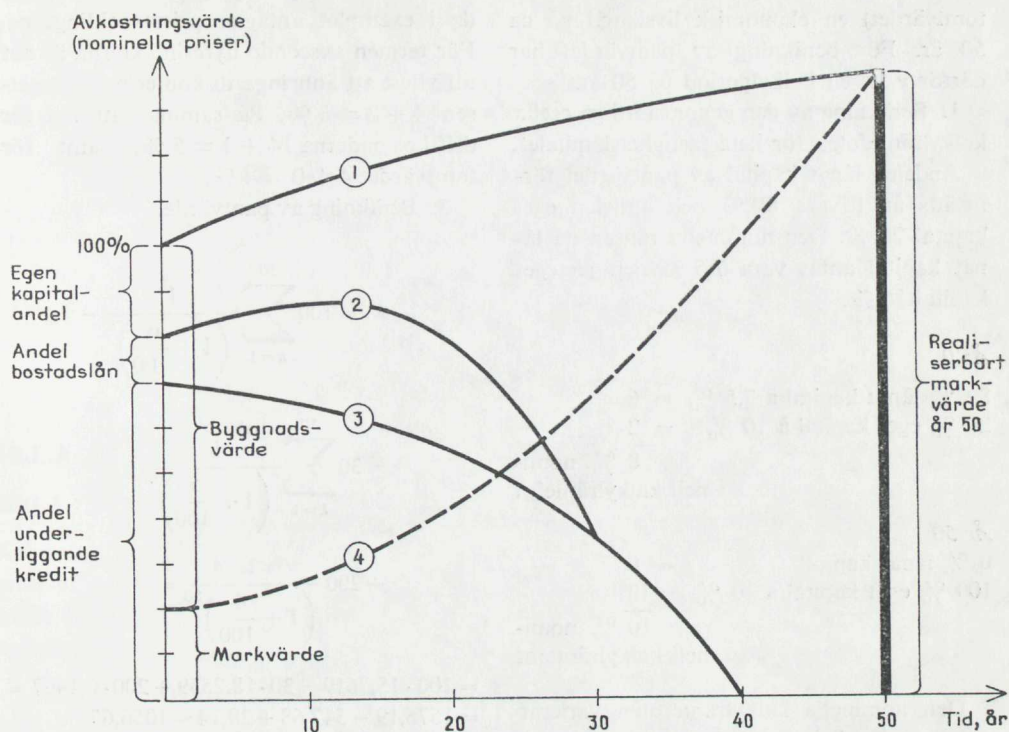
### 9.22.3 Exempel på beräkning av pantvärde

Eftersom alla räntesatser på lån som förmedlas av kreditinstitut är nominella, måste till en början den nominella kalkylräntefoten framtas. Hänsyn till att relationen lånat/eget kapital ständigt förändras sett över hela kalkylperioden tas genom att beläningssituationen såväl vid år 0 som vid kalkylperiodens slut studeras. Exempel på hur olika kapitalandelar förändras under en byggnads livslängd framgår av diagram 9.12.

Diagrammet är schematiskt och gäller under förutsättning att hyresintäkterna stiger med 2 % nominellt per år, driftkostnaderna med 3 % nominellt per år samt tomtvärdet



Diagram 9.12. Exempel på förändring av kapitalandelarna under en byggnads livslängd.



- ① Schematisk utveckling av avkastningsvärdet till år 50
- ② Utvecklingen av paritetsslånets skuldsumma till år 30
- ③ Utvecklingen av enhetslånets skuldsumma till år 40
- ④ Markvärdets utveckling till år 50

med 4 % nominellt per år. Med dessa förutsättningar samt ett nominellt förräntningskrav på 10 % på tomtvärdet inträffar den ekonomiska saneringstidpunkten ungefär år 50. Den allmänna prisutvecklingen antas vara + 4 % per år. Vidare utgörs det lånade kapitalet första året av 80 % av pantvärdet uppdelat på ett enhetslån (annuitetslån) och ett statligt bostadslån (paritetsslån).

Hur beräkningen av pantvärdet sker framgår nedan. Där görs en uppdelning på lånat och eget kapital, varvid antaganden gjorts beträffande den genomsnittliga nominella räntan för de olika delarna under kalkylperioden. Om så anses lämpligt, kan även det lånade kapitalet och räntekostnaderna redovisas uppdelade på t. ex. underliggande kredit och bostadslån.

#### Förutsättningar och antaganden

##### Förutsättningar år 1

Bruksvärdeshyra	100 kr/m <sup>2</sup> ly
Driftkostnader	30 kr/m <sup>2</sup> ly
Tomtvärde år 1	200 kr/m <sup>2</sup> ly

##### Antaganden

Årlig allmän prisutveckling	+ 4 %
Årlig reell hyresintäktsförändring	- 2 %
dvs årlig nominell hyresintäktsförändring	~ + 2 %
Årlig reell driftkostnadsförändring	- 1 %
dvs. årlig nominell driftkostnadsförändring	~ + 3 %
Årlig reell tomtvärdestegring	± 0 %
dvs. årlig nominell tomtvärdestegring	+ 4 %

Dessa antaganden ger som ovan nämnts (med ett 10-procentigt förräntningskrav på tomtvärdet) en ekonomisk livslängd på ca 50 år. För beräkning av pantvärdet har därför valts en kalkylperiod på 50 år.

1. Beräkning av den genomsnittliga reella kalkylräntefoten för hela fastighetskapitalet.

Andelen lånat kapital av pantvärdet förutsätts år 1 vara 80 % och andelen eget kapital 20 %. Den nominella räntan på lånat kapital antas vara 7,5 % och på eget kapital 10 %.

År 0

80 % lånat kapital à 7,5 % = 6  
 20 % eget kapital à 10 % = 2  
 8 % nominell kalkylräntefot

År 50

0 % lånat kapital = 0  
 100 % eget kapital à 10 % = 10  
 10 % nominell kalkylräntefot

Den nominella kalkylräntefoten varierar alltså under kalkylperioden mellan 8 och 10 %, och medelvärdet av de båda räntesatserna blir i exemplet 9 %. Den nominella kalkylräntefoten under kalkylperioden skall därefter förvandlas till en reell kalkylräntefot. Detta sker genom att hänsyn tas till den årliga allmänna prisutvecklingen. Den reella kalkylräntefoten framräknas som förhållandet mellan den nominella kalkylräntefoten och den årliga procentuella prisutvecklingen. Definitionsmässigt är den årliga reella prisökningen lika med den årliga procentuella prisökningen i fast penningvärde.

Med en årlig allmän prisökning på 4 % blir den reella kalkylräntefoten i exemplet 4,8 % ( $1,09 : 1,04 = 1,048$ , dvs 4,8 %).

Om det lånade kapitalet är klart dominerande, sett över kalkylperioden – ett förhållande som förstärks om bostadslånet är ett paritetslån – bör kalkylräntefoten sättas under medelvärdet. I exemplet antas ca 4 % vara en rimlig reell genomsnittlig kalkylräntefot.

2. Korrigering av den genomsnittliga kalkylräntefoten med hänsyn till de antagna

prisutvecklingarna.

Genom korrigeringsförfarandet beaktas de i exemplet antagna prisutvecklingarna. För termen avseende hyresintäkterna är det tillfyllest att anbringa diskonteringsräntesatsen  $4 + 2 = 6$  %. På samma sätt fås för driftkostnaderna  $4 + 1 = 5$  %, samt för tomtvärdet  $4 + 0 = 4$  %.

3. Beräkning av pantvärde.

$$P_v = 100 \sum_{k=1}^{50} \frac{1}{\left(1 + \frac{6}{100}\right)^k} - 30 \sum_{k=1}^{50} \frac{1}{\left(1 + \frac{5}{100}\right)^k} + 200 \frac{1}{\left(1 + \frac{4}{100}\right)^{50}} =$$

$$= 100 \cdot 15,7619 - 30 \cdot 18,2559 + 200 \cdot 0,1407 = 1576,19 - 547,68 + 28,14 = 1056,65$$

dvs  $P_v \approx 1050$  kr/m<sup>2</sup> ly.



### 10.1 Förköpsrätt vid stadsförnyelse

#### 10.1.1 Kort orientering om förköpslagen

Kommunal förköpsrätt innebär, att kommun under vissa förutsättningar har rätt att träda i köparens ställe vid försäljning av fast egendom.

##### 10.1.1.1 Syfte

Förköpsrätten syftar till att förbättra kommunernas möjlighet att på ett tidigt stadium förvärva mark som behövs för samhällsutvecklingen. Som hjälpmedel i den kommunala markförvärvspolitiken utgör förköp ett komplement till frivilliga uppgörelser och till förvärv genom expropriation.

Underrättelseskyldigheten enligt förköpskungörelsen ger kommunen tidig information om försäljningar av mark. Kommunen får därigenom möjlighet att följa vad som händer på fastighetsmarknaden (prisutveckling, förändring i ägarförhållanden m. m.). Detta underlättar för kommunen att föra en markförvärvspolitik.

##### 10.1.1.2 Huvudsakliga bestämmelser i förköpslagen

Kommunen har förköpsrätt vid försäljning (byte) som omfattar sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen erfordras för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning.

Från förköpsrätten undantas fastigheter som har en areal understigande 3 000 m<sup>2</sup> och ett taxeringsvärde som är lägre än 200 000 kr. Avser en försäljning flera fastigheter, måste samtliga uppfylla dessa kriterier för att hinder mot förköp skall föreligga. Areal- och värderegeln innebär, att från förköpsrättens tillämpningsområde schablonmässigt utesluts ett stort antal markförsäljningar. Undantagna från förköp är även släktköp, försäljning på exekutiv auktion och försäljning som avser endast andel av fastighet, i vilken köparen redan äger annan del. Vidare får förköp inte ske, om detta med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid försäljningen framstår som obilligt.

##### 10.1.1.3 Nuvarande tillämpning av förköpslagen

Förköpslagen trädde i kraft den 1 januari 1968. Erfarenheterna av den är därför begränsade. Utredningen har emellertid från några kommuner inhämtat uppgifter, om hur förköpsrätten hittills utnyttjats inom saneringsområden. Därvid har följande framkommit.

- I saneringsssammanhang har förköpsrätten i första hand utnyttjats, när fastigheten behövts för trafikreglering. Några kommuner har använt sig av förköpsrät-

ten för att komplettera sitt fastighetsinnehav i blivande saneringsområden.

- I något fall har kommunen – i stället för att utnyttja förköpsrätten – träffat avtal med köparen om vissa villkor för saneringens genomförande.
- I vissa fall har kommunen avstått från förköp på grund av att man ansett, att priset varit för högt. I andra fall har speciella villkor i köpekontraktet avhållit kommunen från att tillämpa förköpslagen.
- Flera kommuner har påtalat, att värderregeln leder till att många försäljningar faller utanför förköpsrätten. Detta gäller främst i medelstora och mindre tätorter, där taxeringsvärdena – även för centralt belägna fastigheter – i allmänhet understiger 200 000 kr.

Kommunernas resurser för användning av förköpsrätten behandlas under punkt 10.4. I det här avsnittet redovisas de juridiska förutsättningarna för tillämpningen av denna rätt. Viss osäkerhet beträffande lagens tillämpning i saneringssammanhang synes föreligga. Härtill kommer att areal- och värderregeln kan utesluta intressanta fastigheter vid tillämpningen av förköpsrätten. Mot denna bakgrund skall i det följande förarbetena till lagstiftningens begränsningsregler behandlas.

### 10.1.2 Förköpslagen som hjälpmedel vid stadsförnyelse

#### 10.1.2.1 Allmänna begränsningen enligt 1 §

Enligt denna paragraf har kommun förköpsrätt vid försäljning som omfattar sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen erfordras för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning.

I Kungl Maj:ts proposition 1967:90 med förslag till förköpslag anförde departementschefen, att det ej fanns anledning att begränsa förköpsrätten med hänsyn till den tid, som kunde komma att förflyta till dess marken skulle exploateras. Om utveckling-

en med tillräcklig grad av sannolikhet kunde överblickas för avsevärd tid framåt, borde förköp kunna få ske även om det skulle komma att dröja lång tid innan ändringen i markens användning blev aktuell. Med den i propositionen föreslagna allmänna begränsningen av förköpsrättens tillämpningsområde skulle förköpsrätt i huvudsak komma att föreligga i fråga om obebyggd eller glesbebyggd mark i anslutning till expanderande tätorter samt beträffande saneringsområden och andra områden, där behov att omdana bebyggelsen gjorde sig gällande. Utanför förköpsrätten skulle däremot falla sådan mark beträffande vilken någon förändring av användningen inte kunde förväntas. Därmed skulle ett mycket stort antal fastigheter inte beröras av förköpslagen.

En annan begränsning i nu gällande förköpslag (1 §) är, att förköpsrätt endast kan utövas för fast egendom – alltså ej för tomträtt. Eftersom den första tidsperioden, inom vilken uppsägning av tomträtten inte kan ske omfattar 60 år och den därpå följande perioden omfattar 40 år, kan behov föreligga för kommunen att kunna tillämpa förköp även för tomträttsfastigheter. Om marken behövs, innan de 60 åren passerat, kan kommunen nämligen inte få dispositionsrätt till marken annat än genom frivillig uppgörelse med tomträttshavaren eller genom att exproprieras tomträtten (44 § BL; 1 § punkt 16 expropriationslagen). Har kommunen däremot överlåtit marken med äganderätt, finns möjlighet att – förutom genom frivillig uppgörelse eller expropriation – förvärva marken genom förköp. Tomträtten jämställs i många andra sammanhang med fast gendom. Då det i nämnda avseende i princip inte är någon skillnad mellan äganderätt och tomträtt, föreslås att förköpslagen ändras så, att den även blir tillämplig beträffande tomträtter.

#### 10.1.2.2 Areal- och värderregeln

Utöver den allmänna begränsningen finns även areal- och värderregeln. Denna regel innebär, att man i viss utsträckning från förköpsrättens tillämpningsområde utesluter



sådana fastigheter, som kommunerna har intresse av. Departementschefen ansåg emellertid, att denna uppoffring måste göras för att förköpsinstitutet skulle kunna ges en från andra synpunkter acceptabel utformning. En högst betydande, kanske övervägande del av fastighetsomsättningen, skulle komma att beröra sådana kategorier av fastigheter, som genom regeln utesluts från förköpsrätten. Vinningen härav vore stor för både enskilda och myndigheter, ansåg departementschefen. Förköpsinstitutet skulle genom denna begränsning inte i någon väsentlig grad förlora i effektivitet som ett markpolitiskt medel för kommunerna. Regelns stora värde låg främst däri, framhöll han, att de uteslutna kategorierna av fastigheter blev så klart avgränsade, att det i alla normala fall borde stå klart för var och en om en viss fastighet omfattades av förköpsrätten eller ej, och parterna kunde därigenom omedelbart rätta till sitt handlande efter regeln.

Erfarenheterna från lagens tillämpning ger vid handen att areal- och värderegeln medför att för kommunen intressanta fastigheter inom saneringsområden faller utanför förköpslagens tillämpningsområde. Detta gäller särskilt saneringsområden, där behov av att omdana bebyggelsen föreligger.

Vid en bearbetning av 1970 års fastighets-taxering har bl. a. följande uppgifter erhållits. Genom värdegränsen utesluts ca 60 % av affärs- och hyresfastigheterna i landet från förköpsrätten. I kommuner med mer än 50 000 invånare, exklusive kommunerna i Stor-Stockholm, Stor-Göteborg och Malmö-Lund-området utesluts ca 65 % av affärs- och hyresfastigheterna. Kommunerna kan ha stort intresse av att förvärva sådana fastigheter.

En lösning på problemet kan vara att slopa areal- och värderegeln inom saneringsområden. Därvid uppkommer emellertid frågan, hur man på ett enkelt sätt skall kunna avgöra, om en fastighet är belägen inom saneringsområde. En lämplig grund för en sådan bedömning kan vara ett av kommunen upprättat och antaget saneringsprogram, där bl. a. saneringsområdenas omfattning anges. Fastigheter, som ingår i

dessa saneringsområden, skulle sedan rapporteras till inskrivningsmyndigheten för notering i fastighetsboken. För dessa fastigheter skulle förköpslagen gälla utan begränsningar med avseende på areal och taxeringsvärden. Bestämmelsen i 1 § skulle däremot vara tillämplig. Ett klart uttalande om att ett område är saneringsområde och att förköpslagen är tillämplig inom detta utan begränsning med avseende på areal och taxeringsvärden måste uppfattas som att kommunen har intresse av att utöva sin förköpsrätt vid kommande försäljningar inom området. Ett sådant förhållande kan, om det uppfattas som konkurrensbegränsning, eventuellt verka dämpande på fastighetspriserna.

Offentliggörandet av saneringsprogrammet kan å andra sidan möjligen stimulera till aktivitet på fastighetsmarknaden. Vidare kan kommun avstå från att utöva sin förköpsrätt, när skäl härför föreligger, t. ex. när priset är för högt.

#### 10.1.2.3 Saneringsavtal

En kommun kan i vissa fall behöva avstå från förköp av fastighet. Orsaken härtill kan vara, att kommunen inte har ekonomiska resurser för att genomföra förköpet eller att köpeskillingen bedöms vara för hög. Köparen kan vidare ha vilja och förmåga att själv genomföra avsedd sanering. Det kan då finnas anledning för kommunen att förena sig med köparen om saneringens rätta genomförande i enlighet med kommunens fysiska planering och saneringsprogram.

Ett problem i detta sammanhang är att kommunen måste utöva sin förköpsrätt inom tre månader. Förhandlingarna med köparen kan emellertid av olika anledningar (tekniska utredningar, ordnandet av inteckningar m. m.) dra ut på tiden. När köparen märker, att tiden inte räcker till för kommunen att besluta om förköp, kan dennes intresse för att träffa saneringsavtal minska. För att komma ifrån detta problem bör en administrativ form skapas, som medger en utsträckning av tiden för förköpsrättens tillämpande, enligt följande förslag.



### 10.1.3 Sammanfattning av förslag

Med hänvisning till vad här anförts föreslås

att förköpslagen görs tillämplig på tomträttsfastigheter

att förköpslagen ändras så, att areal- och värderingen ej kommer att gälla inom av kommunen preciserat saneringsområde

att det skapas en administrativ form som gör det möjligt för parterna att i avvaktan på slutförande av saneringsavtal träffa avtal om en förlängning av den tid av tre månader, inom vilken förköpsrätten skall utövas, med ytterligare tre månader.

### 10.2 Expropriationsrätt vid stadsförnyelse

Kommuns möjlighet att expropriera mark är ett viktigt markpolitiskt hjälpmedel. Inom saneringsområden är det i allmänhet de expropriationsrättsliga bestämmelserna i byggnadslagen som är tillämpliga. Gällande regler och metoder för genomförande av totalsanering enligt byggnadslagen finns beskrivna i del II, bilaga 3.

Saneringsutredningen har genom remiss yttrat sig över expropriationsutredningens betänkande. Expropriationsändamål och expropriationsersättning m. m. (SOU 1969: 50). I yttrandet över betänkandet framhöll utredningens majoritet bl. a. att det – utöver förekommande expropriationsrätt för fastigheter som skall rivas och nybebyggas – är väsentligt för kommunen att kunna expropriera fastigheter inom område med befintlig tätbebyggelse, där det i enlighet med ett av kommunen uppgjort saneringsprogram är erforderligt för kommun att råda över fastighet för att genomföra modernisering (ombyggnad, upprustning) eller för att vidta andra med saneringsprocessen förknippade aktiviteter, t. ex. evakuering. Det måste nämligen vara av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, att kommunerna ges erforderliga möjligheter att kunna fullgöra sitt ansvar för bostadsförsörjningen. Saneringsverksamheten innehåller många av varandra beroende moment, varför

det måste finnas garantier för ett genomförande av saneringsprogrammet för att detta skall vara meningsfullt.

Saneringsutredningens majoritet framförde synpunkter även i andra frågor.

Expropriationsutredningens förslag behandlas, när detta skrives, av statsmakterna. Ett förslag remitterades den 30 april 1971 till lagrådet. Det remitterade förslaget tillgodoser i väsentliga delar saneringsutredningens önskemål. Genom den föreslagna ändringen av 1 §, punkt 16 i expropriationslagen, som ger kommun möjlighet att efter tillstånd hos Konungen expropriera fastighet för upplåtelse med tomträtt eller eljest för att förfoga över mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning, anser utredningen att kommunen får det instrument som behövs för att garantera genomförande av saneringsprogram. Genom att 1 § expropriationslagen även ger utrymme för expropriation av särskild rätt kan kommun begära ett expropriationstillstånd även för att trygga möjlighet att evakuera till skäliga kostnader. Med utnyttjande av expropriationstillstånd enligt den nya bestämmelsen, som ger kommunen obetingad rätt att expropriera mark för tätbebyggelseändamål, kan kommun skaffa sig den garanti för plangenomförande som hittills endast kunnat erhållas då rekvisiten i 44 § byggnadslagen varit uppfyllda, jfr. del II bilaga 3.

Den i lagrådsremissen föreslagna värderingsregeln i 7 § expropriationslagen, bestämmelsen i 8 § om att det företag för vars genomförande expropriation äger rum inte skall få påverka löseskillingen samt bestämmelsen i § 111 a om tioårig presumtionstid tillstyrks av saneringsutredningen.

### 10.3 Markförvärvslån till kommun

#### 10.3.1 Kort beskrivning av låneformen

I syfte att underlätta för kommunerna att föra en aktiv markförvärvspolitik beslöt 1968 års riksdag att inrätta en ny låneform – markförvärvslån till kommun. Lånen lämnas från en för ändamålet särskilt inrät-



tad lånefond – lånefonden för kommunala markförvärv.

### 10.3.1.1 Förutsättningar för lån

Markförvärvslån utgår företrädesvis för förvärv av fast egendom som är belägen i område utan samlad äldre bebyggelse och som är avsedd att bebyggas med annat än fritidsbostäder. Primärkommun samt Stockholms läns landstingskommun kan erhålla markförvärvslån. Om priset överstiger vad som är skäligt enligt de värderingsgrunder, som gäller vid expropriation, utgår inte lån.

Förvärv av en kommun fast egendom genom köp eller byte måste kommunens beslut härom ha vunnit laga kraft för att markförvärvslån skall kunna beviljas. Vid förvärv genom förköp enligt förköpslagen kan lån utgå först sedan förköpet fullbordats. Vid förvärv genom expropriation kan lån utgå, när lagakraftvunnet avgörande om expropriationsersättning eller förskott på sådan ersättning föreligger.

### 10.3.1.2 Lånets storlek m. m.

Markförvärvslån utgår med belopp som högst motsvarar vad kommunen betalat eller skall betala kontant med anledning av förvärvet. Lånet lämnas utan säkerhet. Ränta utgår från utbetalningsdagen efter räntesats, som Kungl Maj:t fastställer för ett kalenderår i sänder. Räntesatsen är densamma som för bostadslån. Amorteringstiden för markförvärvslån är tio år. Amorteringsfrihet kan medges för de två första åren av tioårsperioden.

### 10.3.1.3 Förfarande

Ansökan om markförvärvslån görs skriftligen hos bostadsstyrelsen senast den 1 mars året efter det att förutsättningarna för lån uppfylldes. Fråga om markförvärvslån prövas av Kungl Maj:t. Bostadsstyrelsen avger yttrande över låneansökan.

## 10.3.2 Kommunala markförvärv vid stadsförnyelse

Med hänsyn till lånefondens begränsade storlek och bestämmelserna i andra paragrafen om att lån företrädesvis utgår för förvärv av fast egendom, som är belägen i område utan samlad äldre bebyggelse och som är avsedd att bebyggas med annat än fritidsbostäder, saknas erfarenheter från långivningen avseende förvärv inom saneringsområden.

Något formellt hinder mot att lämna lån för förvärv av fast egendom inom saneringsområde föreligger inte. Författningstexten och departementschefens uttalande i prop. 1967:100 anger emellertid att långivningen till en början bör koncentreras till förvärv av mark för nyexploatering. Då nuvarande ramar helt synes komma att tas i anspråk för lån till förvärv av sådan mark torde markförvärvslån för förvärv av saneringsfastigheter inte utgå.

Fastigheter inom saneringsområden är i regel belånade. Kommun torde emellertid i samband med förvärv i första hand vara intresserad av att överta lån med någorlunda lång amorteringstid och med en räntesats, som mot bakgrund av den ränta kommunen erlägger för andra lån framstår som rimlig. I äldre fastigheter finns i allmänhet primärlån, som ofta är amorteringsfria, och sekundärlån som i regel har en amorteringstid på 40 år. Räntesatsen är beroende av när lånet beviljades och när senaste konverteringstillfälle inföll. Då räntesatserna för dessa äldre bottenlån ofta är bundna under lång tid, torde räntorna i ett stort antal äldre fastigheter anknyta till tidigare låga räntenivå och därför vara lägre än vad kommunen måste räkna med för nyupptagna kommunlån. En kommun kan således ha intresse av att överta såväl primär- som sekundärlån. Övriga lån i fastigheten torde i allmänhet vara av mindre intresse för kommunen.

Bottenlånen motsvarar erfarenhetsmässigt endast en mindre del av köpeskillingen (ofta storleksordningen  $\frac{1}{4}$  till  $\frac{1}{3}$  av köpeskillingen). Om en kommun skall kunna engagera sig i förvärv av saneringsfastigheter,



föreligger behov av att uppta lån som motsvarar skillnaden mellan köpeskillingen och bottenlånen i fastigheterna. Lånen bör ha amorteringsvillkor, som så långt som möjligt är anpassade till den genomsnittliga tiden för saneringens genomförande.

Kommunernas kostnader för markförvärv för saneringsändamål ökade från 96 milj. kr. år 1964 till 354 milj. kr. år 1968. En ökad saneringsaktivitet från kommunernas sida torde innebära, att denna trend kommer att fortsätta.

Uppgifter i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen visar, att kommunernas markpolitiska aktivitet är lägre inom saneringsområden än inom exploateringsområden. Orsakerna härtill torde vara flera, men svårigheterna att finansiera förvärv av saneringsfastigheter har sannolikt påverkat kommunerna vid valet mellan att förvärva fastigheter i sanerings- respektive exploateringsområde.

En aktiv kommunal markpolitik är emellertid lika angelägen inom saneringsområden som inom exploateringsområden. De svårigheter, som är förknippade med stadsombyggnad, gör det angeläget att kommunen förvärvar mark i sådan omfattning och vid sådana tidpunkter, att kommunen kan styra och leda saneringsverksamheten.

#### 10.3.2.1 Totalsanering (rivning - nybyggnad)

Inkomsterna från saneringsmogna fastigheter, som förvärvas med sikte på nära förestående totalsanering (rivning - nybyggnad), torde i avvaktan på saneringens genomförande endast undantagsvis kunna förränta köpeskillingen. Under evakueringskedet minskar inkomsterna för att helt upphöra vid rivningstillfället. Erfarenhetsmässigt är tidsåtgången från det fråga väckts om totalsanering till byggstart cirka fem år.

Är kommunen ägare till marken, kan den i samband med saneringens genomförande antingen sälja marken eller upplåta den med tomträtt. Om marken säljs, t. ex. till ett kommunalt bolag, får kommunen en inkomst i form av köpeskillingen för fastighe-

ten. Köparen kan erhålla bostadslån till markkostnaderna. Upplåts marken med tomträtt, kan kommunen erhålla tomträttslån, som uppgår till 95 % av den kapitaliserade tomträttsavgälden. I båda fallen erhåller således kommunen likvida medel, som - om byggnadsrätten inte minskats radikalt - i stort bör motsvara den ursprungliga köpeskillingen och på området nedlagda kostnader i övrigt. Om markförvärvslån beviljas för förvärv av ifrågavarande typ av saneringsfastigheter, bör lånet vara amorteringsfritt fram till dess saneringen beräknas bli påbörjad eller efter cirka fem år. Därefter kan kommun i samband med försäljning eller upplåtelse med tomträtt ordna finansieringen på annat sätt varför lånet kan amorteras under en förhållandevis kort period.

Eftersom förhållandena i det enskilda låneärendet kan variera inom vida gränser, bör kungörelsens bestämmelser om lånets löptid samt amorteringsfri tid inte vara alltför låsta. Det torde räcka med att i kungörelsen ange maximal löptid för lånet samt maximal amorteringsfri tid. Amorteringsvillkoren för det enskilda lånet kan då inom den av kungörelsen angivna ramen anpassas till den beräknade tidpunkten för saneringens genomförande. Mot bakgrund av det anförda föreslås en löptid om högst tio år, varav amorteringsfrihet skall kunna medges i högst fem år.

#### 10.3.2.2 Förbättring

Inom områden, som beräknas bli föremål för totalsanering inom överskådlig tid, kan en kommun ha anledning att aktivt engagera sig i en förvärvsverksamhet. Det kan vara ett led i en långsiktig förvärvsplan som syftar till att kommunen, när saneringen påbörjas, skall äga samtliga fastigheter inom området för att genomförandet därigenom skall tryggas. Det kan vara fråga om att rädda vissa fastigheter från vanvård eller att förhindra olämplig punktsanering. En kommun kan även ha behov av fastigheter som endast skall förbättras för att därigenom ha tillgång till välbelägna lägenheter med rimlig



hyra för evakuering.

Inkomsterna från fastigheter, som först efter förhållandevis lång tid bedöms komma att bli föremål för totalsanering, bör kunna förränta köpeskillingen, om denna bestäms mot bakgrund av fastighetens aktuella avkastningsvärde med hänsyn till fastighetens skick och erforderliga iståndsättningsåtgärder. När förvärvad fastighet är i behov av förbättring i avvaktan på totalsanering, borde inkomsterna från fastigheten i huvudsak kunna förränta köpeskillingen och förbättringskostnaderna under förutsättning att åtgärdernas omfattning anpassas till byggnadernas återstående användningstid och den hyreshöjning, som skäligen kan göras. Är återstående användningstid och således amorteringstiden kort, föreligger dock svårigheter att förränta i fastigheten nedlagt kapital. Oavsett möjligheten att förränta köpeskillingen erfordras lån för finansiering av den del av köpeskillingen som ej erläggs genom övertagande av lån. Kommunen har sålunda behov av lån för att finansiera förvärv av sådana fastigheter. Markförvärvslån bör därför kunna ges till förvärv av fastigheter, som skall förbättras i avvaktan på totalsanering, om finansieringen ej kan ordnas inom ramen för andra förekommande låneformer.

### 10.3.2.3 Ombyggnad

Med ombyggnad avses sådana åtgärder i huset som baseras på en varaktig användning och vartill ombyggnadslån kan ges. I vissa fall – t. ex. kulturhistoriskt värdefull bebyggelse – kan den beräknade återstående användningstiden vara avsevärt längre än vad som i allmänhet gäller för nybyggda hus.

En kommun kan ha anledning att förvärva äldre fastigheter för ombyggnad. Från förvaltningssynpunkt torde det vara bättre för kommunen att överlåta fastigheten på t. ex. en juridisk person. Antingen kan kommunen sälja fastigheten till någon som är beredd att modernisera den – ofta ett kommunalt bolag – eller också kan kommunen upplåta tomten med tomträtt och sälja

huset. Försäljningen eller tomträttsupplåtelsen torde i regel kunna äga rum i anslutning till förvärvet och behöver inte ha något direkt samband med tidpunkten för ombyggnaden. När ombyggnad sker, kan möjlighet finnas till utökad belåning, som begränsar behovet av markförvärvslån till förvärv av ombyggnadsfastigheter. Kommun kan emellertid av hyrespolitiska skäl och för att bygga upp en markreserv ha anledning att förvärva fastigheter inom områden, där ombyggnad inte är omedelbart förestående. I sådana fall synes nyssnämnda möjligheter till finansiering av förvärven inte föreligga. Markförvärvslån bör därför kunna utgå till kommunala markförvärv av ombyggnadsfastigheter om finansieringen inte kan ordnas genom tomträttslån och ombyggnadslån.

### 10.3.3 Markförvärvslån till saneringsfastigheter (totalsanering, förbättring och ombyggnad)

Långivarens prövning av markförvärvslån för saneringsfastigheter bör bl. a. ske mot bakgrund av ett av kommunen upprättat bostadssaneringsprogram. Markförvärvslån bör utgå för förvärv av totalsanerings- och förbättringsfastigheter, som kommunen för programmets genomförande behöver samt till fastigheter som kommunen av hyrespolitiska skäl behöver förvärva. Under sådana förhållanden saknas anledning att ha olika bestämmelser rörande lånetid, amorteringsvillkor, m. m. för förvärv av totalsanerings-, ombyggnads- och förbättringsfastigheter. För undvikande av dubbelbelåning bör markförvärvslån ej utgå, när annan möjlighet till finansiering av köpeskillingen föreligger.

### 10.3.4 Kommunernas kostnader för markförvärv

Statistiska centralbyrån publicerar årligen statistik över kommunernas finanser, den s. k. kommunala finansstatistiken. Primärmaterialiet består av utdrag ur kommunernas räkenskaper. Uppgifterna avser endast den verksamhet kommunerna bedriver inom



ramen för den egentliga kommunalförvaltningen. Denna statistik innehåller sålunda inte kommunägda företag, vilka drivs i form av aktiebolag, stiftelser eller ekonomiska föreningar.

Enligt den kommunala finansstatistiken uppgick kommunernas sammanlagda kostnader för *förvärv av fastigheter* under vart och ett av åren 1964 och 1965 till ca 700 milj. kr. Under år 1966 ökade motsvarande kostnader med 50 % och steg därmed till ca 1 070 milj. kr. Ökningen fortsatte under 1967 men begränsade sig då till 16 %. De sammanlagda kostnaderna var då 1 245 milj. kr. Under år 1968 minskade i stället beloppet något (- 5 %), och kostnadssumman stannade vid 1 150 milj. kr. Under år 1969 minskade det ytterligare till ca 950 milj. kronor. Preliminära siffror för år 1970 visar, att kommunernas kostnader uppgick till ca 810 milj. kronor.

Kostnaderna för *inköp av reglerings- och saneringsfastigheter* uppgick år 1964 till 96 milj. kr. eller 13 % av de sammanlagda kostnaderna för kommunernas förvärv av fastigheter. Gruppen reglerings- och saneringsfastigheter har därefter ökat kraftigt och kostnaderna för den utgjorde 1967 308 milj. kr. eller 25 % av de sammanlagda utläggerna för kommunala fastighetsförvärv. Under 1968 har en ytterligare ökning skett. Kommunernas kostnader för förvärv av denna typ av fastigheter uppgick sålunda då till 354 milj. kr. eller 30 % av de sammanlagda kostnaderna för kommunala fastighetsförvärv och år 1969 till 293 milj. kronor eller ca 30 %.

I den av beredningen för regional planering genomförda undersökningen rörande kommunernas ekonomiska långtidsplanering - KELP 69 - redovisar kommunerna prognoser för bl. a. förvärv av mark för tiden fram till 1975. För 1970 beräknades de totala kostnaderna för fastighetsförvärv till ca 750 milj. kr. och för vart och ett av åren 1971-75 till ca 600 milj. kr. Kostnaderna för förvärv av reglerings- och saneringsfastigheter angavs för år 1970 till ca 260 milj. kr., vilket motsvarade ca 35 % av de totala kostnaderna för kommunala fastighetsför-

värv detta år. Motsvarande procenttal för åren 1971-1975 är 40.

För att utröna vilka ungefärliga kostnader, som olika antaganden om kommunernas framtida förvärvsaktivitet inom saneringsområden kan ge upphov till, har även materialet från 1970 års fastighetstaxering studerats.

I tabellerna 10.1 och 10.2 redovisas utfallet av 1970 års fastighetstaxering för affärs- och hyresfastigheter (dock ej rena affärsfastigheter) i de äldsta åldersklasserna, - nämligen 72, 73, 81, 82, 83, 91, 92 och 93 uppdelat på ägarekategorier, stat (S), kommun (K) och övriga (E). Fastighetstaxeringens åldersklasser avser fastigheter med hus byggda under följande perioder med viss beräknad återstående livslängd:

Åldersklass	Byggnadsperiod	Beräknad återstående livslängd
1+2	1960-69	
3+4	1950-59	
5+6	1940-49	
71	1930-39	> 15 år
72	1930-39	5-15 år
73	1930-39	< 5 år
81	1920-29	> 15 år
82	1920-29	5-15 år
83	1920-29	< 5 år
91	före 1920	> 15 år
92	före 1920	5-15 år
93	före 1920	< 5 år

I gruppen E kan även ingå kommunala bolags fastigheter. Då förekomsten av sådana fastigheter i de äldsta åldersklasserna torde vara ringa, bortses här från dessa fastigheter. Att undersökningen begränsats till de äldsta åldersklasserna beror på att det rimligen kan antas vara i detta bestånd, som behov av saneringsåtgärder mera allmänt föreligger (kvalitetsgrupp 4-7).

Som markpolitisk målsättning har utredningen uppställt, att kommunerna bör förvärva fastigheter i saneringsområden i den omfattning som erfordras för att kommunerna skall kunna säkerställa *dels* att utbudet av lägenheter med självkostnadsbestämda hyror blir så stort, att de kan fungera som ledare i hyresprisbildningen, *dels* att bostadssane-



Tabell 10.1. Kommunernas kostnader för förvärv av mark inom saneringsområden avseende fastigheter i åldersklasserna 72—73, 82—83 och 91—93.

Kommuner	Ägare- kate- gori	Taxerings- värde 1 000-tal kr	Rådande fördeln %	Antagen fördeln %	Taxerings- värde 1 000-tal kr	Kostnad* $\frac{\text{taxv}_6 - \text{taxv}_3}{0.80}$	Kostnad för förvärv av samtliga E taxv E <sub>3</sub> $\frac{0.80}{0.80}$
1	2	3	4	5	6	7	8
Alla	S	53 377	1	1	53 377	3 232 000	5 722 000
	K	482 969	9	60	3 068 186		
	E	4 577 298	90	39	1 992 081		
S:a		5 113 644	100	100	5 113 644		
>20 000 inv	S	47 046	1,03	1	47 046	2 869 000	5 087 000
	K	436 291	9,58	60	2 731 524		
	E	4 069 203	89,40	39	1 773 970		
S:a		4 552 540	100,00	100	4 552 540		

\* Kostnad erhålles genom att taxeringsvärde enligt kolumn 6 minskas med taxeringsvärde enligt kolumn 3, allt dividerat med 0.80, eftersom taxeringsvärdenivån för dessa typer av fastigheter enligt 1970 års fastighetstaxering skulle ligga på 80 % av marknadsvärdet.

ringsprogrammen genomförs inom förutsatt tid.

Det föreligger vissa svårigheter att precisera, vad denna målsättning innebär i fråga om omfattningen av och kostnaderna för kommunernas markförvärv inom saneringsområden. Som ett räkneexempel har antagits att kommunerna bör ha rådighet över 60 % av fastighetskapitalet i äldre bostadsområden. Fastighetskapitalet är beräknat på 1970 års fastighetstaxering. Eftersom kommunerna i dag antas äga genomsnittligt 10 % av fastighetskapitalet, innebär räkneexemplet att kommunerna behöver förvärva 50 % av fastighetskapitalet i saneringsområdena. Med ledning av materialet ur 1970 års fastighetstaxering har kommunernas kostnader för detta ändamål uppskattats.

I det följande görs sålunda ett räkneexempel baserat på antagandet, att kommunerna skall kunna förvärva och förmedla mark så att allmännyttiga och kooperativa företags innehav av fastigheter inom nämnda grupper efter en tioårsperiod uppgår till 60 % av det samlade fastighetskapitalet inom äldre områden.

Utfallet för åldersklasserna 72, 73, 82, 83, 91, 92, 93 kan utläsas ur tabell 10.1. I tabell 10.2 redovisas utfallet förutom för

dessa åldersklasser även för åldersklass 81. Av tabellerna framgår att kostnaden ligger mellan 2,9 och 4,3 miljarder kr. 2,9 miljarder kr. avser ovannämnda klasser utom klass 81 medan 4,3 miljarder kr. avser alla orter då även klass 81 tas med. Skulle kommunerna förvärva alla fastigheter, som är i enskild ägo i här aktuella åldersklasser, skulle kostnaden komma att ligga mellan 5,1 och 7,5 miljarder kr.

I detta sammanhang bör framhållas, att 90 % av berörda fastigheter är i enskild ägo.

För att kunna se sambanden med kommunala bostadsbyggnadsprogrammen hade det varit värdefullt, om redovisningen även kunnat innehålla antalet lägenheter, men det har ej kunnat ske i detta sammanhang. I stället har taxeringsvärdena fått utgöra fördelningsgrund.

Bostadssaneringsprogrammen berör i första hand de omoderna bostadsfastigheterna och på sikt de halvmoderna. I de grupper från fastighetstaxeringsmaterialet, som avser alla fastigheter byggda före 1920 och de från 1930-talet som bedömts ha begränsad livslängd, förekommer moderna och moderniserade fastigheter.

Det föreligger sålunda inte ett direkt samband mellan de markförvärvsbehov, som

Tabell 10.2. Kommunernas kostnader för förvärv av mark inom saneringsområden avseende fastigheter i åldersklasserna 72—73, 81—83 och 91—93.

Kommuner	Ägare- kate- gori	Taxerings- värde 1 000-tal kr	Rådande fördeln %	Antagen fördeln %	Taxerings- värde 1 000-tal kr	Kostnad* $\frac{\text{taxv}_6 - \text{taxv}_3}{0.80}$	Kostnad för förvärv av samtliga E taxv E <sub>3</sub> $\frac{0.80}{0.80}$
1	2	3	4	5	6	7	8
Alla	S	60 302	0,9	1	60 302	4 274 000	7 492 000
	K	533 993	8,1	60	3 952 899		
	E	5 993 870	91,0	39	2 574 964		
S:a		6 588 165	100,0	100	6 588 165		
> 20 000 inv	S	51 394	0,9	1	51 394	3 812 000	6 689 000
	K	480 541	8,2	60	3 529 855		
	E	5 351 156	90,9	39	2 301 842		
S:a		5 883 091	100,0	100	5 883 091		

\* Betr förklaring se noten under tabell 10.1

framgår av räkneexemplet och åtgärdsbeho-  
vet för att råda bot på bristerna i det äldre  
omoderna fastighetsbeståndet. I ett kommu-  
nalt markförvärvsprogram ligger emellertid  
**förutom saneringsmotivet även ett hyrespoli-  
tiskt motiv – att förvärva fastigheter som  
skall kunna fungera som prisledare – och**  
med hänsyn till dessa båda motiv synes ex-  
emplet vara av intresse.

Under antagande att kommunerna förvär-  
var äldre fastigheter, så att 60 % av dessa  
skall kunna förmedlas till allmännyttiga och  
kooperativa företag före den närmaste tio-  
årsperiodens slut erfordras mellan 300 och  
400 milj. kr. per år. Genom övertagande av  
befintliga lån i fastigheterna torde kommu-  
nerna kunna finansiera ca 100 milj. av den-  
na kostnad. Resten – ca 200 till 300 milj. kr.  
– torde kommunerna få finansiera dels ge-  
nom lån på öppna marknaden, dels genom  
markförvärvslån. Eftersom kommunernas  
andel mark inom saneringsområden är ringa,  
så torde en stor del av de fastigheter  
kommunerna förvärvar under den närmaste  
tioårsperioden komma att saneras kort tid  
efter förvärvet och därvid försäljas eller  
upplåtas med tomträtt. Härvid kan viss fi-  
nansiering av markförvärvskostnaderna med  
bostadslån och tomträttslån påräknas. Mark-  
förvärvslån skall sålunda inte behöva utgå  
till förvärv av samtliga presumtiva sane-

ringsfastigheter. Med hänsyn till dessa för-  
hållanden uppskattas behovet av finansie-  
ring över markförvärvslånefonden till mel-  
lan 150 och 200 milj. kr. per år för förvärv  
av fastigheter inom saneringsområden. San-  
nolikt kommer behovet av markförvärvslån  
för sagda ändamål inte omedelbart att upp-  
gå till de angivna beloppen. Saneringsutred-  
ningen föreslår därför enligt nedan en suc-  
cessiv ökning av utlåningsramarna för in-  
köp av saneringsfastigheter.

### 10.3.5 Förslag rörande markförvärvslån

Med hänvisning till vad ovan anförts före-  
slås

att markförvärvslån får utgå till kommunala  
förvärv av fastigheter som skall totalsa-  
neras

att markförvärvslån får utgå till kommunala  
förvärv av fastigheter, som skall förbätt-  
ras i avvaktan på totalsanering eller som  
skall ombyggas, därest finansieringen in-  
te kan ordnas inom ramen för andra före-  
kommande låneformer såsom t. ex. tomt-  
rättslån, ombyggnadslån, bostadslån till  
förbättring, förbättringslån

att löptiden på lånet skall kunna medges till  
högst tio år och att amorteringsfriheten  
får utsträckas till högst fem år



att markförvärvslånefonden med hänsyn till dessa förslag tillförs 100 milj. kr. budgetåret 1972/73, 150 milj. kr. budgetåret 1973/74 och därefter 200 milj. kr. per år för förvärv av fastigheter för bostadsändamål inom saneringsområden.

### 10.3.6 Uppbyggnad av markförvärvslånefonden med hjälp av saneringsavgift

#### 10.3.6.1 Inledning

Hittills har medel för markförvärvslån ställts till förfogade med 30 milj. kr. för vardera av budgetåren 1968/69, 1969/70 och 1970/71. För budgetåret 1971/72 erhöles en ökning av den årliga utlåningsramen till 50 milj. kr.

Det ovan redovisade utlåningsbehovet från markförvärvslånefonden avser enbart förvärv av fastigheter för bostadsändamål inom saneringsområden. Utredningen har endast sökt beräkna behovet av medel i markförvärvslånefonden för att klara ett visst antal fastighetsförvärv inom saneringsområden med flerfamiljshus. Markförvärvsbehovet inom förnyelseområden med blandad permanent och fritidsbebyggelse samt exploateringsområden har ej medtagits i beräkningarna. För att tillgodose behovet inom saneringsområden med flerfamiljshus erfordras enligt föregående beräkningar ett anslag på 200 milj. kr. per år.

Vissa beräkningar har gjorts av utredningen för att belysa ökningen av utlåningskapaciteten under en tioårsperiod. Med antagande att hälften av utlåningskapaciteten (anslag + amorteringar) utbetalas varje halvår och att hälften av lånen lämnas med amorteringsfrihet visar dessa beräkningar att vid nuvarande bestämmelser om amorteringstid (10 år) och amorteringsfrihet (2 år) samt med ett årligt anslag på 200 milj. kr. utlåningskapaciteten ökas från 200 milj. kr. första året till 400 milj. kr. det tionde året.

Med anledning av det stora medelsbehovet har saneringsutredningen prövat möjligheterna att bygga upp markförvärvslånefonden med hjälp av en saneringsavgift. Däremot har utredningen inte tagit ställ-

ning till frågan om en sådan avgift skall införas. Det är ett avgörande som bör träffas i samband med en avvägning av de resurser, som statsmakterna kan ställa till förfogande för stöd åt saneringsverksamheten.

#### 10.3.6.2 Tidigare förslag om saneringsavgift på fastigheter

Bostadssociala utredningen använde benämningen »avskrivningsavgift». Saneringsutredningen kommer i fortsättningen att genomgående använda benämningen saneringsavgift.

Bostadssociala utredningens förslag om en saneringsavgift på fastigheter har redovisats i kapitel 8. Förslaget innebar dels en geografisk avgränsning i så måtto att saneringsavgiften bara skulle omfatta fastigheter inom stad, dels en differentiering med hänsyn till fastighetens ålder. Från dessa bestämmelser skulle, enligt bostadssociala utredningen, befrielse medges för bl. a. industrifastigheter inom stadsplan och för en- eller tvåfamiljshus, vars taxeringsvärde understeg 50 000 kr.

Byggfackens industriutredning föreslog (se kap. 1), att saneringsavgift skulle omfatta alla fastigheter som var 25 år eller äldre och låg inom stadsplanlagt område. Alla fastigheter på landsbygden samt fastigheter inom stadsplanlagt område, vilka var yngre än 25 år, skulle alltså befrias.

Svenska riksbyggens förslag 1970 om saneringsavgift skulle innebära, att alla fastigheter belastades med sådan avgift. Denna skulle emellertid differentieras med hänsyn till fastigheternas ålder.

De förstnämnda utredningarnas förslag om saneringsavgift innebar sålunda, att vissa fastigheter med hänsyn till läge och användning skulle medges befrielse. Tänkbara kriterier, efter vilka befrielse från sådan avgift skulle kunna lämnas, kan sammanfattas i följande punkter.

En *geografisk avgränsning*, så att saneringsavgiften bara belastar fastigheter inom tätort eller stadsplanlagt område.

En *avgränsning med hänsyn till markanvändningen*, innebärande att saneringsav-



giften bara belastar vissa typer av fastigheter, så att t. ex. småhus, industri- och jordbruksfastigheter befrias från avgift.

En *fördelningspolitisk avgränsning*, som innebär avgiftsbefrielse för fastigheter där en kraftig effekt på hyrorna kan förväntas.

### 10.3.6.3 Effekterna av en saneringsavgift differentierad efter byggnadsår

Tidigare förslag om saneringsavgift har även inneburit differentiering av avgiften med hänsyn till byggnadsår på så sätt att högre avgiftsprocent föreslagits för äldre fastigheter.

Taxeringsvärdena är normalt lägre för äldre fastigheter än för nya. En högre avgiftsprocent för äldre fastigheter medför att uttaget i storlekshänseende närmar sig uttaget för nya fastigheter. Kravet på hyreskompensation torde emellertid följa procenttalet för avgiftsuttaget.

Bostadssociala utredningen och byggfackens utredning synes ha förutsatt, att p. g. a. att amorteringarna för en äldre fastighet inte är så stora, behöver en högre avgift på en sådan fastighet inte medföra extra hyreshöjning. Sedan dess har situationen på hyresmarknaden förändrats, varför krav på hyreshöjningar för att täcka ökade kostnader för fastighetsägarna inte längre kan utelutas.

Av FOB 1965 framgår att det äldre och omoderna beståndet till större delen bebos av hushåll, där hushållsföreståndarens eller makarnas gemensamma årsinkomst understeg 20 000 kr. Dessa inkomstagare utgörs företrädesvis av hushåll med äldre personer samt en- och tvåpersonshushåll utan barn. Ett högre procentuellt uttag på äldre fastigheter kan därför – om detta direkt påverkar hyran – få icke önskvärda bostadssociala följder.

En administrativ svårighet i sammanhanget, vilken också bostadssociala utredningen påpekade, är att det i samband med ombyggnader bör göras flyttning från en högre till en lägre avgiftsklass, vilket kan förorsaka svåra bedömningsproblem. I och för sig skulle det numera vara möjligt att göra en ål-

dersgrupperad skala baserad på fastighetstaxeringens åldersklasser. Hur ett sådant system skulle påverka ombyggnadsverksamheten är emellertid oklart. En progressiv skala med ökande avgiftsuttag kan göra ägare till äldre fastighet benägen att modernisera, om sådan åtgärd innebär flyttning till yngre åldersklass och lägre avgiftsklass. Avsikten med rådande taxeringssystem är, att fastighet vid modernisering skall flyttas till yngre klass.

### 10.3.6.4 Effekterna av en saneringsavgift på bostadskostnaderna

För egnahemsägare och ägare av bostadsrättslägenheter kan införandet av en saneringsavgift beräknas medföra direkt stegring av bostadskostnaderna med samma belopp som saneringsavgiften.

För flerfamiljshus finns i huvudsak två hyressättningsprinciper, nämligen enligt 1942 års hyresregleringslag och enligt hyreslagen från 1968.

För hyresreglerade lägenheter blir genomslaget på hyran vid införande av en saneringsavgift beroende på om och i vilken grad en hyreshöjning medges med anledning av avgiften.

För icke hyresreglerade lägenheter skall hyran bestämmas som bruksvärdeshyra, varvid bl. a. de allmännyttiga företagen skall fungera som prisledare. Eftersom de allmännyttiga företagens bostadshyror sätts efter självkostnadsprincipen, torde en saneringsavgift påverka hyresnivån i dessa bostäder. Denna höjning kan sedan i sin tur påverka hyrorna i det privata beståndet i motsvarande grad i samband med jämförelser.

Av fastighetsomkostnadsundersökningen 1969 avseende år 1968<sup>1</sup> framgår, att hyresintäkterna utgör ungefär 10 % av fastigheternas taxeringsvärden, vilket torde medföra att en avgift som uttas med 0,1 % av taxeringsvärdet innebär – om en fullständig övervältring sker – att hyreskostnader stiger med 1 %.

<sup>1</sup> Statistiska centralbyrån, rapport 5.8.1970



Tabell 10.3. Hyreshöjning genom införande av en saneringsavgift för skilda lägenhetstyper byggda olika tidsperioder.

Byggnadsperiod	Lägenhetstyp (alla tal i kr)													
	San. avgift %	Hyres- ökn %	1 RK	Hyres- höjning	2 RK	Hyres- höjning	3 RK	Hyres- höjning	4 RK	Hyres- höjning	5+ RK	Hyres- höjning	Övriga	Hyres- höjning
-1900	0,4	4	1 500	+60	2 300	+92	3 200	+128	4 500	+180	6 500	+260	1 600	+64
1901-1920	0,4	4	1 700	+68	2 300	+92	3 200	+128	4 200	+168	6 800	+272	1 600	+64
1921-1940	0,3	3	2 000	+60	2 800	+84	3 600	+108	4 800	+144	6 600	+198	1 900	+57
1941-1950	0,25	2,5	2 100	+53	3 100	+78	3 900	+97	5 000	+125	6 300	+158	1 600	+40
1951-1960	0,2	2	2 500	+50	3 700	+74	4 700	+94	5 900	+118	7 700	+154	2 100	+42
1961-1965	0,1	1	3 000	+30	4 400	+44	5 400	+54	6 700	+67	9 000	+90	2 700	+27
1966-1968	0,1	1	3 700	+37	5 200	+52	6 400	+64	7 800	+78	10 200	+102	3 600	+36

Av tabell 10.3 framgår de hyreskostnader, som kunnat konstateras i flerfamiljshus (hyreshus) med hänsyn till lägenhetstyp och byggnadsperiod (genomsnitt för hela riket).<sup>1</sup>

I tabellens exempel har använts en saneringsavgift, som står i ungefärlig överensstämmelse med alt. C<sub>2</sub> i tabell 10.4 i avsnittet 10.3.7 (täckande såväl äldre som nyare fastigheter).

Under de förutsättningar som ovan angivits rörande hyrans andel av taxeringsvärdena, kan effekterna i hyreshöjningar genom avgiftens införande antas bli de som redovisas i tabell 10.3.

Prisstegringen på bostäder var under 1950-talet lägre än för konsumtionsvaror. Under den senare delen av 1960-talet var prisstegringarna på bostäder accelererande och snabbare än för konsumtionsvaror. Hushållens utgiftsandel för bostadskonsumtion steg under perioden 1950-1968 från 12 till 14 %.

Inom bostadsstyrelsen har på grundval av statistiska centralbyråns bostads- och hyresundersökningar studerats bostadskostnadsprocenten (bostadskostnad i procent av disponibel inkomst) för makar med barn under 18 år i hyres- och bostadsrättslägenheter år 1969. Som mått på hushållens disponibla inkomst har använts makarnas sammanlagda nettoinkomst enligt 1970 års taxering. Nettoinkomsten har beräknats på så sätt, att bruttoinkomsten ökats med utgåen-

de allmänna barnbidrag och bostadstillägg åt barnfamiljer samt minskats med inbetald preliminär skatt under 1969. Av materialet framgår att 48 % av andelen hushåll i lägenheter byggda 1966-1968 har en bostadskostnadsprocent av 25 % och högre. Medianvärdet för bostadskostnadsprocenten för alla hushåll i dessa lägenheter är 24 %. Den höga bostadskostnadsprocenten torde i första hand bero på att hyror i nyproduktionen är höga, att den förhärskande hushållstypen är yngre familjer samt att endast ena maken kan förvärsarbeta i ett flertal av barnfamiljerna. I lägenheter byggda före 1940 har endast 6 % av hushållen en bostadskostnadsprocent av 25 % och högre. Medianvärdet för bostadskostnadsprocenten för alla hushåll i dessa lägenheter är 11 %.

Hyror i nyproduktionen är sålunda för många hushåll betungande.

### 10.3.7 Saneringsavgiftens konstruktion

Enligt 1970 års fastighetstaxering är det sammanlagda taxeringsvärdet av landets fastigheter 258 miljarder kr. I samband med fastighetstaxeringen har fastigheterna indelats på sätt som framgår av följande tabell. I denna redovisas det sammanlagda taxe-

<sup>1</sup> Hyror och årsavgift i flerfamiljshus 1969, sammanställning och analys av bostadsstyrelsen 3.2.1971, baserad på Statistiska meddelanden Bo 1970:25.



ringsvärdet i de olika fastighetsgrupperna och efter ålder.

Fastighetstyp	Taxeringsvärde mrd kr	Därav äldre än 10 år mrd kr	Därav äldre än 20 år mrd kr
A Småhus	79	48	
B Industrifastigheter	52		
C Exploateringsfastigheter	2,4		
D Jordbruksfastigheter	33		
E Övriga fastigheter	91,6	45,1	24,8
Summa	258,0		

»Övriga fastigheter» utgörs av affärs- och flerfamiljshus.

Något samband mellan tätorternas saneringsproblem och *jordbruksfastigheterna* kan inte anses föreligga. Dessa fastigheter bör därför undantas från en eventuell saneringsavgift.

En saneringsavgift kan vid ett uttag av 0,1 % ge följande inkomster i miljoner kronor per år.

0,1 % av fastighetstyp	Utfall i miljoner kronor per år
E	91,6
A+C+E	173,0
A+B+C+E	225,0

Enligt alternativ A i tabell 10.4 ger en saneringsavgift på 0,1 % av taxeringsvärdet på alla småhus, industrifastigheter och exploateringsfastigheter samt beträffande affärs- och flerfamiljsfastigheter, de som är äldre än tio år, en årlig inkomst av 177,6 miljoner kronor. Om avgiften uttas med 0,11 % på motsvarande objekt innebär detta att utfallet blir ca 195 miljoner kronor, vilket ungefär motsvarar det framräknade behovet av markförvärvslån för sanering av flerfamiljshus.

Undantas även småhus yngre än tio år, torde detta medföra att utfallet av saneringsavgiften överslagsmässigt blir ca 170 miljoner kronor.<sup>1</sup> Vid ett avgiftsuttag med

0,12 % skulle i sådant fall inkomsterna bli ca 187 miljoner kronor.

En alternativ uppbyggnad av en eventuell saneringsavgift är att denna uttas med 0,1 % av taxeringsvärdet på samtliga småhus, industri- och exploateringsfastigheter samt med 0,2 % av taxeringsvärdet på affärs- och flerfamiljsfastigheter (»övriga fastigheter» enligt fastighetstaxeringen) som är mer än tio år gamla. De årliga inkomsterna från en sådan avgift blir då i början 221,8 miljoner kronor (Alt. B i tabell 10.4).

Ett ytterligare alternativ utgör en avgift som uttas med högre procentsats för äldre fastigheter (Alt. C<sub>1</sub> med varianten C<sub>2</sub> enligt tabell 10.4). Avgiften uttas då med 0,1 % av taxeringsvärdet på samtliga småhus, industri- och exploateringsfastigheter samt med 0,2 % av de övriga fastigheter som tillhör åldersklass 3 + 4, 0,25 % av fastigheter i klass 5 + 6, 0,3 % i klass 7, 0,35 % i klass 8 och 0,4 % i klass 9. I restgrupperna uttas 0,1 %. I C<sub>2</sub>-varianten utgår även en avgift med 0,1 % på nybyggda fastigheter, klass 1 + 2.

Det ekonomiska utfallet blir 246,9 miljoner för alt. C<sub>1</sub> och 292 miljoner för alt. C<sub>2</sub>.

### 10.3.7.1 Saneringsavgiftens avgränsning

Beträffande en geografisk avgränsning för uttag av saneringsavgift bör framhållas att gränsen mellan tätort och glesbygd genom förekomst av s. k. randbebyggelse många gånger är oklar. En avgränsning till stadsplanlagt område kan komma att betyda, att många bebyggda men ej stadsplanlagda områden härigenom kommer att uteslutas. Sådana områden kan utgöra presumtiva saneringsområden. Om en saneringsavgift införes, bör därför någon geografisk begränsning för uttaget av denna inte göras.

För flerfamiljshus skulle införandet av en saneringsavgift, vilken även belastade nyproducerade hus, komma olägligt med hänsyn till hyressituationen på denna del av bostadsmarknaden. Om en saneringsav-

<sup>1</sup> Underlag för en detaljerad redovisning saknas.



Tabell 10.4. Utfall av skilda saneringsavgiftsuttag

	Tax värde mkr	Alt A		Alt B		Alt C <sub>1</sub>		Alt C <sub>2</sub>	
		Uttag %	Utfall tkr	Uttag %	Utfall tkr	Uttag %	Utfall tkr	Uttag %	Utfall tkr
(1) Småhus	79 000	0,1	79 000	0,1	79 000	0,1	79 000	0,1	79 000
(2) Industrifast.	52 000	0,1	52 000	0,1	52 000	0,1	52 000	0,1	52 000
3) Exploateringsfast.	2 400	0,1	2 400	0,1	2 400	0,1	2 400	0,1	2 400
			133 400		133 400		133 400		133 400
(4) Övriga fastigheter									
Åldersklass									
1+2 (60-tal)	45 108	—	—	—	—	—	—	0,1	45 108
3+4 (50-tal)	19 365	0,1	19 365	0,2	38 730	0,2	38 730	0,2	38 730
5+6 (40-tal)	8 233	0,1	8 233	0,2	16 466	0,25	20 582	0,25	20 582
7 (30-tal)	5 355	0,1	5 355	0,2	10 710	0,3	16 065	0,3	16 065
8 (20-tal)	1 964	0,1	1 964	0,2	3 928	0,35	6 874	0,35	6 874
9 (före 1920)	7 322	0,1	7 322	0,2	14 644	0,4	29 288	0,4	29 288
Ej kända fastigheter och tomter	1 959	0,1	1 959	0,2	3 918	0,1	1 959	0,1	1 959
			44 198		88 396		113 498		158 606
Summa utfall (1) till (4) (tkr)			177 598		221 796		246 898		292 006

gift införes bör den, vad gäller affärs- och flerfamiljsfastigheter, endast belasta sådana fastigheter, som är äldre än tio år. Som en konsekvens härav bör även motsvarande årgångar av småhus undantas från avgift.

Om saneringsavgift införes, bör sådan påföras även exploaterings- och industrifastigheter, detta med hänsyn till dels det nära sambandet mellan industriell utveckling och bostadsförsörjning, dels till att kommunen tillhandahåller mark för samhällsbyggandet, inbegripande sanering, vilket har betydelse för industrin.

Uppbörden synes tekniskt kunna ske genom att avgiften debiteras i samband med inkomstskatten. För att avgiften skall få avsett syfte bör den inte vara avdragsgill.

### 10.3.8 Slutsatser rörande saneringsavgift

Om statsmakterna vid avvägning av de resurser, som kan ställas till förfogande för saneringsverksamheten, skulle finna, att markförvärvslånefonden bör byggas upp med hjälp av en saneringsavgift, kan detta ske med ledning av den redovisning, som här lämnats.

Vid sådant förhållande kan avgiften lämpligen utgå med 0,12 % av taxeringsvärdet på bostads- och affärsfastigheter som är mer än tio år gamla, samt på alla industri- och exploateringsfastigheter. Jordbruksfastigheter bör dock helt undantas från saneringsavgift.

## 10.4 Tomträtt och tomträttslån vid stadsförnyelse

### 10.4.1 Kort orientering om tomträttsinstitutet

Tomträtt är en för visst ändamål mot årlig avgäld och under obestämd tid upplåten nyttjanderätt till fastighet.

#### 10.4.1.1 Syfte

När tomträttsinstitutet infördes år 1907, angavs syftet vara att skapa ett medel för det allmänna att främja en sund utveckling av bostadsförhållandena genom att åt enskilda tillhandahålla mark för bebyggelse utan att samhället därför avstod från äganderätten till marken. Genom att låta marken bli kvar

i det allmännas ägo ville man bevara markvärdestegringen åt samhället och underlätta möjligheten att i framtiden använda marken för annat ändamål.

År 1953 reformerades tomträttslagstiftningen främst i syfte att stärka tomträttshavarnas rättsliga ställning och därmed också tomträttens värde som kreditobjekt. År 1967 genomfördes ändring av avgäldsperiodens minimitid från 20 år till 10 år. Ändringen gällde beträffande upplåtelse för bostadsändamål; 10 år gällde redan beträffande mark för annat ändamål. Syftet var att förbättra förutsättningarna för det allmänna att tillgodogöra sig en rimlig andel av markvärdestegringen.

I Kungl Maj:ts proposition med förslag till förköpslag m. m. (1967:90) konstaterade departementschefen, att tomträttsinstitutet successivt utvecklats till ett markpolitiskt hjälpmedel med vidare uppgifter inom samhällsbyggnaden. Vid sidan av den rent sociala funktionen har sålunda möjligheten för kommunerna att med hjälp av tomträttsinstitutet aktivt styra markanvändningen kommit alltmer i blickpunkten. Därjämte har otvivelaktigt den med institutet förenade möjligheten för samhället att tillgodogöra sig markvärdestegringen fått en väsentligt större betydelse än man från början räknade med.

#### 10.4.1.2 De huvudsakliga bestämmelserna i gällande tomträttslag

Tomträtt får upplåtas i en fastighet, som tillhör kronan eller kommun eller som eljest är i allmän ägo. Även fastighet som tillhör stiftelse kan – efter Kungl. Maj:ts medgivande – upplåtas med tomträtt.

Tomträtten upphör numera inte, som enligt 1907 års lagstiftning, automatiskt vid en på förhand angiven tidpunkt, utan den är tidsbestämd och gäller till dess en uppsägning sker.

Endast upplåtaren (kommunen), alltså inte tomträttshavaren, har uppsägningsrätt. Uppsägning kan dock ske endast till utgången av vissa tidsperioder. Upplåts tomträtt för bostadsbebyggelse är den första tidspe-

rioden 60 år och varje följande period 40 år, om inte längre tid överenskomms. Upplåts tomträtten väsentligen för annat ändamål än bostadsbebyggelse, kan överenskommelse träffas om kortare tidsperioder, dock minst 20 år.

Uppsägningsrätten kan användas endast om det är av vikt för upplåtaren, att fastigheten används för bebyggelse av annan art eller på annat sätt än tidigare. För uppsägning krävs inte att upplåtarens behov av marken omedelbart måste tillgodoses. Behovet skall emellertid ha så stark aktualitet, att det är av vikt för upplåtaren att redan vid tiden för uppsägningen förfoga över marken. Uppsägningens skälighet kan tomträttshavaren få prövad hos expropriationsdomstol.

Begagnar kommunen sin uppsägningsrätt, är kommunen i princip skyldig att lösa byggnader och annat, som utgör tillbehör till tomträtten. Ersättning för indirekt skada till följd av tomträttens upphörande skall alltså inte utgå. Löseskillingen skall bestämmas till vad som motsvarar egendomens värde vid tomträttens upphörande under antagande att tomträtten med samma ändamål och i övrigt oförändrade föreskrifter angående fastighetens användning och bebyggelse alljämt skulle bestå. Behöver fastighetsägaren ta tomträtten i anspråk före utgången av dessa tidsperioder, kan tomträtten förvärfvas av kommunen genom frivillig uppgörelse eller expropriation. Vid expropriation är tomträtt likställd med fast egendom.

För tomträtt skall utgå årlig avgäld i penningar. Engångsbelopp utöver anslutningsavgift för vatten och avlopp kan inte uttas i samband med upplåtelse. Den årliga avgälden kan omprövas med hänsyn till ändringar i markens värde, dock endast vid utgången av bestämda perioder. Varje period, under vilken avgälden i princip inte kan ändras, är 10 år, om längre tid inte är överenskommen. Kan man inte enas om avgäldsändringen, skall avgälden för kommande period fastställas av expropriationsdomstol på grundval av markens värde vid tiden för omprövningen.

Tomträttsupplåtelsen skall ske för visst



ändamål, och tomträtt kan endast upplåtas i en för sig bestående fastighet, dvs. en registerfastighet. I tomträttsavtalet får ej tas med sådana villkor, varav tomträttens "inträde eller bestånd" är beroende. Avtalet får ej heller inskränka tomträttshavarens rätt att överlåta tomträtten eller i denna upplåta panträtt eller nyttjanderätt.

#### 10.4.1.3 Nuvarande förekomst av tomträtt

Statistiken över förekomst av tomträtt i landets kommuner är bristfällig. De enda aktuella uppgifter som finns är sammanställningar från tomträttslåneverksamheten. Uppgifter saknas sålunda beträffande kommuner, som ännu ej sökt tomträttslån. Gjorda undersökningar visar, att under åren 1966 till 1970 har 33 kommuner erhållit tomträttslån. Man kan också konstatera, att tomträtten hittills tillämpats i ganska ringa omfattning utom i de tre största städerna och några enstaka medelstora sådana. En viss ökning synes dock ha ägt rum under de senaste åren.

#### 10.4.1.4 Motiv för tomträtt

Tomträtten är ett värdefullt samhällsbyggnadsinstrument. Markanvändningen kan genom tomträttsavtal styras aktivare än vad byggnadslagstiftningen ger möjlighet till. Tomträttsinstitutet medger en styrning av byggandet i tiden som kommunalekonomiskt har stora fördelar. Problem, som inefattar samverkan mellan olika fastigheter, löses smidigare vid tomträtt än vid äganderätt. Mera genomgripande omregleringar underlättas – om mark innehas med tomträtt. Det vanligaste tvisteämnet – frågan om förväntningsvärdena – är då i huvudsak eliminerat.

Upplåtelse av mark med tomträtt innebär, att kommunen förbehåller sig en väsentlig del av ökningen i markens kapitalvärde, dvs. markvärdestegringen. På lång sikt torde därför tomträtten kunna bli av stor betydelse för kommunernas ekonomi.

Ett annat motiv för tomträtt är att tomt-

kostnaderna kan omfördelas i tiden. Nedan följer en kort redovisning av denna fråga. En mera detaljerad behandling lämnas i bilaga 7 i del II.

Centralt belägna fastigheter i en tätort anses i allmänhet ha ett bättre läge än fastigheter i ytterområden. Detta gäller såväl vid kommersiell användning som vid användning för bostadsändamål. Till följd härav är markvärdet i allmänhet högre i centrala delar än i ytterområden. Inom tätorter med en någorlunda stor fastighetsomsättning kan dessa värdeskillnader registreras i olika prisnivåer inom olika delar av tätorten.

Genom den fortgående urbaniseringsprocessen och genom ökningen av markutrymmet per tätortsinvånare har tätorterna expanderat mycket kraftigt arealmässigt. Härigenom har det relativa läget för äldre fastigheter förbättrats och fastigheternas realvärde har ökat. Dessutom har fastigheternas nominella värde ökat genom den penningvärdeförändring som skett. Någon radikal förändring av ovannämnda faktorer förefaller inte trolig. Från konjunkturbetingade variationer kan därvid bortses. Det torde därför vara rimligt att även för framtiden räkna med en markprisutveckling i överensstämmelse med i stort sett samma trend som under de senaste årtiondena.

Kostnaderna för att iordningställa marken för nybebyggelse är ofta hög inom saneringsområden. Detta kan bero på förekomst av icke saneringsmogen bebyggelse som måste rivas, höga evakueringskostnader, kostnader för helt nytt gatu- och vånät osv. Ibland överstiger kostnaderna för den för nybebyggelse iordningställda markens marknadsvärdet (ortens pris) för avröjd tomtmark. Om en kommun vid upplåtelse av mark för nybyggnad inom saneringsområden tar ut full kostnadstäckning vid försäljning eller första upplåtelse med tomträtt, kan detta ge upphov till en allmän höjning av markprisen i orten.

Ett sätt att undvika en sådan höjning av markprisen är att utjämna kostnaderna mellan olika projekt. En förutsättning är därvid, att man inom en relativt begränsad



tidsrymd har flera projekt samt att kostnaderna för vissa projekt är så låga, att de kan kompensera de höga kostnaderna för andra projekt. Dessa förutsättningar är i allmänhet inte uppfyllda. Vill en kommun under sådana förhållanden undvika en onormal markprishöjning, återstår vid försäljning av tomtmarken endast att avstå från att ta ut en del av kostnaderna, dvs. kommunen måste subventionera tomtkostnaderna.

Tomträttsinstitutet erbjuder emellertid en möjlighet att i tiden omfördela kostnaderna för tomtmarken – ett förhållande som i allmänhet förbisetts men som i saneringsssammanhang är av speciellt intresse. Kommunen kan vid upplåtelse med tomträtt under den första avgäldsperioden ta ut en avgäld som är lägre än den som kommunens faktiska kostnader för marken – med tillämpande av vad en för kommunen normal avgäldsränta – skulle ge upphov till. Det markvärde som läggs till grund för avgälden, bör i stället motsvara ortens pris på mark. Genom att fastighetsvärdena i fortsättningen sannolikt kommer att stiga, kan kommunen under följande avgäldsperioder genom markvärdeanpassning ta ut en högre avgäld. Som beräkningar i bilaga 7 i del II visar, kommer kommunen – sett över en längre tidsperiod – normalt att få full kostnadstäckning utan att tvingas bryta en ortsprisnivå på marken.

#### 10.4.2 Tomträtt som hjälpmedel för stadsförnyelse

Av de uttalanden statsmakterna gjort framgår att kommunerna även i samband med stadsförnyelse bör tillämpa tomträtt. Gällande tomträttslagstiftning synes vara lämpligt utformad, när det gäller tillämpningen vid totalförnyelse, dvs. då den befintliga bebyggelsen rivs samt området bebyggs enligt en ny stadsplan med kanske helt annan kvartersindelning.

I anvisningarna till kommunala bostadsbyggnadsprogrammen sägs följande: »Om kommunen genom sitt markinnehav skall kunna på ett effektivt sätt påverka tidpunk-

ter för byggandet, bebyggelsens utformning och bostadskostnaderna erfordras att kommunen vid sin markupplåtelse ställer villkor härom.»

Villkor beträffande tidpunkter för byggandet och bebyggelsens utformning kan intas i tomträttskontrakt. Vissa andra villkor torde emellertid inte vara möjliga att ta in i ett tomträttsavtal med hänsyn till bestämmelsen om att tomträttsavtal inte får innehålla villkor, varav tomträtts inträde eller bestånd är beroende. Denna bestämmelse torde emellertid inte utgöra hinder mot att markägaren i samband med tomträttsupplåtelsen avfordrar tomträttshavaren en särskild fristående förbindelse (s. k. sidolöpare), t. ex. av innehåll att första uthyrning av bostadslägenheter skall ske genom kommunal bostadsförmedling. Stöd härför kan hämtas ur tredje lagutskottets utlåtande (utl nr 26-1953 s. 48).

Det må framhållas, att den formulering utskottet nu tillstyrkt – dvs. att i tomträttsupplåtelse inskränkning icke må ske i tomträttshavarens rätt att i tomträtten upplåta nyttjanderätt – icke synes hindra att fastighetsägaren i samband med tomträttsupplåtelsen avfordrar tomträttshavaren en särskild fristående förbindelse, att första uthyrningen skall ske genom den kommunala bostadsförmedlingen. En sådan förbindelse är dock ett integrerande moment i själva tomträttsavtalet och har ej verkan mot tredje man. Den är således av s. k. obligationsrättslig natur. Till följd härav kan förbindelsen visserligen sättas ur kraft genom att tomträttshavaren överlåter tomträtten utan att avkräva den nye innehavaren ett motsvarande åtagande. Risker härför torde emellertid vara obetydlig, eftersom den tomträttshavare, som handlar så, riskerar att framledes icke komma i åtnjutande av tomträttsupplåtelse från kommunens sida (jfr. hyresregleringskommitténs betänkande SOU 1952: 37 – s. 68). Ett dylikt obligationsrättsligt förbehåll beträffande tomträttshavarens uthyrningsrätt påverkar icke kreditvärdet hos tomträtten i fråga. Som utskottet tidigare framhållit, är det den förväntade köpeskillingen vid en exekutiv försäljning av tomträtten som avgör kreditvärdet. En exekutiv försäljning av rättigheten sker icke med förbehåll om beståndet av den obligationsrättsliga förbindelsen, och denna är därför utan betydelse för köpeskillings storlek.



#### 10.4.2.1 Ombyggnad och upprustning

Med ombyggnad avses här att befintlig byggnad byggs om till med nybyggnad i stort sett jämförbar standard. Med upprustning avses här att man i avvaktan på en framtida sanering utför begränsade moderniseringsåtgärder. Kommunernas möjligheter att tvångsförvärva fastigheter för ombyggnads- eller upprustningsverksamhet är enligt gällande rätt begränsade.

Frivilliga uppgörelser med ägarna beträffande fastigheter som skall byggas om, kan underlättas genom följande tillvägagångssätt. Kommunen förvärvar först fastigheten för att sedan upplåta den med tomträtt och samtidigt sälja byggnaden tillbaka till den förutvarande fastighetsägaren. Denna metod är tänkbar vid ombyggnad inom områden med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och inom områden där bebyggelsen skall bestå avsevärd tid.

Upprustning innebär regelmässigt provisoriska åtgärder i avvaktan på totalsanering. Med hänsyn till att första upplåtelseperioden är så pass lång som 60 år, är den i föregående stycke angivna metoden olämplig vid upprustning. Om kommunen engagerar sig i upprustningssanering genom att förvärva fastigheter, bör upprustningen ske i kommunal regi och de förvärvade upprustningsfastigheterna behållas av kommunen.

#### 10.4.3 Kort orientering om tomträttslån

I syfte att underlätta för kommunerna att finansiera upplåtelser av mark med tomträtt och därigenom stimulera till ökad användning av tomträttsinstitutet beslöt 1965 års riksdag att kommun, som upplåter mark med tomträtt, äger uppta lån av statsmedel – tomträttslån. Lån har fram till 1970 utgått endast om marken bebyggs med stöd av statligt bostadslån. Genom beslut år 1969 har kungörelsen ändrats så att lån även kan utgå för mark som bebyggs utan stöd av statligt bostadslån. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 1970.

#### 10.4.3.1 Förutsättning för lån

Tomträttslån utgår till primärkommun (dock även Stockholms läns landstingskommun) som med tomträtt upplåtit mark för bostadsändamål. Om statligt bostadslån beviljats för markens bebyggande, skall beslut (ej preliminärt beslut) om sådant lån ha meddelats under kalenderåret närmast före det år då tomträttslån söks. Om marken bebyggs utan stöd av statligt bostadslån, skall byggnaden i färdigt skick till minst halva våningsytan innehålla sådana utrymmen, för vilka statligt bostadslån kan beviljas. Vidare skall byggnadsnämndens första besiktning av byggnadsföretaget ha ägt rum kalenderåret närmast före det år, då tomträttslån söks.

Tomträttslån kan utgå för mark belägen inom såväl exploateringsområde som saneringsområde. För mark som upplåtits med tomträtt mer än tio år före det år då beslutet om bostadslån meddelades eller byggnadsnämndens besiktning ägde rum, kan tomträttslån inte utgå. Har marken förvärvats till ett pris som överstiger vad som är skäligt, utgör detta hinder för lån.

För upptagande av tomträttslån erfordras inte Kungl Maj:ts medgivande.

#### 10.4.3.2 Lånets storlek m. m.

För mark som bebyggs med stöd av statligt bostadslån utgår tomträttslån med 95 % av summan av de belopp med vilka låneunderlagen för bostadslån minskats på grund av att marken upplåtits med tomträtt (i regel lika med det kapitaliserade värdet av tomträttsavgälden).

För mark, som bebyggs utan stöd av statligt bostadslån, utgår tomträttslån med 95 % av summan av de kapitaliserade värdena av tomträttsavgälderna till den del dessa hänför sig till sådana utrymmen som anges i 19§ bostadslånekungörelsen (bostäder och belåningsbara lokaler).

Tomträttslån lämnas utan säkerhet. Ränta utgår från utbetalningsdagen efter räntesats som Kungl. Maj:t fastställer för ett kalenderår i sänder. Räntesatsen är densamma som den för bostadslån. Lånet är amorter-



ringsfritt under tio år och skall därefter amorteras under 30 år med lika stora årliga belopp.

#### 10.4.3.3 Långivningens omfattning

Tomträttslån lämnas från lånefonden för bostadslån. Någon begränsning av den årliga lånesumman finns inte.

Under åren 1966–1969 har 22, 24, 23 resp 30 kommuner erhållit tomträttslån.

För år 1966 uppgick det sammanlagda lånebeloppet till 32,6 milj. kr. År 1967 hade beloppet mer än fördubblats och uppgick till 72,6 milj. kr. Mellan åren 1967 och 1968 var ökningen ca. 20 %. Långivningen år 1968 omfattade 87,5 milj. kr. År 1969 var lånebeloppet 99 milj. kr.

Av det under 1966 beviljade beloppet gick drygt hälften till Stockholms stad. Under 1967 och 1968 sjönk Stockholms stads andel till omkring 40 %. Göteborgs stad sökte och erhöll år 1966 ett förhållandevis litet lån, men beloppet har därefter ökat och motsvarade år 1968 22 % av den totala lånesumman. Övriga stora låntagare är Solna, Malmö och Västerås (6 %, 5 % resp. 4 % av lånesumman år 1968).

Antalet lägenheter i de projekt, för vilka tomträttslån beviljats, ökade från ca. 5 500 år 1966 till omkring 13 700 de båda följande åren. År 1969 ökade antalet lägenheter ytterligare till ca. 14 400. År 1966 var 68 % av lägenheterna belägna i flerfamiljshus, medan motsvarande procentsats 1967 och 1968 var ca. 85 % samt 1969 ca. 87 %.

Huvudparten av lägenheterna i de projekt för vilka tomträttslån beviljats är belägna inom exploateringsområden. År 1966 beviljades tomträttslån till endast 61 lägenheter i flerfamiljshus belägna inom saneringsområde. År 1968 beviljades tomträttslån till ca. 850 lägenheter inom saneringsområde, vilket motsvarade ca. 30 % av det totala antalet statligt belånade lägenheter i flerfamiljshus i de kommuner som erhållit tomträttslån år 1968. Endast ett fåtal kommuner (Stockholm, Göteborg, Malmö, Örebro, Sundbyberg, Karlstad och Kiruna) har erhållit tomträttslån för projekt belägna inom saneringsområde.

#### 10.4.4 Tomträttslån vid stadsförnyelse; överväganden och förslag

Som framgått av ovanstående görs i tomträttslånekungörelsen ingen skillnad mellan exploateringsområde och saneringsområde.

På grund av kungörelsens bestämmelser kan – om statligt bostadslån utgår för markens bebyggande – flera år förflyta mellan byggnadsföretagets påbörjande och utbetalningen av tomträttslånet. För flerfamiljshus kan tidsintervallerna uppskattas till i genomsnitt 4 år. Betydande variationer förekommer dock med extremvärden på 7 à 8 år. I avvaktan på tomträttslån är kommunen hänvisad till att på annat sätt täcka sitt kapitalbehov, vilket kan ge upphov till finansieringssvårigheter. Problemet är störst dels för kommuner som nyligen infört tomträtt, dels för kommuner som redan använder sig av tomträtt men har en starkt ökande bostadsproduktion. För kommuner med stor andel av bostadsproduktionen inom saneringsområden är belastningen på budgeten större än för kommuner, som har hela eller en stor del av sin produktion inom exploateringsområden, eftersom markvärdet (kapitaliserad tomträttsavgäld) ofta är avsevärt högre inom saneringsområden än inom exploateringsområden.

Om marken bebyggs utan stöd av statligt bostadslån, kan tomträttslån utgå i genomsnitt ca. ett år efter första besiktning, dvs. ca. 3 år tidigare än om samma fastighet bebyggs med stöd av statligt bostadslån.

Genom att tomträttslånet i regel utbetalas flera år efter tomträttsupplåtelsen kan alltså kommun få likviditetsproblem under väntetiden. Detta förhållande kan minska benägenheten att upplåta marken med tomträtt. För kommuner med omfattande sanering medför fördröjningen att den stora ekonomiska belastning sanering innebär för kommunen, ytterligare kan öka, om marken upplåts med tomträtt i stället för att försälas. Med hänsyn härtill bör tomträttslån utbetalas så tidigt som möjligt.

Ett sätt att tidigarelägga utbetalningen av tomträttslån är att – för projekt för vilka två lånebeslut skall meddelas – låta preli-



minär ansökan om bostadslån ligga till grund för tomträttslånet. Eftersom preliminärt beslut och byggstart i regel ligger nära varandra i tiden, skulle tomträttslånet i genomsnitt kunna utbetalas ett år efter byggstart. En sådan förändring skulle även medföra, att skillnaden i detta avseende mellan statligt belånade och icke statligt belånade projekt elimineras.

För att minska tidsintervallet mellan tomt-rättsupplåtelsen och utbetalningen av tomt-rättslånet föreslås att tomträttslånekungörelsen ändras så att lån kan utbetalas tidigare. Detta kan ske genom att tomträttslån – för projekt med två beslut om bostadslån – anknyts till preliminärt beslut i stället för slutgiltigt beslut. Anvisningar för tillämpningen bör utarbetas av bostadsstyrelsen.

Tomträttslån kan utgå endast för tomter som upplåts för nybebyggelse av bostadshus. En kommun kan emellertid i vissa fall ha anledning att förvärva redan bebyggda fastigheter för att därefter upplåta tomten med tomträtt och sälja byggnaden till tomträttshavaren. Enligt utredningens mening bör nuvarande bestämmelser ändras så att tomträttslån kan beviljas även när tomt-rättsupplåtelse avser fastighet med byggnader, som uppenbarligen skall kvarstå under lång tid och som på särskilda villkor skall överlåtas till tomträttshavaren.

#### 10.4.5 Utredningens förslag

Utredningen föreslår:

*att* tomträttslånekungörelsen ändras så att lån kan utbetalas tidigare (förslagsvis året efter preliminärt beslut)

*att* tomträttslånekungörelsen ändras så att lån kan utgå när tomträttsupplåtelse avser fastighet med byggnader som uppenbarligen skall kvarstå under lång tid och som på särskilda villkor skall överlåtas till tomträttshavaren.

### 11.1 Bostäder

Ett av de kritiska momenten i saneringsprocessen är evakueringen. Problemet härmed varierar från ort till ort men är mest svårlöst på orter med bostadsbrist. Möjligheten att genomföra en sanering på sådana orter enligt uppgjorda planer och program är för den skull i hög grad beroende av att de resurser i form av lägenheter av olika typer och med skilda lägen, som det för evakueringarna ansvariga organet måste förfoga över, är så tillmätta att de medger ett smidigt och effektivt handhavande av verksamheten.

#### 11.1.1 Saneringsbostäder – evakuering

De bostäder, som står inför en sanering, kan vara av högst skiftande karaktär och kvalitet. Det kan vara fråga om ett utjänt och nedgången bostadsbestånd, vars tillstånd utgör det bärande motivet för saneringen. Saneringen kan i vissa fall avse fullgoda bostäder, vilket kan inträffa t ex vid citysanering eller större trafikreglering. Det förekommer också mellanformer, där de för sanering aktuella bostäderna visserligen inte fyller nutida krav på modernitet men ändå är i ganska gott skick.

Såväl totalsanering som modernisering kräver regelmässigt evakuering. Endast vid begränsad modernisering (upprustning) synes hyresgäster i vissa fall kunna kvarbo.

Större ingrepp kan inte genomföras utan betydande störningar och fördyringar, om hyresgästerna skall kvarbo under moderniseringen. Framtiden får visa, om bl a det forsknings- och utvecklingsarbete, som bedrivs inom ramen för Statens råds för byggnadsforskning verksamhet, kan förbättra metoderna och förkorta tiden för modernisering.

#### 11.1.2 Flyttningsbenägenheten

Flyttningsbenägenheten är olika i skilda saneringsområden. Inom områden med äldre bostäder, som i vissa avseenden har en låg standard men där fastigheterna hållits i gott skick och förfallet sålunda ännu ej inträtt, kan motvilja mot flyttning föreligga. Ofta förekommer inslag av äldre hushåll, som bott i området under lång tid och som levat sig in i förhållandena där. Erfarenheten har visat att evakuering av sådana områden är förenad med problem på grund av att de boende från början visar en allmän obenägenhet att flytta. Svårigheten är att erbjuda dem ersättningsbostäder, som svarar mot deras preferenser.

I de fall då bostadsbebyggelsen fått förfalla och detta varit en av anledningarna till förslumning, blir bilden en annan. Hushåll med anspråk på bostadsstandard söker sig ifrån sådana områden, och dit flyttar i stället betalningssvaga hushåll med lägre anspråk. Dominans av problemhushåll och so-



ciala missförhållanden kan ge sådana områden en olycklig särart. Där såväl bostäder som omgivningar är nedslitna och där dessutom sociala missförhållanden råder, måste området karaktäriseras av slum hävas. Här för krävs samordnade och koncentrerade insatser av bostadsförnyelse och social rehabiliteringsverksamhet.

Även där förslumningen fortskridit långt finns emellertid inslag av hushåll utan sociala problem, som accepterat en bostad i området på grund av att något annat alternativ inte stått till buds. Dessa hushåll är i princip flyttningsbenägna, låt vara med den reservationen att deras hyresbetalningsförmåga är svårbedömd.

När saneringen träffar fullt bruksvärdiga hus, som exempelvis i samband med en trafikomläggning, cityreglering etc, möter man hyresgäster som ofta är obenägna att flytta. Då ställs större krav än normalt på det organ som ansvarar för evakueringen. Skall sådana fastigheter kunna evakueras på ett smidigt sätt, måste evakueringsorganet förfoga över stora resurser i form av olika typer av ersättningslägenheter.

### 11.1.3 Ersättningsbostäder

Vilka krav som skall ställas på en ersättningslägenhet i samband med evakuering, är beroende av hyresnämndens praxis vid bedömning av godtagbar ersättningslägenhet.

Allmänt kan sägas att de väsentliga faktorerna när hyresgäst jämför sin lägenhet med en erbjuden ersättningslägenhet är hyra, lägenhetsstorlek, bostadsstandard, omgivningskvalitet och läge. Det hör till ovanligheten att hyresgäst i det sämsta bostadsbeståndet kan acceptera en ersättningslägenhet i det fastighetsbestånd, som har det högsta hyresläget.

Olika hushållstyper efterfrågar olika slags bostäder. Enpersonshushållen, vare sig dessa är unga eller gamla, torde i hög grad efterfråga de aktiviteter som erbjuds i centrala delar. Hushåll med barn efterfrågar även dessa aktiviteter men har därutöver krav på utrymme för aktiviteter för barn.

Barnfamiljer kan därför finna det fördelaktigt att flytta från en hårdexploaterad innerstad utan friytor till en närförort, där det är bättre sorjt för barnfamiljens behov av utrymme och bostadskomplement.

För att evakuering skall kunna ske smidigt krävs, att sådan ersättningslägenhet anvisas som kan accepteras av hyresgästen. Från evakueringssynpunkt kan det därför vara fördelaktigt att disponera lägenheter ur olika åldersgrupper och från olika bostadsområden. Det är då lättare att tillfredsställa krav från skilda hushållstyper och verkställa erforderliga evakueringar. En sådan evakueringspolitik kan emellertid vara svår att genomföra. Det är dessutom tveksamt, om den alltid kommer att stå i överensstämmelse med den allmänna bostadspolitiska målsättningen.

Svårigheterna består i att de mest eftertraktade lägenheterna med hygglig bostadsstandard, fördelaktigt läge och rimlig hyra endast i liten omfattning förekommer i omsättningen på bostadsmarknaden.

I sammanhanget kommer även frågan om återflyttning in i bilden. Detta kan ske antingen genom att erbjuda återflyttningsrätt till den förhyrda bostaden efter modernisering eller genom att erbjuda annan nybyggd eller moderniserad lägenhet inom området.

Självfallet skall man försöka tillgodose de enskilda hushållens önskemål så långt som möjligt, men man måste vara klar över att hushållsföreståndare vid en intervju eller då denne anmäler sig i bostadskön uttrycker önskemål, som kan komma att förändras beroende på förekommande valmöjligheter. Den första reaktionen, när fråga om sanering aktualiseras, ger inte alltid en representativ bild av de bostadssökandes önskemål. Det är därför nödvändigt att i olika omgångar informera berörda hushåll om förestående sanering och om de typer av ersättningsbostäder som kan erbjudas. I anslutning härtill bör evakueringsorganet inhämta önskemål och göra fördjupade undersökningar beträffande de berörda hushållens bostadspreferenser. Därvid bör även beaktas i vad mån man kan riskera ett kategoriboende.



Det är inte godtagbart, att människor med sociala handikapp inte har möjlighet att erhålla en lägenhet med modern standard på en betalningssvaghets nivå. Det måste också vara oacceptabelt, att sådana människor koncentreras till samma bostadsområden. Om sociala problem i ett bostadsområde markant avviker från det normala i kommunen, är det angeläget, att en fysisk sanering kommer till stånd. Man bör därvid styra återinflyttningen till området så, att det efter saneringen kommer att bebos av en mera allsidigt sammansatt befolkning. Detta bör ske genom att bostadsförmedlingen aktivt informerar om olika typer av bostäder.

#### 11.1.4 Formella regler vid bostadsevakuerings

Kommunen kan när förutsättningar härför föreligger expropriera fastighet som berörs av saneringsåtgärder. I samband med sådan expropriation kan även hyresrätter exproprieras. Expropriationsdomstolen kan därvid endast utdöma ersättning till hyresgästerna i pengar, således inte tvinga kommunen att ställa lägenhet till hyresgästs förfogande. Ställer kommun likväl lägenhet till förfogande, vilket torde vara normalt på bristorter för att begränsa ersättningen, utdömer expropriationsdomstolen mot bakgrund av expropriationslagens grundregel ersättning med hänsyn till ersättningslägenhetens betydelse i sammanhanget, varvid kompensation för merhyror kan bli en kostnadskrävande post. Expropriationslagstiftningens grundregel är, att expropriationens ekonomiska ställning skall vara densamma efter expropriationen som före.

Då kommun redan äger en fastighet, som berörs av sanering, finns i vissa fall formell möjlighet för kommunen att begära expropriation av enbart hyresrätt. Att inleda expropriationsmål mot bostadshyresgäst i sådan fastighet torde endast ske i undantagsfall. Det normala är, att hyresgäst i vanlig ordning uppsägs till avflyttning. Härvid gäller hyreslagens bestämmelser.

Hyreslagen ger ett direkt besittningsskydd

åt bostadshyresgästen. Även innehavare av hyresreglerade bostadslägenheter åtnjuter ett direkt besittningsskydd enligt hyreslagen. Detta innebär, att den som hyr en bostadslägenhet i princip har rätt till förlängning av hyresavtal. När det gäller korttidsavtal, det vill säga avtal som upphör innan det varat längre än nio månader i följd, och i fråga om lägenhet som utgör del av upplåtarens egen bostad, föreligger dock ingen förlängningsrätt. I vissa speciella fall ges möjlighet för parterna att avtala om att besittningsskydd inte skall gälla (45 §).

Rätten att kvarbo skall i princip brytas, om hyresvärden avser att riva huset. Av förarbetena till lagen framgår också att någon prövning av ändamålsenligheten och lämpligheten av en tillämnad rivning inte skall ske (prop nr 141 år 1967 sid 91). Prövning härav sker i annan ordning.

Då rivningen är så nära förestående, att lägenheten bör friställas, skall hyresgästen inte kunna motsätta sig hyresvärdens krav på avflyttning och därmed hindra rivningsplanerna. Denna huvudprincip är emellertid som framgår av förarbetena (SOU 1966: 14 sid 160, prop nr 141 år 1967 sid 91), underkastad modifieringar med hänsyn till hyresgästens möjligheter att anskaffa annan bostad. Detta hänsynstagande kan få olika innebörd i skilda marknadssituationer. Råder sådan balans på hyresmarknaden, att man kan överlåta åt hyresgästen att ensam ordna sin bostadsfråga, betyder detta att rivningen utesluter även ett relativt besittningsskydd. I mellanlägena finns utrymme för olika former av begränsat skydd, såsom krav på hyresvärdens partiella medverkan, uppskov med avflyttning, möjlighet att under en övergångstid hänvisa till provisorisk bostad med rätt till återflyttning eller också ekonomisk ersättning. Om å andra sidan hyresgästen på grund av förhållandena på bostadsmarknaden inte kan antas kunna själv skaffa sig en annan lämplig bostad, skall han komma i åtnjutande av ett relativt besittningsskydd. Skyddet skall alltså i det fallet – som i allmänhet hänförs sig till bristorterna – få brytas endast om hyresgästen tillhandahålls annan bostad med vil-



ken han skäligen kan åtnöjas. Denna regel äger tillämpning även då saneringen sker genom sådan ombyggnad, som kräver evakuering. Bedömningen att ombyggnaden kan utföras ändamålsenligare, om hyresgästen inte bor kvar, måste i de flesta fall tagas för god (SOU 1966: 14 sid 161). Här liksom vid rivning ankommer det dock på hyresvärden att styrka aktualiteten av saneringsåtgärden.

Huruvida ersättningslägenhet skall anses vara acceptabel eller ej skall enligt förarbetena till hyreslagen (SOU 1966: 14 sid 210) tolkas objektivt efter prövning av samtliga relevanta omständigheter, såsom hyresgästens ålder och särskilda bostadsbehov, husens läge samt lägenheternas storlek och utrustning. Tas inte hänsyn till hyresgästens sakliga behov, kan besittningsskyddet betänkligt urholkas. Det kan å andra sidan inte vara rimligt att fordra alltför stor jämlikhet mellan hyran för den gamla lägenheten och hyran för den nya i de fall då betydande hyresskillnader föreligger även för likvärdiga lägenheter liksom då – vilket bör observeras – hyresgästen har tillfredsställande förmåga att bära högre hyra. Hyresgäst kan alltså bli tvungen att godta en väsentligt högre hyra för den anvisade ersättningsbostaden än hyran i den han lämnat. I särfall kan dock en hyresgästs intresse av fortsatt låg hyra beaktas.

Kravet på ersättningslägenheter kan – som understryks i förarbetena – inte upprätthållas, om hyresgästen flyttat in i ett hus med vetskap att det inom kort skall rivas såvida hyresvärden klart visar, att rivningens igångsättande påfordrar avflyttning vid angiven tidpunkt.

Mellan fall där kompensation utgått vid expropriation av hyresrätt och fall där ersättningsreglerna enligt hyreslagen tillämpats, råder en viss olikställighet. Huvudregeln vid expropriation, att expropriaten skall ha bibehållen förmogenhetsställning efter expropriation, har av expropriationsdomstolen i Stockholm och Svea hovrätt tolkats så, att expropriat i varje fall under en försvarlig övergångstid skall vara berättigad åtnjuta ersättning för eventuell merhyra. En hyres-

gäst i motsvarande situation, vars uppsägning stadfästas i hyresmål, måste däremot acceptera en dyrare bostad utan särskild ersättning under förutsättning att hans ekonomi är sådan att han kan bära merhyran.

#### 11.1.5 Evakueringsfrågan från bostadsförsörjningssynpunkt

När det gäller bostadsevakueringarna är det angeläget, att planerna härför och genomförandet koordineras med saneringsprogrammen inom olika sektorer (bostadssanerings-, citysanerings-, trafiksaneringsprogram) samt med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen och deras genomförande. Behovet av evakuering framgår av de olika sektoriella saneringsprogrammen för bostads-, city- och trafiksaneringar. Skall dessa program kunna genomföras, måste samhället aktivt verka för att erforderligt behov av evakueringsbostäder blir tillgodosett.

Sanering kan underlättas, om man evakuerar ett visst antal lägenheter i ett initialskede och sedan bedriver »rullande» evakuering genom att erbjuda de boende i den närmast aktuella etappen nyligen åtgärdade bostäder. Systemet torde vara mest tillämpligt vid modernisering, då steget mellan förhållandena före och efter ej blir alltför stort. Ännu bättre resultat erhålls, om detta utbud av ersättningslägenheter utökas med lägenheter utanför området. Detta kan ske om de evakueringar, som erfordras enligt det antagna bostadssaneringsprogrammet, alltid sker i form av förturer i bostadsförmedlingen inom en ram som motsvarar behovet i saneringsprogrammen och om de färdigsanerade lägenheterna i gengäld ställs till förmedlingens förfogande. Genom att disponera nyproduktion, successionslägenheter från den övriga förmedlingsverksamheten samt sanerade lägenheter bör man eftersträva att åstadkomma ett tillräckligt differentierat utbud av ersättningslägenheter.

Ett sådant utbud är väsentligt för att genomföra en evakuering smidigt. I litteraturen beskrivs hur evakueringen klaras genom byteskedjor för att frigöra en lämplig evakueringslägenhet. Detta omständliga för-



farande kan med fördel ersättas med ovan nämnda system med förturer i den kommunala bostadsförmedlingen. Evakueringsverksamheten är mycket starkt beroende av hur hyresnämnderna kommer att ställa sig vid bedömning av ersättningslägenheter, vilket blir normgivande för frivilliga överenskommelser. Bostadsförmedlingen bör följa läns-hyresnämndens praxis vid bedömning av godtagbar ersättningslägenhet och eftersträva att evakuera de i saneringsprogrammet upptagna objekten, som kommunen förbundet sig att evakuera, genom att reservera och med prioritet anvisa godtagbara lägenheter till de hushåll som berörs av denna sanering. De lägenheter, som torde vara mest lämpade som ersättningsobjekt, är bostäder i det något äldre bostadsbeståndet, som blir lediga när hyresgäster flyttar till nyproducerade flerfamiljshus eller villor.

Även om man prioriterar den bostadsförmedling, som erfordras för att genomföra saneringsprogrammen, kan svårigheter uppkomma, om bostadspreferenserna inte stämmer överens med tillgängliga bostäder. Detta i sin tur torde bero på bristande rörlighet i det befintliga beståndet. Det sätt på vilket hyrorna bestämts under efterkrigstiden har medfört, att bostadsproduktion från vissa tidsperioder med hänsyn till hyra, standard och läge bedömts fördelaktigare än annan. Detta hämmar hushåll i sådana lägenheter att flytta och därigenom anpassa bostaden efter förändringar t ex i hushållets storlek. Denna för evakueringsverksamheten ogynnsamma effekt, som beror på att rörligheten inom en viss del av lägenhetsbeståndet är minimal, torde inte bli förändrad förrän i samband med hyresregleringens avskaffande och övergång till bruksvärdeshyror.

Modernisering medför en viss belastning på evakueringsresurserna under initialskedet vid friställningen av den första omgången lägenheter under deras moderniserings-tid. När dessa moderniserats, kommer de tillbaka som förmedlingsbara objekt, och vid oförändrad omfattning sker ingen belastning på evakueringsresurserna. Detta förhållande gäller även vid totalsanering, om utfallet i antal lägenheter ej ändras. Moderni-

seringen har emellertid ytterligare fördelar. Kapitalbehovet är ofta mindre än vid nybyggnad. Man får en ökad rörlighet i bostäder, som eljest endast i begränsad omfattning skulle frånflyttas. Kommunen ges möjlighet att samordna förbättringen av boendeförhållandena med eventuellt erforderliga sociala rehabiliteringsåtgärder. Moderniserade lägenheter kan bli goda förmedlingsobjekt för ökad evakuering, en rörlighet till förmån för saneringsverksamheten. Allt detta talar för att man ej bör nöja sig med en konstant volym sanering utan varje år tillskjuta viss kvot av förturer i syfte att successivt öka utrymmet för evakuering, så att kommunens stadsombyggnadsmålsättning kan uppnås.

Vissa gjorda studier från hittills genomförda totalsaneringar för bostadsändamål visar, att utfallet i stort sett givit tillskott i antal rumsenheter. Nybebyggelsen har emellertid innehållit större lägenheter än som inrymts i de rivna husen, varför utfallet i antal lägenheter blivit i stort sett det samma som tidigare. Hittillsvarande totalsanering har bl a omfattat områden med lågt utnyttjade fastigheter, som givit utrymme för exploateringsvinster. I framtiden kommer totalsanering även att beröra hårdexploaterade områden, inom vilka man i nybebyggelsen ibland måste acceptera ett färre antal lägenheter än vad som inrymts i den äldre bebyggelsen. Ombyggnad torde ej innebära någon betydande förändring i lägenhetsstorlekar eller lägenhetsantal. Uppdelning av större lägenheter i mindre liksom sammanslagning av mindre lägenheter till större förekommer emellertid.

#### 11.1.6 Organisationsfrågor i samband med bostadsevakuering

I Storstockholm har i och med bildandet av Kommunalförbundet för Storstockholms Bostadsförmedling, KSB, huvuddelen av förmedlingsverksamheten övertagits av den gemensamma, regionala bostadsförmedlingen. Varje kommun disponerar dock utan prövning 20 % av kommunens årliga bostadsproduktion att fördelas till bostadssökande,



som av sociala eller medicinska skäl är i behov av bostad, till evakueringsfall i samband med saneringsåtgärder samt till personalförturer. Med anledning av det stora saneringsbehov, som finns i centrala Stockholm, tilldelades genom särskilt beslut Stockholms stad för 1970 ytterligare 900 nyproducerade lägenheter att användas för förturer, däribland till evakuering. Planeringen av evakueringsverksamheten inom Storstockholm utförs av respektive primärkommun inom ramen för tilldelad kvot och i konkurrens med andra förtursanledningar.

Det förhållandet att primärkommunerna har bostadsförsörjningsansvaret men KSB har ansvaret för bostadsförmedlingen har i Stockholmsregionen inneburit vissa problem för saneringen. Saneringsbehovet varierar nämligen starkt mellan de olika primärkommunerna, vilket aktualiserar krav på särskilda regler för den förmedling som måste ske till förmån för saneringen.

Evakueringsverksamheten för Stockholms kommuns del planeras av fastighetskontoret. Då särskilda skäl härför föreligger och evakueringsresurser finns, tecknar fastighetsnämnden evakueringsavtal med byggherrar. Härvid förbinder sig kommunen att svara för evakueringen av visst saneringsobjekt under förutsättning att kommunen får anvisningsrätten till de genom saneringen tillkomna lägenheterna. För att dessa nyproducerade lägenheter skall bli förmedlingsbara ställs i avtalet vissa krav beträffande standard och utformning för att garantera en rimlig bostadskostnad.

I Stockholm har vissa enskilda byggnadsföretagare under viss tid försökt hålla en »lägenhetsbank», som administrerats av byggnadsentreprenörföreningen och med vars hjälp man medverkat vid evakuering. Verksamheten har emellertid lagts ned på grund av betydande svårigheter att evakuerade dåliga lägenheter, när man för förmedling huvudsakligen förfogade över nyproducerade högklassiga lägenheter med höga hyror. Viss evakuering i enskild regi förekommer emellertid. Denna gäller bostadssanering utan statliga lån samt sanering av bostadshus som efter sanering skall användas

för annat ändamål, t ex kontor.

I Göteborg har stadskollegiet tillsatt en särskild arbetsgrupp för saneringsverksamheten. Denna arbetsgrupp upprättar översiktliga handlingsprogram för fastighetsförnyelsen i Göteborg under den närmaste tioårsperioden och för evakueringen för det närmaste verksamhetsåret. När en sådan evakueringsplan godkänts av kommunfullmäktige, ger bostadsförmedlingen förturer för de evakueringar som erfordras för planens genomförande. Härigenom har vunnits att bostadsförmedlingen inte är hänvisad enbart till särskilt avdelade lägenheter utan kan utnyttja hela bostadsförmedlingens utbud, när ersättningslägenhet skall erbjudas. Bostadsförmedlingen i Göteborg har speciella kuratorstjänster för att förmedla lägenheter, när socialmedicinska skäl härför föreligger.

Evakuering i enskild regi förekommer enligt uppgift endast i ringa omfattning i Göteborg.

I både Stockholm och Göteborg bedrivs utåtriktad verksamhet med hembesök av inspektörer. Vidare sker information om tillgängliga uthyrningsobjekt i särskild utställningslokal i bostadsförmedlingens regi.

För andra kommuner varierar praxis beträffande fördelningen mellan evakuering i kommunal och enskild regi. I Malmö tex evakuerar bostadsförmedlingen de projekt som godkänts av kommunen. I Örebro har Stiftelsen hyresbostäder anställt en socialarbetare för att främst genom personkontakter underlätta evakueringar.

Inom större saneringsområden kan det vara motiverat att bostadsförmedlingen öppnar lokalkontor under viss tid för förmedlingsverksamhet.

#### 11.1.7 Bidragsfrågor

Som framgått av redogörelsen under 11.1.4 kan under vissa förutsättningar ersättning utgå för hyresmerkostnad i samband med expropriation av hyresrätt. Sådan ersättning utgår inte vid prövning av uppsägning i hyresmål. Men hyresgäst är då inte skyldig flytta med mindre han erbjuds en accepta-



bel ersättningsbostad.

Flyttningar kan innebära ekonomiska problem för den enskilde. Det förekommer därför att hyresvärden och/eller kommunen bidrar med bidrag i någon form vid flyttning som framtvingas av hyresvärden och/eller kommunen.

Beträffande sådan ersättning för flyttningsskostnader växlar praxis. I Stockholm utgår flyttningssbidrag enligt en viss taxa, baserad på grundbelopp och tilläggsbelopp med hänsyn till antal rum. Bidrag utgår endast till en flyttning.

I Göteborg förekommer i princip inget bidrag. I undantagsfall lämnas dock visst ekonomiskt bistånd av fastighetsbolaget Göta Lejon eller fastighetsnämnden.

I Örebro utbetalas flyttningssbidrag till båda flyttningarna vid evakuering med återflyttningssrätt.

Någon kommunal praxis för utbetalning av bidrag för hyresmerkostnad vid evakuering torde icke ha utbildats. Vissa kommuner har emellertid beviljat kommunala bostadstillägg för pensionärer med belopp som täcker hela den nya hyran. Pensionärshushåll kan således i dessa fall utan ekonomiska påfrestningar flytta till nya moderna bostäder.

Många barnfamiljer får genom de statliga och kommunala bostadstilläggen sin hyresbetalningsförmåga förstärkt.

#### 11.1.8 Bostadsevakuering, sammanfattning och rekommendationer

a) Med hänsyn till evakueringsfrågans stora betydelse dels för saneringsprogrammets genomförande och dels från bostadsförsörjningssynpunkt är det angeläget, att kommunen genom sin bostadsförmedling aktivt verkar för att ersättningslägenheter i lämpligt urval ställs till förfogande. Bostadsförmedlingen bör reservera en särskild kvot för de förturer, som erfordras för det kommunala bostadssaneringsprogrammets genomförande, och svara för prioritering och förmedling av dessa ersättningslägenheter.

b) Kommunal medverkan vid evakuering

på bristorter tillmäts av fastighetsägare ett värde, vars storlek har samband med graden av bostadsbrist på orten. När kommun åtar sig att svara för evakuering åt annan fastighetsägare, bör därför kommunen i bostadspolitiskt syfte ställa krav på saneringsproduktionens standard, utformning och bostadskostnader samt förbehålla sig förmedlingsrätten till lägenheterna i denna produktion.

c) Kommunen bör i förmedlingsverksamheten inte medverka till kategoriboende.

d) Det är angeläget att organisationen för evakueringsverksamheten ges lämpliga former och innehåll. Härvid krävs bl a en samordning av beslutsinstanser, som garanterar evakueringsaktiviteten i de kommunala bostadssaneringsprogrammen. Vidare bör bostadsförmedlingarna ges sådana personella och andra resurser att de kan informera och vägleda sökandena inför val av ersättningslägenhet. Inom större saneringsområden kan det vara lämpligt att tjänstemän finns tillgängliga i viss lokal under viss tid för att informera men också för att själva orientera sig om de bostadssökandes preferenser.

e) Särskilda bidrag till hyresgäst för ökade bostadskostnader med anledning av evakuering bör inte utgå. Bidrag till höga bostadskostnader bör i stället utgå inom ramen för de statliga och kommunala bostadstilläggen. I detta sammanhang bör behovet av sådant stöd även till andra hushållsgrupper än barnfamiljer och handikappade uppmärksammas.<sup>1</sup>

#### 11.2 Lokaler

Evakueringsproblematiken rörande lokaler är vittomfattande. Saneringsutredningens arbete gäller emellertid främst bostäder i äldre och omoderna flerfamiljshus. I det följande behandlas evakuering av lokalhyresgäster i sådana bostadshus. De speciella problem, som sammanhänger med en sanering enbart för kontorisering, kommersiellt ändamål osv, lämnas därför utanför diskussionen.

<sup>1</sup> Hithörande frågor övervägs fn (1971) av familjepolitiska kommittén.



Mönstret för handeln kännetecknas i dag av att det inom olika stadsdelar utbildas stadsdelscentra i gott trafikläge. I mindre städer har varuhuskedjorna lokaliserat ett eller flera varuhus i anslutning till stadskärnan. I varuhusens närhet har samtidigt lokaliserats specialaffärer för tex urmakare, guldsmeder, herr- och damekipering osv med samma krav på läge. De nya butikerna i dylika centrumanläggningar konkurrerar kraftigt med mindre och äldre butiker och hantverkare, som därigenom får svårt att klara sig.

Lokalerna i bostadshusens bottenvåningar i äldre stadsdelar utnyttjades tidigare och utnyttjas i viss utsträckning fortfarande för små butiker, hantverk och småindustrier. Sådana är ofta starkt beroende av låg hyra. De specialaffärer, som klarar sig i ett höjt hyresläge i anslutning till en centrumanläggning, tillhör ofta rationellt drivna affärskedjor i mer eller mindre påtaglig integration med partihandeln. Fristående butiker, särskilt inom livsmedelsbranschen, har inte samma möjligheter till fördelaktiga inköp. Samtidigt med att kostnaderna ökar för de mindre företagarna, minskar intäkterna genom utglesning i boendetäthet och genom att övervägande delen av kunderna föredrar att handla i butiker med större sortiment, även om de ligger längre från bostaden. Prisutvecklingen på varor och tjänster har medfört, att vissa hantverkare och småindustrier bortrationaliseras.

Förekomst av mindre företagare av vad slag det vara må inom äldre bostadsområden betraktas ofta av de i området boende som en servicetillgång. Efter en sanering är i allmänhet hyresnivån sådan, att dylika företagare inte kan existera. Detta gäller både vid totalsanering och – ehuru kanske i något mindre grad – vid modernisering. Om fastighetsägaren eller det organ, som svarar för evakueringen, är beredda till en rent ekonomisk uppgörelse, väljer ofta äldre företagare penningersättning i stället för att etablera sig på nytt i någon annan lokal. Härigenom sker ett bortfall av företagare. Vissa företagsformer försvinner automatiskt på grund av handelns och hantverkets struk-

turomvandling, typexemplet här är skomakare. Småindustrier får antingen välja mellan perifera lägen, där de kan erhålla lokaler till rimlig hyra, eller hantverks- och småindustrihus speciellt byggda för evakueringsändamål. Vissa nya inslag på marknaden såsom kopieringsfirmor, offsettryckerier osv är ofta beroende av läge nära sin kundkrets. Dessa efterfrågar centralt belägna rationella mindre industrilokaler.

Ibland ändras tidigare butikslokaler för att rymma sådana verksamheter, om detta kan ske utan störningar för grannar. Perifera lokaler inom bostadssaneringsområden blir ofta svåra att hyra ut efter sanering.

Vid modernisering är det önskvärt att finna en återanvändning av lokaler i bostadshusen. Tänkbart utnyttjande är småkontor, närhetsbutiker, företag som tillhandahåller boendeservice av olika slag, gemensamhetslokaler osv. För att sådant utnyttjande skall kunna förverkligas krävs en marknadsanpassning av hyrorna med hänsyn till användning, läge osv.

Vad ovan beskrivits gäller dagsläget. Erfarenheten har visat, att prognosperiodens längd för användning av lokaler är kort. Man har sålunda ingen möjlighet att överblicka lokalers användning i en mera avlägsen framtid. Detta har betydelse för inriktningen av produktionen av lokaler. Dessa måste göras flexibla och anpassbara för annan användning, tex närhets- och specialbutiker men också lokaler för bostadskomplement. I finansieringshänseende bör hänsyn tas härtill. Lånebestämmelser som ej är alltför hårt bundna till användningssättet, som stimulerar till flexibilitet och som ger rimliga kapitalkostnader behövs för att lokalerna i bostadshusen skall få en återanvändning. Med anledning härav har saneringsutredningen i remissyttrande över servicekommitténs betänkande »Boendeservice 2» (SOU 1970: 68) anfört, att den nuvarande begränsningen av bostadslån till lokaler bör modifieras och att en försöksverksamhet med sådana lån till lokaler för viss boendeservice bör komma till stånd i äldre icke statsbelånade områden.



### 11.2.1 Regler för evakuering vid expropriation

Avser expropriation kommunens övertagande av fastighet i enskild ägo i och för rivning kan expropriationsprocessen utöver expropriation av fastighet även omfatta nyttjanderätter. Under sådana omständigheter är något särskilt uppsägningsförfarande ej påkallat. Lokalhyresgästerna är då sakägare i expropriationsmålet. Nyttjanderätter till lokaler i kommunens egna fastigheter kan exproprieras, om expropriationstillstånd tidigare erhållits. På grund av svårigheter att bedöma det ekonomiska utfallet bör uppsägning för avflyttning företrädesvis ske med stöd av hyreslagen. Endast om tidsnöd föreligger och kommun är beroende av förhandstillträde bör expropriation väljas.

### 11.2.2 Regler för uppsägning i hyresmål

Det besittningsskydd, som lokalhyresgäst åtnjuter, är olika utformat beroende på om hyresförhållandet regleras enligt hyresregleringslagen (HyReL) eller enligt hyreslagen (HL). I det förra fallet åtnjuter hyresgästen ett direkt besittningsskydd. Han kan m a o hos hyresnämnden begära att få uppsägningen ogiltigförklarad, om den finnes strida mot god sed i hyresförhållanden eller eljest vara obillig (7 § HyReL). Innehåller hyresavtalet en sk rivningsklausul bryts dock därigenom som regel besittningsskyddet i det fall att rivning aktualiserats. I övrigt gäller vid prövning enligt HyReL att hyresvärden, för att hyresnämnden skall godta uppsägningen, är skyldig anvisa en acceptabel ersättningslokal.

Regleras hyresförhållandet enligt HL har hyresgästen ett sk indirekt besittningsskydd, som innebär att hyresgästen under alla förhållanden är skyldig att avflytta efter uppsägning men att han i princip skall erhålla ersättning för den skada han lider härigenom (56–60 §§ HL). När det gäller rivning eller ombyggnad bortfaller hyresvärdens ersättningskyldighet, om denne anvisar en godtagbar ersättningslokal eller hyresavtalet innehåller rivningsklausul och rivningen på-

börjas inom en femårsperiod från avtalets upprättande.

### 11.2.3 Ersättningar för lokalevakuering vid expropriation

Expropriationslagstiftningens grundsats är, att expropriatens ekonomiska ställning skall vara lika efter expropriationen som före densamma. När det gäller en lokalhyresgäst, kan ersättningen bestämmas med utgångspunkt från att rörelsen nedläggs eller att den flyttas till andra lokaler. I princip skall det alternativ väljas som innebär minsta skadan. Nedläggningsalternativet innebär, att ersättning utgår för rörelsens värde, dvs för utebliven framtida vinst kapitaliserad till nuvärde. Rörelsens framtida avkastning bedöms mot bakgrund av sådana förhållanden som läge, kundkrets, branschens struktur m m.

Flyttningensalternativet aktualiserar en mängd spørsmål som avser de ekonomiska konsekvenserna av såväl själva flyttningen som av rörelsens förhållanden på den plats dit den flyttats. Det kan gälla kostnader för anskaffande av ny lokal, flyttningskostnader, förlust på inredning och inventarier som inte kan medföras till ny lokal, stillestånd, nytryck av firmapapper, annonsering m m. I den mån ersättning yrkas för ökade hyreskostnader bör beaktas att den nytta, som kan uppkomma i samband med expropriation, bör avräknas från skada eller intrång. Modernare lokaler kan som regel utnyttjas mera rationellt, och ett centralare läge ger ofta en ökad omsättning.

Om fastigheten förutsätts bli nybebyggd, kan hyresgästen som regel inte få annan ersättning för flyttning av rörelsen än möjligen sådan som hänför sig till den ränteförlust som uppkommer genom att flyttningen sker tidigare.

### 11.2.4 Ersättningar för lokalevakuering i samband med hyresmål

Som framgått av ovanstående (11.2.2) åtnjuter lokalhyresgäster besittningsskydd efter olika regler beroende på om HyReL



eller HL är tillämplig. I förra fallet är besittningsskyddet direkt. Uppsägningen skall prövas efter skälighetsgrunder. Därvid torde omständigheter som om avsikten är att huset skall rivas, om ersättningslokal erbjudits etc beaktas. Däremot blir det icke i detta sammanhang fråga om skadeståndsprövning utan endast om huruvida uppsägningen skall förklaras vara giltig eller inte.

Är HL tillämplig vid reglering av lokalhyresgästs hyresförhållanden, kommer myndighetens prövning inte att gälla uppsägningens skälighet utan om och i vilken omfattning hyresgästen skall tillerkännas vederlag för den skada han lider genom att han tvingas flytta. Rätten till ersättning är emellertid inte ovillkorlig, även om hyresgästen lider intrång. En i detta sammanhang viktig inskränkning är den omständigheten att huset skall rivas eller göras till föremål för större ombyggnad. Har en sk rivningsklausul intagits i avtalet mellan parterna och rivningen avses bli påbörjad inom en 5-årsperiod från avtalets upprättande, bortfaller ersättningsgrunden helt. Men även utan detta förbehåll bryts ersättningsskyddet vid rivning, om hyresvärden »anvisar annan lägenhet med vilken hyresgästen skäligen kan åtnöjas» (57 § HL). Enligt hyreslagstiftningssakkunniga (SOU 1966: 14, sid 331) kan därvid krav från hyresgästens sida på likvärdig hyra inte uppställas. Den fordrade hyran skall dock vara skäligen jämförelse med likvärdiga lokaler.

För ersättningsfrågans bedömning, då uppsägningen föranleds av rivning eller omfattande ombyggnad, är det sålunda av väsentlig betydelse, om hyresvärden ställer godtagbar ersättningslokal till förfogande. Är så förhållandet förfaller ersättningsgrunden. Kan inte hyresvärden ställa godtagbar ersättningslokal till förfogande, inträder för hans del skadeståndsskyldighet gentemot lokalhyresgästen för den förlust som drabbar denne i anledning av att han måste flytta. Till ersättningsgill förlust är enligt propositionen om HL främst att hänföra: 1) flyttningskostnader, 2) sådan värdeminskning på hyresgästens egendom som är en direkt följd av hyresförhållandets upp-

lösning, 3) förlust av det kvarvarande värdet av vissa förbättringsarbeten som hyresgästen bekostat och 4) skada på grund av hinder eller intrång i den verksamhet som hyresgästen drivit i lägenheten. Till ersättningsgill skada är däremot i allmänhet inte att hänföra ökade hyreskostnader (prop nr 141/1967, sid 236).

Vad särskilt angår rörelseskada i samband med hyresförhållandets upplösning framhölls i förarbetena till hyreslagen (3:e lagutskottets utlåtande nr 50/1968, sid 86) att »samma grunder som gäller vid bestämmandet av ersättning för sk rörelseskada med anledning av expropriation bör härvid kunna tillämpas, vilket bl a innebär att ersättning skall utgå för utebliven vinst».

Det bör understrykas att den nya hyreslagens ersättningsregler, som alltså nära överensstämmer med vad som gäller för expropriation, är tillämpliga endast om fastighetsägaren *inte* anskaffar en godtagbar ersättningslokal.

#### 11.2.5 Organisationsfrågor i samband med lokalevakuering

När det gäller lokalevakueringens organisatoriska förhållanden, är förutsättningarna delvis annorlunda än för bostäder. Anvisandet av ersättningslokal har som framgått en annan hyresrättslig innebörd än anvisning av bostad. För lokalevakueringens del är det den ekonomiska skaderegleringen som träder i förgrunden. Avvecklandet eller förflyttningen av etablerade rörelser kan ju innebära stort ekonomiskt intrång. Handläggningen av sådana ärenden är ytterst komplicerad och grannlaga, även då uppgörelsen är avsedd att ske på förhandlingsnivå. Blir en fråga hänskjuten till rättslig prövning, kan tidsutdräkten dessutom bli stor. Den fastighetsekonomiska effekten av en lokalevakuering kan ofta bli avsevärt större än vid bostadsevakuering, och behov föreligger av regler för utjämning av stora underskott i kalkylen. I sakens natur ligger vidare att en saneringsplanering, som berör lokaler som skall avvecklas eller tillkomma, måste innefatta ekonomiska marknadsana-



lyser av kvalificerat slag, baserade på inventeringar och andra undersökningar inom större områden än det som direkt omfattas av saneringen. Naturligen har de presumtiva näringsidkarna intresse av att få del av sådana undersökningar.

För lokalerna saknas ett legaliserat förmedlingsinstitut, liknande det som finns för bostäder. I de orter, där lokalevakueringen nått en sådan omfattning att organisationsfrågan blivit ett praktiskt problem, torde man ha sökt sig fram till skilda lösningar. Om man undantar de allra största bristorterna, torde dock kommunernas insatser ha varit ringa och inskränkt sig till anordningar för provisoriska lokaler etc. I Stockholm och Göteborg har etablerats två från varandra skilda system för lokalevakuering, som här i korthet skall relateras.

*I Stockholm* avser det kommunala engagemanget i samband med lokalevakuering kommunens egna fastigheter och de fastigheter som förvärvas eller exproprieras i sanerings syfte och som kommunen friställer för att upplåta med tomträtt enligt uppgjorda saneringsprogram. Verksamheten, som helt omhänderhas av fastighetsnämnden genom fastighetskontoret och som till övervägande del innefattar cityreglering men även övrig sanering, belyses av följande siffror.

Under 1968 godkändes av fastighetsnämnden 169 evakueringsöverenskommelser med lokalhyresgäster, varav 78 innefattade ersättningslokal medan 91 var rent ekonomiska uppgörelser. Den evakuerade lokalytan uppgick till mer än 20 000 m<sup>2</sup>. Evakueringsverksamheten har en betydande ekonomisk omslutning: 1968 var stadens kostnader ca 19 miljoner kr, som till helt övervägande del avsåg kostnader för lokalevakueringar i city.

Fastighetskontoret får ersättningslokaler för evakueringsverksamheten dels genom anvisningsrätt i nybebyggelse på tomträttsmark, dels genom inköp av lokaler på öppna marknaden. Under år 1968 inköptes 26 lokalobjekt på öppna marknaden, varvid inte inräknats de lokaler som förvärvats för bestämda hyresgäster i samband med

evakueringsuppgörelser. För att underlätta lokalevakueringen har kommunen även låtit uppföra särskilda hantverkshus.

Anvisningsrätten, varom överenskommelse träffas i sidoavtal till tomträttskontraktet, innebär att tomträttshavaren är skyldig att låta kommunen för evakueringsverksamhet anvisa hyresgäster till vissa lokalytor i nybebyggelse. Genom sin kännedom om efterfrågan kan fastighetskontoret på detta sätt förmedla efter hand färdigställda lokaler till de företag som kommunen vill prioritera vid evakuering, man får en »rullande lokalbank».

Slutligen kan nämnas att man i Stockholm i fastighetskontorets regi inlett en försöksverksamhet med en lokalförmedling, som i princip är oberoende av själva evakueringsverksamheten även om de lediga lokaler som härvid framkommer självfallet kan utnyttjas i evakueringssyfte. Lokalförmedlingen innebär, att lokalspekulanter kan anmäla sina önskemål liksom hyresvärdar med hyreslediga lokaler kan anmäla detta. Förmedlingens uppgift blir att kontinuerligt informera hyresvärd och hyresgäst och överlåta åt parterna att själva etablera kontakt.

*I Göteborg* har lokalevakueringsverksamheten givits en helt annan uppläggningsform. Den omhänderhas sedan några år åtminstone till vissa delar av ett särskilt för ändamålet bildat företag, Lokalförmedlingen i Göteborg AB, där hälften av aktieposten ägs av det halvkommunala Fastighets AB Göta Lejon och hälften av ett antal företag inom näringslivet. Göteborgs kommuns andel i företaget innehas via delägarskap i Göta Lejon, varigenom kommunens andel utgör en fjärdedel i Lokalförmedlingen.

Bolaget fungerar som andra i kommunen redan etablerade fastighets- och affärsmäklarföretag. Rörelsen skall i princip vara självbärande, och bolaget skall tex av kapacitetsskäl kunna avböja visst uppdrag. Varken kommunen eller delägarna är förpliktigade att utnyttja bolagets tjänster. Då bolaget inte deltar aktivt vid nyproduktionen av lokaler, leder detta till att byggmästarna vänder sig till bolaget endast då det gäller svårplacerade lokaler. I sammanhang-



et bör nämnas att kommunen när den upplåter mark med tomträtt, inte utnyttjar möjligheten att i sidoavtal till tomträttskontrakt tillförsäkra sig anvisningsrätten till lokaler i nyproduktionen, ej heller till successionslokaler.

Som redan nämnts anlitar inte Göteborgs kommun Lokalförmedlingen för alla förekommande evakueringsuppdrag. Lokalevakueringar som sammanhänger med trafikregleringar och dylikt sköts direkt från fastighetskontoret. I vissa fall går evakueringsuppdraget direkt till det företag (t ex Göta Lejon) som har kommunens uppdrag att sanera. Lokalförmedlingen kan då få uppdrag i andra hand – som »underentreprenör».

I viss mening är Lokalförmedlingen knuten till fastighetsnämnden. Hittills har en av kommunen (fastighetsnämnden) utsedd ledamot varit ordförande i bolagets styrelse. Kommunen utser för varje evakueringsärende ett ombud, som beslutar om godkännande inom en av kommunen angiven ram för rivning och evakuering. Bolagets verksamhet är även på annat sätt integrerad med kommunens allmänna förvaltning. Bl a råder kontakt med den arbetsgrupp, som årligen inför kommunfullmäktige framlägger förslag till dels översiktligt handlingsprogram för fastighetsförnyelsen i Göteborg under den närmaste 10-årsperioden, dels evakueringsplan för det närmaste året.

Enligt uppgift förekommer det att Lokalförmedlingen, Göteborgs kommun (fastighetskontoret), Göta Lejon och saneringsinriktade byggnadsföretag evakuerar lokaler i de projekt som finns med i evakueringsplanen. Något siffermaterial som belyser omfattningen av lokalevakueringar och fördelningen med avseende på olika huvudmän, har inte erhållits.

En jämförelse mellan organisationsformerna i Stockholm och Göteborg ger vid handen, att Stockholm tillämpar en organisatorisk enhetlighet genom att fastighetskontoret svarar för all lokalevakuering, som föranleds av kommunens saneringsverksamhet. I Göteborg är denna evakuering uppdelad på Lokalförmedlingen, fastighetskon-

toret och Göta Lejon. Detta sägs innebära fördelar i kontakten med näringslivet men torde också medföra vissa problem för ett planmässigt handlande.

Även beträffande kostnaderna för evakueringarna och deras belastning på de olika projekten råder skiljaktiga beräkningsmetoder i Stockholm och Göteborg. I Stockholm sker finansieringen över stat. Vid beräkningen av kapitalbelopp till grund för tomträttsavgäld läggs i botten ortens pris för totalsaneringsfastigheter före evakuering och rivning. För beräkning av avröjd tomtmark görs ett tillägg för evakuering och rivning motsvarande kommunens genomsnittskostnader för denna verksamhet. Genom en strävan att ställa ersättningslokaler till förfogande verkar kommunen för att så långt som möjligt begränsa evakueringskostnaderna och fördela dem på olika projekt.

I Göteborg har tillämpats olika system. För närvarande torde gälla att den blivande tomträtthavaren i särskild uppgörelse med det organ som svarat för evakueringen, t ex Göta Lejon, genom kontantbelopp betalar evakueringskostnaderna i samband med tomträttsupplåtelsen.

Utjämnning av evakueringskostnader sker i Göteborg mellan olika fastigheter i ett projekt. Om ett större sammanhängande saneringsområde uppdelats på flera byggherrar, har evakueringskostnaderna vanligtvis utjämnats inom området före uppdelningen.

#### 11.2.6 Lokalevakuering, sammanfattning och rekommendationer

a) För att underlätta modernisering måste åtgärder som stimulerar till återanvändning av lokaler vidtas. De kan utnyttjas för småkontor, närhetsbutiker, företag som tillhandahåller boendeservice av olika slag, gemensamhetslokaler etc. För att sådant utnyttjande skall kunna ske krävs en marknadsanpassning av hyrorna med hänsyn till användning, läge osv. Försöksverksamhet med statliga lån till lokaler för viss boendeservice bör komma till stånd i äldre icke statsbelånade områden.

b) Verksamheten bör organiseras på ett sätt som underlättar en planmässig evakuering och som medför att evakueringskostnaderna så långt som möjligt dels begränsas genom att evakueringsorganet skaffar sig tillgång till ett stort utbud av ersättningslokaler och dels utjämnas inom och mellan olika saneringsprojekt såväl i tiden som i rummet.



### 12.1 Allmänt

Som framgår av bilaga 5, del II, trafiksanering, är flertalet äldre stadsområden – såväl bostadsområden som centrumområden – planlagda och utbyggda för helt andra trafikförhållanden än dagens. Trafikförhållandena kan förbättras genom *trafiksanering*.

Genom trafiksanering, som är ett sammanfattande begrepp för sådana åtgärder som vidtas för att förbättra trafikförhållandena inom ett bebyggt område, syftar man bl. a. till en *separering* av olika trafikslag i tid och rum, främst gång- och cykeltrafik från motortrafik.

Nedanstående framställning avser medel för att stimulera sådana åtgärder, som har samband med trafiksanering inom äldre stadsområden innehållande övervägande del bostäder.

### 12.2 Konsekvenser av trafiksanering

Genomförandet av en trafiksanering innebär, att man omdisponerar de befintliga gatuytorna; anordnar gånggator och gator för enbart kollektivtrafik; stänger av och enkelriktar gator. Utryckningsfordon lämnas möjlighet att nyttja hela gatunätet. Viss annan besöks trafik kan även ges tillstånd att utnyttja gånggator eventuellt begränsat till speciella tider. Trafik till i fastigheterna befintliga garage med utfart mot gånggata eller liknande måste som regel även accepteras.

Nya garagetillfarter förutsätts anordnas med anslutning till bilgator. Trots de angivna undantagen innebär genomförandet av en trafiksanering med nödvändighet ofta en betydande ändring av åtkomligheten av fastigheterna. Detta accentueras vid långa kvarter, där avståndet från närmaste med bil åtkomlig del av gatunätet och fastigheten kan bli avsevärt.

### 12.3 Åtgärder för att främja en trafiksanering

Vid ett trafiksystem i slutet äldre **bebyggelse** kan varannan gata göras till **bilgata** och varannan till **gånggata**. Genomförandet av en sådan trafiksanering kan uppenbarligen underlättas, om det skapas bekväma gångförbindelser inom kvarteren och till angränsande gator. Därigenom minskas det genomsnittliga gångavståndet till såväl bilgatan som gånggatan.

#### 12.3.1 Anordningar för att möjliggöra gångtrafik inom kvarteren

För att möjliggöra bekväma gångförbindelser inom kvarteren på kvartersgårdarna samt mellan dessa och omgivande gatunät erfordras dels vissa byggnadsåtgärder, dels att erforderlig samverkan kan etableras mellan berörda fastighetsägare. De byggnadsåtgärder, som kan bli aktuella, är genombrott av byggnader för att skapa portiker, nedrivande av

murar och andra stängsel samt anordnande av ramper eller trappor för att övervinna de nivåskillnader, som ofta finns mellan olika gårdar.

För att säkerställa tillgängligheten av gångförbindelserna och för att fördela byggnads- och andra kostnader – intrångsersättningar och ersättningar för andra skador kan ifrågakomma – erfordras uppgörelser mellan intressenterna.

### 12.3.2 Formella medel att främja samverkan mellan fastigheter

För att främja samverkan mellan fastigheter finns för närvarande sådana formella medel som stadsplan, byggnadslov, villkor i köpe- och tomträttskontrakt och förrättning enligt lagen om gemensamhetsanläggningar (LGA). Sedan den nya fastighetsbildningslagen (FBL) trätt i kraft den 1.1.1972, kommer även möjlighet finnas att i samband med fastighetsreglering inrätta servitut.

Utformningen av stadsplanen och villkor i samband med byggnadslovsgivningen är ett verksamt medel att främja samverkan mellan fastigheter vid nyexploatering och totalsanering av större områden.

Vid totalsanering av begränsad del av ett kvarter eller område liksom vid ombyggnadssanering utgör bestämmelserna i stadsplan och byggnadslovsgivning otillräckliga instrument, när det gäller att främja samverkan mellan fastigheter. Man når endast de fastigheter, som är aktuella för byggnadsåtgärd.

Upplåtelse av mark antingen genom försäljning eller med tomträtt kan förknippas med villkor om samverkan mellan fastigheter. Vid nyexploatering och totalsanering är omständigheterna oftast sådana, att man via markupplåtelsen kan reglera dessa frågor. Då sanering sker i den enskilde markägarens regi och då sanering omfattar mindre områden eller enstaka fastigheter, är kommunens möjlighet att främja samverkan mycket begränsad.

Lagen om vissa gemensamhetsanläggningar, LGA, är tillskapad för att reglera rättsförhållanden mellan markägare i frågor om

gemensamma anläggningar. Genom beslut enligt denna lag kan frivilliga avtal om gemensamhetsanläggningar konfirmeras samt drift och underhåll av dessa säkerställas.

Vid nyexploatering och totalsanering av större områden, där exploitören – kommunen eller annan – ändå har sin hand över utvecklingen, föreligger goda möjligheter att tillskapa gemensamhetsanläggningar och därigenom främja samverkan.

Vid sanering av mindre områden framträder svagheter i lagstiftningen. I princip är det möjligt att även mot markägares bestridande tillämpa reglerna i LGA, då fastigheterna ligger inom fastställd detaljplan. Tvångsreglerna är emellertid så kringskurna, att de praktiska möjligheterna att nå resultat är begränsade.

LGA är tillämpbar även utan samband med ny- eller ombyggnad men de kringskurna tvångsreglerna i LGA i förening med byggnadslagens negativa bestämmelser (kommunen kan i princip vägra olämplig byggnad men inte aktivt påverka markägare att vidta byggnadsåtgärd) gör, att möjligheterna att tillämpa lagen i dessa fall naturligt nog är ännu mer begränsade.

Enligt FBL kommer det att finnas möjlighet att genom fastighetsreglering inrätta servitut.

Servitut, som bildas genom fastighetsreglering, skall vara av väsentlig betydelse för en fastighets ändamålsenliga användning. Utan stöd av överenskommelse mellan ägaren av den härskande fastigheten och ägaren av den tjänande fastigheten får servitut ej innefatta skyldighet för den senare att underhålla väg, byggnad eller annan anläggning, som avses med servitut.

Fastighetsreglering får ske under förutsättning att lämpligare fastighetsindelning eller eljest mer ändamålsenlig markanvändning vinnas samt att fördelarna härav överväger de kostnader och nackdelar, som regleringen medför.

Som framgår av ovanstående synes genom FBL öppnas en möjlighet att under vissa förutsättningar lösa t.ex. utfartsfrågor, även då frivillig medverkan från markägare ej kan påräknas. Detta har med hit-



tills gällande rättsregler varit praktiskt taget ogenomförbart. Avgörande för om denna väg är möjlig synes vara, om åtgärden är lönsam, dvs. om kostnaderna och »värdet» av olägenheterna, som är förknippade med att tillägga en viss fastighet servitut över annan fastighet, blir mindre än fördelarna för den fastighet som får servitutet.

Saneringsutredningen har i utlåtande till justitiedepartementet framfört vissa synpunkter för beaktande vid pågående översyn av lagstiftningen om gemensamhetsanläggningar. Synpunkterna utmynnar i förslag till förbättringar av möjligheterna att mot markägares bestridande inrätta gemensamhetsanläggningar och ta därför erforderligt utrymme i anspråk.

Judiciella hjälpmedel och tvångsregler synes dock ej vara tillräckliga för ett planmässigt genomförande av en trafiksanering enligt ett kommunalt handlingsprogram.

#### 12.4 Omfattningen av erforderliga åtgärder och kostnaderna för dessa

En bedömning har gjorts av behovet av de åtgärder, som ovan beskrivits, och kostnaderna för dessa.

Som underlag härför har behovet bedömts med hänsyn till en sådan trafiksaneringssetapp, som sannolikt kan bli genomförd under den närmaste tioårsperioden.

Med utgångspunkt från en analys av trafiksaneringsförslaget för Östermalm i Stockholm bedöms behovet i innerstaden vara åtgärder i ca 100 kvarter. Mot bakgrund härav bedöms det totala behovet av åtgärder i hela riket under en tioårsperiod beröra ca 400 kvarter.

De genomsnittliga kostnaderna för åtgärderna inom ett kvarter har bedömts till ca 100 000 kronor. Den sammanlagda kostnaden under en tioårsperiod, räknat i dagens penningvärde, uppskattas på dessa grunder till ca 40 milj. kr.

##### 12.4.1 Statligt bidrag till kostnader

Trafiksaneringar av det slag, som berörts här, har till syfte att inom äldre bebyggelse-

områden skapa samma kvalitativa standard, vad avser säkerhet, hygien och funktion, som eftersträvas vid nyplanering.

Vid nyproduktion regleras frågor, som har samband med planstandard m. m., genom detaljplanen och vid byggnadslovgivning. Vid totalsanering av hela kvarter sker anpassning till kommunens planer, varför bidrag till genomförande av trafiksanering ej erfordras.

Fastigheter inom kvarter, som berörs av trafiksanering och där totalsanering ej är aktuell, kan sannolikt under lång tid förbli oberörda av åtgärder som kräver ny stadsplan eller byggnadslov. Någon påverkan härigenom kan därför ej ske.

Något intresse hos fastighetsägare att i sådana fall vidta åtgärder för att främja en trafiksanering föreligger som regel ej. Det är även osäkert om samtliga kostnader, som uppkommer genom här berörda åtgärder, kan förräntas genom motsvarande hyreshöjningar.

En trafiksanering är en åtgärd, som mera allmänt höjer standarden inom ett område. Det är uppenbart, att det är ett allmänintresse att genomföra en rationell trafikapparat.

I allmänintresset ingår även att främja säkerhet, hygien och god miljö.

För att främja åtgärder, som är ägnade att bidra till genomförandet av en trafiksanering, fordras därför något incitament. Ett statligt bidrag till sådana åtgärder skulle kunna utgöra ett sådant.

Ett statligt bidrag till kostnaderna för åtgärder, som har samband med genomförandet av trafiksanering, bör kunna utgå dels till företag, som innebär ingrepp i befintlig bebyggelse, dels till åtgärder, som vidtas i samband med ny- eller ombyggnad inom viss del av ett kvarter.

Bidraget bör utgå till godkända kostnader för anordnande av portiker i befintlig bebyggelse, borttagande av staket och murar, övervinnande av nivåskillnader och liknande åtgärder.

I det fall att nybebyggelse företas inom del av kvarteret och i denna inrättas anordning av här berört slag bör även merkost-



nader för åtgärder, som är föranledda av kravet på trafiksanering vara bidragsberättigade.

Eftersom de åtgärder som föreslås bli bidragsberättigade är sådana som direkt främjar trafiksanering föreslås att statsbidraget utgår med 75 % av godkänd kostnad.

Som beslutande myndighet föreslås bostadsstyrelsen. Kostnaderna för åtgärderna skall vara godtagbara och beräknas på sätt, som anges i av styrelsen utfärdade anvisningar.

Kostnaderna för erforderliga åtgärder under en tioårsperiod har uppskattats till ca 40 milj. kr., varför statsbidraget under denna period kan beräknas till i genomsnitt ca 3 milj. kr. per år.

#### 12.4.2 Villkor för erhållande av statligt bidrag

Ett villkor för erhållande av statligt bidrag bör vara, att tillräckliga garantier skapas för att anläggningarna hålls tillgängliga på avsett sätt och att erforderlig skötsel och övervakning tillgodoses.

Detta kan lösas på olika sätt: genom sammanläggning av fastigheter, genom inrättande av gemensamhetsanläggningar enligt lagen om gemensamhetsanläggningar eller genom inrättande av servitut enligt den nya fastighetsbildningslagen.

#### 12.5 Parkering

Gårdssanering av här nämnt slag främjar den del av trafiksaneringen, som avser ändring av vissa bilgator till gånggator. Härigenom minskas möjligheten till bilparkering på gatumark, samtidigt som modernisering av bebyggelsen försvårar möjligheten att anordna parkeringsanläggningar på tomtmark.

Nya parkeringsanläggningar, som uppförs i samband med statsbelånade bostadshus, kan finansieras med statliga bostadslån. Till uppförande av extern parkeringsanläggning kan statliga bostadslån utgå, därest parkeringsanläggningen genom förrättning enligt lagen om vissa gemensamhetsanläggningar är knuten till fastighet, som erhållit statligt

bostadslån.

Kommunen bör i trafiksaneringsplanen ange de funktioner som de olika gatorna skall fylla. Vidare bör anges omfattningen av tillåten parkering samt var anläggningar härför skall anordnas. Det måste anses som ett minimum att kommunen vid upprättande av områdesplaner, som innehåller stor andel ombyggnad, samt i övrigt i samband med byggnadslov till ombyggnad redovisar i en plan hur parkeringsfrågan skall kunna lösas. I detta sammanhang bör kommunen undersöka förutsättningarna för anordnande av erforderliga parkeringsanläggningar inom äldre bostadsområden och så långt som möjligt verka för genomförandet.

#### 12.6 Sammanfattning

För att främja samverkan mellan fastigheter och åstadkomma bekväma gångförbindelser på tomtmark för genomförande av trafiksanering inom bostadsområden föreslås att statliga bidrag utgår härför. Dessa skall i mån av tillgång på medel kunna utgå med 75 % av godkänd kostnad.

Bidragsberättigade åtgärder skall vara anordnande av portiker i befintlig bebyggelse, borttagande av staket och murar, övervinnande av nivåskillnader och liknande åtgärder. Då endast viss del av ett kvarter totalsaneras, bör bidrag kunna utgå till merkostnader för åtgärder, som är föranledda av kravet på trafiksanering. Vid nyexploatering eller totalsanering av helt kvarter skall bidrag ej utgå.

Som beslutande myndighet föreslås bostadsstyrelsen. Kostnaderna för åtgärderna skall vara godtagbara och beräknas på sätt, som anges i av bostadsstyrelsen utfärdade anvisningar.

Anslagsbehovet har under inledningsskedet beräknats till 3 milj. kr. per år.

I en trafiksaneringsplan ingår även att ange, hur parkeringsfrågan skall lösas. Kommunen bör inom bostadsområden och särskilt då andelen modernisering är stor uppmärksamma parkeringsfrågan och verka för tillkomsten av erforderliga parkeringsplatser. Statliga lån för uppförande av friliggan-



de parkeringsanläggningar kan erhållas, där-  
est dessa förbinds med bostadsfastigheter  
genom förrättning enligt lagen om vissa ge-  
mensamhetsanläggningar.

De nuvarande bestämmelserna om bostadsinspektion och åtgärdsförelägganden har uppenbara brister. Därför har kommunerna för närvarande inte författningsenliga möjligheter att åstadkomma en effektiv bostadsinspektion.

Det finns behov av

- en höjning av ambitionsnivån i bestämmelserna
- klarare och mera entydiga regler beträffande lägsta godtagbara standard
- en rationell beslutsordning.

Målet är att sådana bestämmelser tillskapas att dessa krav blir tillgodosedda. Därigenom får bostadsinspektionen möjligheter att arbeta effektivt för att brister i bostäder skall bli undanröjda.

### 13.1 Gällande bestämmelser

De bestämmelser, som för närvarande behandlar hithörande spörsmål, är hälsovårdsstadgan (HS) och byggnadsstadgan (BS). BS och de anvisningar som baseras på denna, Svensk Byggnorm (SBN), reglerar främst byggnadstekniska förhållanden och brister som kan medföra risk för olycksfall. HS och socialstyrelsens anvisningar till denna syftar till att undanröja sanitär olägenhet. BS och SBN är företrädesvis kontrollerande hjälpmedel och normerande för byggnadsnämndernas granskning av nybyggnadsprojekt, så att de blir utförda i enlighet med be-

stämmelserna. HS jämte anvisningar anger minimikrav bl. a. på bostäders anordnande och skötsel.

Enligt 70 § BS kan byggnadsnämnd vid vite förelägga fastighetsägare att vidta åtgärd för undanröjande av brister.

Enligt 76 § HS skall hälsovårdsnämnd inom hälsovårdstättort utföra återkommande besiktningar. Med stöd av 71 och 72 §§ HS kan hälsovårdsnämnd förelägga fastighetsägare att inom viss tid vidta åtgärder för undanröjande av brister eller också kan nämnden meddela förbud mot att använda bostad för avsett ändamål.

Bestämmelser om innehållet i åtgärdsförelägganden finns i 50 § BS, inom vars ram bl. a. brandmyndigheternas krav kan framföras, samt i 3 kap. HS (om bostad) och 14 kap. HS (om hälsovårdskontroll).

I 76 § HS stadgas:

Inom hälsovårdstättort skall genom hälsovårdsnämndens försorg utföras återkommande besiktning av bostäder, av samlingslokaler, som icke stå under tillsyn i hälsovårdshänseende av annan myndighet, samt av lokaler, som avses i 24–26 §§. Där missförhållande i sanitärt avseende särskilt kan befaras, skall besiktning verkställas oftare än eljest.

I medicinalstyrelsens (numera socialstyrelsen) skrift nr 109 år 1966 Sanitära krav i våra bostäder sägs bl. a.

Hälsovårdsnämndens återkommande besiktning av bostäder bör ske efter en särskilt uppgjord plan. Denna bör vara upplagd så, att äldre bostäder, där sanitära missförhållanden kan be-



faras, inspekteras oftare än nybyggda. Beträffande beträffande nybyggda hyresfastigheter slutbesiktningen som den första av dessa återkommande besiktningar, behöver följande sådana under de första 30 åren icke ske med kortare tidsintervall än 10 år. Beträffande bostäder i hyresfastigheter äldre än 30 år bör återkommande besiktning verkställas minst vart femte år. Bostäder i bebyggelse av s. k. slumkaraktär bör besiktigas vart eller vartannat år. Tidsintervallen för återkommande besiktningar av villor vilka utnyttjas enbart av ägaren eller hans familj kan vara ungefär dubbelt så lång som för hyresfastigheter.

Gällande regler ger sålunda, trots sina brister, legal grund för en bostadsinspektion baserad på en särskilt uppgjord plan.

En viss preventiv verkan utövas genom 36 § bostadslånekungörelsen (och motsvarande äldre bestämmelser) som anger att statslånet kan uppsägas till inbetalning, om huset genom vanvård eller på annat sätt minskar i värde.

Det kan härjämte erinras om lagen (1970: 246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet.

### 13.2 Bostadsinspektionens betydelse för hyresgästen

I 12 kap. jordabalken<sup>1</sup> (»hyreslagen») och i hyresregleringslagen (1942: 429) finns bestämmelser, som anger förutsättningar för att hyresgäst skall kunna erhålla nedsättning av hyran (i vissa fall skadestånd) när hyresvärd brister i sin underhålls- och reparationsplikt. Bestämmelserna bygger på principen, att hyresgäst i varje särskilt fall måste ta initiativet att anhängiggöra mål i hyresnämnd.

Med avseende på underhållet stadgar 12: 15 jordabalken, att hyresvärden i princip är skyldig hålla lägenheten i fullt brukbart skick enligt den allmänna uppfattningen på orten. Hyresvärden åläggs skyldighet att med skäligen tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer. Om hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet och om hyresgästen inte är ansvarig för uppkommen skada, kan hyresgästen enligt 12: 16 på värdens bekostnad avhjälpa bristen (självhjälp). Om hyresvär-

den ej visar, att bristen inte beror på dennes försummelse, har hyresgästen även rätt till ersättning för skada.

Enligt 12: 19 jordabalken kan hyresgäst uppsäga hyresavtalet, om lägenhetens beagnande innebär uppenbar våda för inneboendes hälsa och hyresvärden inte avhjälp för förekommande brist genast efter tillsägelse.

På orter, där hyresregleringslagen fortfarande gäller, skall bashyran nedsättas till skäligt belopp, om lägenhetens skick avsevärt försämrats (3 § och 3 a § hyresregleringslagen i deras lydelse genom SFS 1971: 418). Sådan fråga skall i första hand lösas genom överenskommelse mellan fastighetsägarorganisation och hyresgästorganisation.

Hälsovårdsnämnd kan, som ovan nämnts, vid vite förelägga fastighetsägare eller nyttjanderättshavare att inom viss tid vidta åtgärd för att undanröja sanitär olägenhet. Blir åtgärderna härvid så omfattande att lägenhet måste evakueras, kan hyresgäst bevaka sin rätt enligt reglerna i jordabalken eller i förekommande fall hyresregleringslagen. Se mer därom i kapitel 11 angående evakuering.

Utdömning av lägenhet kan ske på två sätt. Sålunda kan förbud mot bostadsanvändning utfärdas antingen att gälla från den tidpunkt den befintlige hyresgästen lämnar lägenheten eller också kan bostadslägenhet utdömas med omedelbar verkan. I det första fallet mister hyresgästen bl. a. sin möjlighet att utnyttja lägenheten såsom bytesobjekt. I det senare fallet mister hyresgästen omedelbart sin hyresrätt och får på egen hand skaffa sig en bostad. Bryts därigenom hyresavtalet, kan hyresgästen vara berättigad till skadestånd.

Uppsäger hyresvärden i anledning av förbudet hyresgästen till laga fardag, kan hyresgästen vända sig till hyresnämnden och få uppsägningens skälighet prövad. Ogiltigförklarar uppsägningen, är hyresgästen likväl tvungen att avflytta men kan bli berättigad till skadestånd.

Hyresnämnd har viktiga uppgifter enligt jordabalken. Nämndens uppgift är å ena

<sup>1</sup> SFS 1970: 994.



sidan att medla i hyrestvister. Å andra sidan skall nämnden utöva dömande funktion genom att bl. a. pröva tvister om förlängning av hyresavtal eller villkor för sådan förlängning och om förstagångshyra. Som regel kan hyrestvist dras under domstols prövning.

### 13.3 Åtgärdsföreläggandenas inverkan på prisbildningen för fastigheter

I samband med ombyggnad har förekommit att fastighetsägare inte kan förränta både fastighetens avkastningsvärde och ombyggnadskostnaderna. När sådana kalkyler inte går ihop, kan det bero på att ingångsvärdet av den omoderna fastigheten satts för högt eller att ombyggnadskostnaderna varit för höga. Om man antar att åtgärderna varit rimliga, att kostnaderna härför varit skäligen och att finansiering kunnat ske på »normalt» sätt, måste anledningen till de för höga slutkostnaderna vara, att fastigheten före ombyggnad tillmätts ett alltför högt värde.

För höga avkastningsvärden erhålls, om man vid avkastningsvärderingen räknar med för låg kapitaliseringsränta vid uppskattning av ägarekapitalet och/eller man bortser ifrån erforderliga iståndsättningskostnader i fastigheten. Grundas beräkningen av avkastningsvärdet före ombyggnad på en låg räntefot vid uppskattning av ägarekapitalet måste detta synsätt även bibehållas vid hyressättning efter ombyggnaden. Blir sluthyran likväl för hög, kan detta bero på att ingångsvärdet före modernisering beräknats utan hänsyn till kostnader för nödvändig iståndsättning. Bostadsinspektioner och åtgärdsförelägganden kan, om de är verksamma, dokumentera kravet på iståndsättning, vilket i sin tur får effekt på fastighetsmarknaden.

### 13.4 Åtgärdsföreläggandenas bostadspolitiska syfte

De bostadsförbättrande åtgärder, som föreläggs fastighetsägarna, är även angelägna från bostadsförsörjningssynpunkt såsom ett

led i förverkligandet av det allmänna bostadspolitiska målet. Mot den bakgrunden får samhället inte underlåta att vidta åtgärder för att råda bot på bristerna i det sämsta beståndet.

Särskilt nödvändigt är det att förbättra utrustningsstandarden i äldre bostäder, avhjälpa byggnadstekniska brister och höja omgivningskvaliteterna. Detta kan initieras genom tvångsåtgärder beträffande bostäderna och genom stimulans till att höja bostads- och stadsplanestandarden med hjälp av i första hand lån. En ökad modernisering måste ske vid sidan av nyproduktionen för att förhindra förekomsten av ett bostadsutbud som i kvalitativt hänseende inte kan förenas med bostadspolitikens mål. Det torde i själva verket visa sig omöjligt att åstadkomma ett bostadsutbud, som motsvarar bostadskonsumenternas efterfrågan på bostäder, så länge bostadsbeståndet till betydande del inte uppfyller moderna kvalitetsanspråk.

### 13.5 Bostadsinspektion och åtgärdsförelägganden som ett led i bostadssaneringsprogrammets förverkligande

Besiktningar och åtgärdsförelägganden bör göras i god tid före den tidpunkt, som anges för åtgärd i bostadssaneringsprogrammen, och så att fastighetsägaren bereds tillräcklig tid för projektering och genomförande.

Inspektionen bör primärt inriktas på det sämsta beståndet, där behovet av åtgärder från bostadsförsörjningssynpunkt är störst. Till ledning för inspektionsverksamheten bör ligga de inventeringar, som föregår saneringsprogrammen. Bostadsinspektionen bör i första hand innebära, att fastighetsägaren föreläggs att förbättra bostäderna. Först i andra hand bör det bli fråga om att döma ut hus.

Inspektionen bör baseras på en kommunal åtgärdsplan. Målet bör därvid vara, att tvångsåtgärder i första hand inriktas på lägenheter som saknar en eller flera av utrustningsdetaljerna vatten, avlopp, centralvärme eller eget wc. Därefter bör åtgärderna avse lägenheter som saknar eget bad eller



uschrum eller som tillhör kvalitetsgrupperna 1–2 men ändå har en låg standard.

### 13.6 Bostadsinspektionens organisation

Från organisatorisk synpunkt och med hänsyn till fastighetsägarna är det angeläget, att hälsovårds- och byggnadsnämndens samt andra nämnders inspektion och krav samordnas så att inte irriterande nya krav framställs vid t. ex. byggnadslovsprövningen. Fastighetsägarna blir då från början från alla synpunkter underrättade om kommunens krav på åtgärder vid modernisering. Organisatoriskt kan detta lösas på olika sätt. Ett exempel är att bostadsinspektionen leds av en projektgrupp med företrädare från olika nämnder och utförs av tillgängliga inspektörer från hälsovårdsnämnd och byggnadsnämnd. Ett annat alternativ är att kommunen inrättar en enda bostadsinspektion, som kan betjäna både hälsovårdsnämnd och byggnadsnämnd och som rekryteras med sikte härpå. Sådana klara regler beträffande krav på bostäder, som medför förenklad och snabb inspektion och en samordnad organisation, innebär högre effektivitet och sålunda mindre arbetsinsats per inspektionsobjekt än vad som är fallet för närvarande.

### 13.7 Former för bostadsinspektion

Standardkrav på nyproduktion och vid modernisering finns i BS och SBN samt, i den mån byggnadsåtgärderna skall finansieras med statliga lån (ca 90 % av bostadsproduktionen), i bostadsstyrelsens bestämmelser i anslutning till 6 och 7 §§ bostadslånekungörelsen. De krav eller rekommendationer, som innefattas i styrelsens skrift *God bostad*, har härvid stor betydelse. Det är emellertid uppenbart att bestämmelserna i princip tar sikte på nybyggnadsfallen. De blir i princip tillämpliga först då fastighetsägare tagit initiativ till byggnadsåtgärder. Vidare finns standardkrav i 3 kap. HS. Som tidigare nämnts gäller beträffande dessa krav att kommun generellt skall tillse att de blir tillgodosedda.

För att kommunen skall kunna fullgöra

sin uppgift i fråga om bostadsförsörjningen behövs ett effektivt medel för att påverka fastighetsägare att undanröja sanitära och byggnadstekniska brister i befintliga fastigheter samt tillse att lägenheterna uppfyller grundläggande bostadsfunktionella krav. Det erfordras lagstiftning, som innebär dels en utvidgning av det fält HS täcker och dels skärpning i dess nu gällande krav.

#### 13.7.1 Hälsovårdsstadgan

Socialstyrelsen har under hand meddelat, att utslagen i besvärsmål inte ger direkt ledning rörande vilka ändringar som erfordras i HS. Det är dock inte uteslutet, att stadgans allmänna formuleringar om vad som är att hänföra till sanitär olägenhet i förening med svårigheterna att få besluten förverkligade bromsat kommunernas ambitioner att använda stadgan som stöd för att genomdriva bostadsförbättrande åtgärder. Vidare noteras socialstyrelsens uppfattning, att stadgan behöver revideras även av andra skäl.

Det är i och för sig möjligt att förändra HS, så att den blir ett aktiverande medel med vars hjälp kommuner kan initiera erforderlig upprustning av dåliga bostäder. En bättre samordning av bostadsinspektionernas verksamheter kan åstadkommas genom justering av bestämmelserna. Besvärspeduren – som behandlas nedan – kan ändras inom ramen för HS.

Utredningen anser emellertid, att det är förenat med nackdelar att enbart göra ändringar i HS. Denna är avsedd att tillgripas närmast i situationer, där hälsorisker uppkommit. Vad som därutöver erfordras är medel för att generellt höja standarden i bristfälliga bostäder, oavsett om det föreligger sanitära missförhållanden eller ej. Det gäller att i konkreta termer ange den lägsta standard, som från olika synpunkter kan godtas. Med en sådan utformning skulle HS erhålla ett annat och vidare syfte än den för närvarande har. En rad andra förhållanden av såväl materiell som formell art har också betydelse. Utredningen finner det därför olämpligt att genomföra ändringarna inom ramen för HS.



### 13.7.2 Annan befintlig lagstiftning

Lagen (1970: 246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet trädde i kraft den 1.7.1970. Utredningen har prövat möjligheterna att samordna den nu föreslagna lagstiftningen med denna lag. Av motiven till tvångsförvaltningslagen framgår att meningen inte i och för sig är att vidga fastighetsägarens skyldigheter att vårda sin fastighet och att sörja för sundhet, ordning och skick. Lagen avses däremot öka möjligheterna att komma till rätta med fall, då dessa skyldigheter påtagligt och mera fortlöpande eftersätts. Detta tillsammans med att lagen även i övrigt har en speciell inriktning gör, att en samordning inte ter sig vare sig lämplig eller möjlig.

### 13.7.3 Behov av ny lagstiftning

I det föregående har i grova drag beskrivits ändamålet med bestämmelser om bostadsinspektion och åtgärdstvång. De angivna betänkligheterna mot att infoga sådana bestämmelser i en befintlig lagstiftning har lett till att utredningen för ändamålet föreslår en särskild lagstiftning.

En rad faktorer måste tas i beaktande vid tillskapandet av en sådan författning. De viktigaste torde vara följande:

1. lagstiftningens dignitet (lag, kungörelse, stadga etc.)
2. de typer av fastigheter som lagstiftningen skall avse
3. de typer av brister som skall omfattas av lagstiftningen (bostadstekniska, byggnadstekniska, sanitära, stadsplanetekniska)
4. den lägsta godtagbara standardens (tvångsstandardens) materiella innehåll
5. ordningen för hur denna standard skall fastställas
6. denna standards nivå i förhållande till den standard som förutsätts för statliga lån
7. förhållandet till hälsovårdsstadgan och hälsovårdsnämnden
8. den betydelse som skall tillmätas teknisk-ekonomiska förutsättningar samt invändningar om hinder av finansiell eller annan art

9. sakrättslig verkan av förelägganden
10. särskilda möjligheter till utdömning av lägenheter
11. ärendets kronologiska gång hos kommunen
12. ärendets gång i instansordningen
13. besvärsrättens omfattning och besvärssubjekten
14. kommuns skyldighet att tillämpa lagen.

### 13.8 Lagstiftningens dignitet

Det kan diskuteras att hämta stöd för lagstiftningen ur ett särskilt bemyndigande i 1947 års bostadsförsörjningslag. Detta synes dock knappast naturligt, då den nu föreslagna lagstiftningen huvudsakligen riktar sig till den enskilde. Lagstiftningen bör vara helt fristående.

Med hänsyn till den genomgripande betydelse lagstiftningen kan få för fastighetsägaren bör den ha karaktär av lag. Utredningen benämner denna i det följande *bostadssaneringslagen*.

### 13.9 Fastigheter som omfattas av lagstiftningen

Utredningen har sitt huvudsakliga intresse inriktat på att råda bot på brister i lägenheter i flerfamiljshus, i första hand sådana som upplåts med hyresrätt. Lägenheter i småhus bör, oavsett upplåtelseformen, undantas från lagens tillämpningsområde. På grund härav bör tillämpligheten i detta avseende beskrivas så, att lagen avser hus med mer än två lägenheter.

Utredningen är medveten om att det förekommer småhus som upplåts med hyresrätt eller som tjänstebostäder samt att det finns enstaka bostadslägenheter (bevakningslägenheter) insprängda i hus för annat ändamål än bostadsändamål. Det har inte varit möjligt att kartlägga förekomsten av och standarden i dylika typer av bostäder. Utredningen anser, att sådana bostäder ej behöver beröras av denna lag.

En utgångspunkt bör vara att samma krav skall gälla fastigheter i hela landet, samtidigt som man vid tillämpningen måste kun-



na ta hänsyn till förhållandena på orten, vad gäller bostadsförsörjningsläge, förekomsten av undermåliga bostäder, stadsplane-förhållanden och liknande lokala faktorer.

Föreläggandena bör, för att vara effektiva, kunna avse inte blott själva huskroppen utan även anordningar på tomten, t. ex. ledningsserviser.

I blickpunkten kommer även förhållandet till de fastigheter, som ingår i bostads-saneringsprogrammen. Det är uppenbart att tvångsåtgärder måste kunna insättas oberoende av om huset kommit att ingå i sådant program, eftersom detta oftast ligger senare i tiden. Självfallet kan dock vissa hus under förfarandets gång komma att inrymmas i programmet.

### 13.10 Typer av brister

Undanröjandet av rent *sanitära* brister har hygienisk betydelse. *Tekniska* brister måste undanröjas bl. a. från säkerhetssynpunkt. Härutöver behövs från bostadsförsörjnings-synpunkt regler för att rätta till *bostadsfunktionella* brister. Dessa tre områden måste beaktas vid formulering av den lägsta godtagbara bostadsstandarden. Härtill kommer *stadsplanetekniska* brister.

Bestämmelserna i 3 kap. HS anger minimikrav från hygienisk synpunkt i det befintliga bostadsbeståndet. Föreskrifterna upptar allmänna och speciella normer. Anvisningar till dessa föreskrifter finns, som förut nämnts, i medicinalstyrelsens meddelande nr 109 »Sanitära krav på våra bostäder» (1966). Ansvar för utarbetandet av anvisningar till HS ankommer numera på socialstyrelsen.

Byggnadsnämnd kan med stöd av 50 § och 70 § andra stycket BS tillse, att hållfastheten i en byggnad inte äventyras samt att brandfara, sanitär olägenhet eller vanprydnad inte uppkommer. Verkan av sådana åtgärder är dock begränsad till vad som erfordras från byggnadstekniska synpunkter.

Den föreslagna lagen (och dess följdbestämmelser) bör ange den lägsta godtagbara bostadsstandarden. En högre standardnivå,

som bör gälla som villkor för statligt lån till modernisering, bör komma till uttryck i bostadsstyrelsens anvisningar beträffande standardkrav för statligt långivning.

Den lägsta godtagbara standarden bör, i analogi med hyreslagstiftningen, på lämpligt sätt relateras till »tidens krav» och »ortens sed». Denna standardnivå bör inrymma bostadstekniska, byggnadstekniska och sanitära krav.

De bostadstekniska kraven skall innebära, att bostaden (lägenheten) är försedd med viss utrustning och inredning och att husets utförande och kondition uppfyller viss minimistandard. Vidare kan även vissa krav, avseende erforderligt utrymme för primära bostadsfunktioner, behöva ställas.

Sanitära brister kan ha sin grund i såväl en byggnadstekniskt som en bostadstekniskt undermålig standard. Kraven från sanitär synpunkt utgör såtillvida en underavdelning till sådana standardkrav. Det finns därför ingen anledning att i lagstiftningen särskilt ange sanitära krav.

Utredningen avser inte att lagen skall brukas till förelägganden, som direkt går ut på att råda bot på stadsplanetekniska brister. Indirekt kan stadsplanebestämmelser få betydelse på så sätt att, då dessa utgör hinder för åtgärdernas vidtagande (byggnadslov kommer att vägras), föreläggandet kan ändras till utdömning.

### 13.11 Den lägsta godtagbara standardens materiella innehåll

#### 13.11.1 Allmänt

Utredningen har i det föregående angivit, att standardkraven bör inriktas särskilt på lägenhetens utrustning och inredning samt husets utförande och kondition. I det följande anges den allmänna nivå, som i olika detaljer bör krävas. Vad som där sägs bör tas som en utgångspunkt för ytterligare överväganden och preciseringar. Kraven skall vara entydiga och knutna till funktioner, så att föreliggande brister enkelt kan konstateras och så att tvister beträffande åtgärdsbehovet så långt som möjligt kan undvikas.



### 13.11.2 Krav på lägenhets utrustning och inredning samt komplement

1. Lägenheten skall ha anordning för *kontinuerlig uppvärmning* (till normal rumstemperatur). Anordningen kan – likvärdigt – bestå av vanlig centralvärme eller elvärme.

2. Lägenheten skall genom installation för vattenförsörjning ha *kontinuerlig tillgång till vatten* – däribland varmvatten för hushåll och hygien.

3. Lägenheten skall vara försedd med installation för *avlopp* för spillvatten.

4. Lägenheten skall ha *klosett* (wc eller motsvarande). Klosetten skall finnas inom lägenheten eller, om synnerliga skäl av byggnadsteknisk art föreligger, utanför lägenheten men i mycket nära anslutning till denna. Väsentlig nivåskillnad mellan lägenheten och klosetten skall inte godtas.

5. Lägenheten skall ha *tvättställe* inom lägenheten och i anslutning till klosetten.

6. Lägenheten skall ha tillgång till *bad* eller *dusch* inom lägenheten eller, om synnerliga skäl föreligger, utanför lägenheten men i nära anslutning till denna.

7. Lägenheten skall ha *elinstallation* med möjlighet till effektuttag som motsvarar normal hushållsförbrukning (220 V växelström).

8. Lägenheten skall ha *utrymme för matlagning*. Utrustningen i detta skall omfatta spis, avställningsytor och arbetsytor för matberedning, diskutrustning innefattande diskho samt erforderliga förvaringsutrymmen. Vidare skall finnas kylskåp.

9. Lägenhetens *matlagingsutrymme* skall ha tillgång till *dagsljus* om inte särskilda skäl föreligger. Sådana anses föreligga när köksinredningen är av mindre omfattning, t. ex. består av kokvrå eller kokskåp, eller till följd av planlösningens utformning utgör del av uppehållsrum.

10. Lägenheten skall ha tillgång till *tvättstuga* inom fastigheten, under förutsättning att tillgång till annan tvättstuga inte finns inom rimligt avstånd. Lämplig utrustning i tvättstuga bör omfatta tvättmaskin; centrifug; tvättbänk med tvättcho; anordning eller utrymme för tork; bänkutrymme för han-

tering av tvättgods; kallmangel.

11. Till lägenheten skall höra *förrådsutrymme*, exempelvis i form av vinds- eller källarförråd.

### 13.11.3 Krav på husets utförande och kondition

1. Byggnadsstommens tillstånd skall vara fullgott, dvs. fritt från betydande sprickbildningar och andra skador av allvarlig art.

2. Yttertak och ytterväggar skall vara i sådant skick att vattenläckage inte förekommer.

3. Ytterväggar samt vinds- och källarbjälklag skall ha erforderlig värmeisoleringsgrad, så att ett tillfredsställande rumsklimat kan erhållas. I princip bör kraven enligt SBN 33: 121 vara tillämpliga. Kravet på värmeisoleringsgrad bör ställas i relation till husets uppvärmningssystem.

4. Husets installationer, dvs. försörjningssystem för vatten, avlopp, värme, el, ventilation m. m., skall vara av tillfredsställande dimensioner och kvalitet samt i väl fungerande skick.

5. Husets ljudisoleringsgrad skall fylla vissa grundläggande krav. Frågan har två aspekter, dels husets ljudisoleringsgrad gentemot omgivningen, dels ljudisoleringen mellan olika lägenheter i huset. I princip bör kraven enligt SBN kap. 34 vara vägledande.

### 13.12 Sambandet med standardkraven för långivning

I kapitel 9 presenteras utredningens uppfattning om den standardnivå som bör krävas för statslån till ombyggnad liksom även de skillnader som i olika avseenden kan anses motiverade mellan denna och den lägsta godtagbara standarden. Därav framgår att de huvudsakliga skillnaderna består i kraven på hiss, sopnedkast och tvätt. Skillnaderna i kravnivå torde i flertalet fall dock inte kunna anses anmärkningsvärt stora. Därför kommer uppenbarligen den standard, som krävs för ombyggnadslån och som ger lägre kapitalkostnader, att i de fall där det är tek-



niskt lämpligt föredras av fastighetsägaren.

Standardkraven för den särskilda långivningen till förbättring av flerfamiljshus är f. n. inte närmare preciserade. Utredningen anser, att den här angivna lägsta godtagbara standarden i princip bör ställas såsom krav vid denna långivning.

### 13.13 *Fastställelse av standardnivån*

Utredningen utgår från att en lagstiftning om bostadssanering inte rimligen bör eller kan innehålla allehanda detaljer om den standardnivå som krävs. Denna är för övrigt föränderlig i tiden med hänsyn till bl. a. den tekniska utvecklingen och andra faktorer. Lagen bör därför ange endast den allmänna ramen för nivån och de faktorer som i första hand bör fixeras.

Med hänsyn härtill måste tillämpningsföreskrifter utfärdas, som närmare konkretiserar lagens allmänna termer. För hälsovårdslagstiftningen är socialstyrelsen huvudman såtillvida, att styrelsen bl. a. äger utfärda anvisningar i anslutning till denna lagstiftning. Med bostadssaneringslagens nya inriktning är det naturligt, att ansvaret för åtgärder på det centrala planet får ankomma på den myndighet, som handhar frågor om den allmänna bostadsförsörjningen, dvs. bostadsstyrelsen. Helt naturligt måste bostadsstyrelsen därvid samråda med andra myndigheter, bl. a. med socialstyrelsen och statens planverk.

Det kan i och för sig diskuteras att ge bestämmelsekomplexet samma principiella konstruktion som byggnadslagstiftningen. Svensk Byggnorm är uppdelad i en grupp bindande föreskrifter, fastställda av Kungl. Maj:t, och en grupp råd och anvisningar som i klartext anger, vad som måste iaktas för att de principiella överordnade föreskrifterna skall anses vara uppfyllda. Det kan dock knappast anses motiverat att lagtekniskt tillgripa en annan och synbarligen mera invecklad konstruktion än den som regelmässigt gäller för författningar inom bostadsmyndigheternas område. Detta innebär att tillämpningsföreskrifter utfärdas antingen i direkt anslutning till lagen eller i form

av en särskild kungörelse eller motsvarande föreskrifter av den centrala myndigheten. En fristående författning torde i detta fall vara mest naturligt. Med hänsyn till frågans vikt bör bestämmelserna utfärdas av Kungl. Maj:t på grundval av förslag från bl. a. bostadsstyrelsen. I lagen bör sålunda intas en föreskrift av innebörd att Kungl. Maj:t bör äga utfärda föreskrifter för tillämpningen av lagen (detta bemyndigande kan därvid avse även andra frågor än standardnivån). Kungl. Maj:t bör äga delegera utfärdandet av de bestämmelser, som anses lämpligt, till bostadsstyrelsen.

### 13.14 *Sambandet med HS och BS*

Utredningen avser för sin del inte att föreslå någon principiell ändring av HS eller i hälsovårdsnämndens uppgifter.

Hälsovårdsnämnden är inte helt exklusiv inom sitt område. Enligt BS skall byggnad underhållas, så att hållfastheten inte äventyras samt brandfara, sanitär olägenhet eller vanprydnad icke uppkommer. Om fastighetsägaren eftersatt sina åligganden i nämnda avseenden, kan byggnadsnämnden ingripa med föreläggande. Enligt kommentarerna till 50 § BS (Bexelius-Nordenstam-Körlof, Byggnadslagstiftningen, sid 476) har någon bestämd gräns mellan byggnadsnämndens och hälsovårdsnämndens befogenheter inte kunnat uppdras.

Till HS respektive BS kan socialstyrelsen respektive statens planverk utfärda vissa närmare bestämmelser.

Det är uppenbart att kompetenskonflikter kan uppstå mellan HS och BS samt bostadssaneringslagen. En tillämpning av den senare kan medföra, att även t. ex. sanitära brister kommer att omfattas av förelägganden om åtgärder. Det är därför angeläget, att denna fråga löses. Det synes bäst ske genom att i HS och BS intages bestämmelser av innebörd, att nämndernas kompetens bryts i de fall föreläggande meddelas enligt bostadssaneringslagen. Det sagda befriar självfallet inte nämnderna från deras skyldighet eller möjlighet att besluta om åtgärder i anledning av brister i övrigt.



### 13.15 *Förelägganden om åtgärder – utdömning av lägenheter*

På grundval av 72 § HS kan hälsovårdsnämnd meddela förbud mot användning av bostad för avsett ändamål. Ett sådant förbud vilar på förutsättningen, att sanitära brister enligt HS har konstaterats föreligga.

Den föreslagna nya lagen syftar primärt till att framtvunga en viss standardnivå. Det torde emellertid inte vara tillräckligt med åtgärdsförelägganden som enda remedium mot bristerna i de undermåliga bostäderna. I det fall då verkställighet av ett åtgärdsföreläggande skulle medföra orimliga kostnader, t. ex. jämfört med kostnaderna för att riva och bygga nytt, behövs ett annat korrektiv. Detsamma gäller om hinder föreligger enligt byggnadslagen, dvs. att byggnadslov ej kan erhållas. Om lagen endast angav åtgärdsförelägganden som framkomstväg, skulle följaktligen ett besvärande vakuum kunna uppstå. Lagen bör därför kompletteras med ett legalt instrument för att utdöma lägenheter.

Utdömningar av lägenheter, som innebär förbud mot bostadsanvändning, bör ej ges större omfattning än som kan rymmas inom rimlig avgång. Bedömning härav bör göras med stöd av bostadssaneringsprogrammet. För övriga med brister behäftade bostäder bör åtgärdsförelägganden göras. Beslut, som innebär förbud mot uthyrning för bostadsanvändning från den dag den befintlige hyresgästen avflyttar, bör av flera skäl undvikas. Ett av dessa är att sådant beslut ej främjar planmässig evakuering. Ett annat är att hyresgäst genom sådant beslut fråntas sin bytesrätt och sålunda begränsas i sin möjlighet att flytta, vilket i sin tur innebär att han måste kvarbo i en undermålig bostad.

### 13.16 *Hinder för genomförandet av åtgärder*

Reella eller påstådda hinder kan föreligga för genomförandet av de åtgärder, som avses med föreläggandet. De kan bestå i dels materiella hinder av olika slag, i första hand

teknisk-ekonomiska aspekter, finansiella svårigheter eller arbetskraftsbrist, dels av olika typer av formella hinder.

Utredningen utgår ifrån att sådana hinder skall bli presenterade under föreläggandeproceduren genom fastighetsägarens försorg och att bärkraften i hans invändningar därvid prövas. Om invändningen kan godtas, skall förfarandet avbrytas.

I fråga om bedömningen av angivna hinder vill utredningen notera följande. En modernisering kan vara teknisk-ekonomiskt oförsvarlig (moderniseringskostnaderna överstiger byggnadskostnaderna för en motsvarande nybyggnad), om den innebär att ombyggnadsstandard skall införas. Detta utesluter inte att upprustning kan vara teknisk-ekonomiskt försvarbar, om den endast avser att uppnå den lägsta godtagbara standarden. Om inte ens sådan upprustning är försvarbar torde rivning vara det enda acceptabla alternativet. Svårigheter att skaffa medel, arbetskraft o. dyl. bör kunna respekteras såtillvida, att genomdrivandet av åtgärderna förläggs till en senare tidpunkt, men inte så att förfarandet avbryts eller föreläggandet undanröjs.

### 13.17 *Handläggningen av inspektionsärenden*

#### 13.17.1 Bakgrund

I detta och närmast följande avsnitt bygger framställningen delvis på en uppsats av regeringsrådet Sten Walberg i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1970; s. 167 ff.

Den nuvarande handläggningen av inspektionsärenden är mycket omständlig och tidsödande. En fastighetsägare, som vill tredska genom att vägra efterkomma ett föreläggande från hälsovårdsnämndens sida, har stora möjligheter att förhålla ett sådant ärende under flera år.

Till en början kan hälsovårdsnämnden dra sig för att utsätta vite och i stället meddela ett föreläggande utan vitessanktion. Mot detta kan talan föras i ett flertal instanser, oavsett om det finns fog för klagomålen eller inte. Besvärsinstanserna medger



som regel förlängd tid, inom vilken åtgärden senast skall vidtas. Enbart detta förfarande kan därför dra ut på tiden flera år.

Om hälsovårdsnämnden sedan fattar ett nytt beslut av samma innehåll och dessutom förelägger vite – detta kan dock i princip inte ske förrän det första föreläggandet blivit avgjort – upprepas samma förfarande. Besvärinstanserna utsätter nya tidsfrister, och ytterligare några år hinner förflyta.

Härefter upptas frågan om utdömande av vitet, varvid det ankommer på allmän åklagare att väcka talan hos allmän domstol om sådant utdömande. Fastighetsägaren har härvid möjlighet att överklaga till Högsta domstolen, varigenom ärendet ytterligare fördröjs.

Om den verksamhet, som föreläggandet avser, överlåts till annan person, vilket inte är helt ovanligt i ett sådant läge, har besvärinstanserna blott att konstatera överlåtelsen. Hela förfarandet måste i ett sådant fall börja om från början mot den nye ägaren och det kan ånyo dröja flera år innan vitet kan utdömas. Dessförinnan kan emellertid hälsovårdsnämnden ha resignerat inför alla svårigheter och låtit sina intentioner falla. Det finns sålunda exempel på ärenden, där enbart det administrativa besvär förfarandet från det hälsovårdsnämnden meddelat sitt första föreläggande till dess regeringsrättens slutliga beslut förelegat tagit över sju år.

Utredningen anser, att det nuvarande förfarandet i samband med hälsovårdsnämnds vitesföreläggande i ärenden angående bostadsinspektionen i flera avseenden visar så allvarliga brister, att det är angeläget att åstadkomma en rationellare ordning. Utredningen har därför gjort en undersökning av hälsovårdsnämndernas vitesförelägganden och därmed sammanhängande frågor.

### 13.17.2 Tidigare utredningar

Frågan om att åstadkomma en effektivare utformning av hälsovårdsnämndernas vitesförelägganden har tidigare varit föremål för utredning.

#### 13.17.2.1 Bostadssociala utredningen

I sitt slutbetänkande, Sanering av stadssamhällets bebyggelse (SOU 1947:26), granskade bostadssociala utredningen hälsovårdsstadgans bestämmelser om förbud och förelägganden. Utredningen ansåg, att förbud och föreläggande i bostadsärende borde kunna antecknas i vederbörande fastighetsbok och intas i gravationsbevis samt att förbud respektive föreläggande mot en fastighetsägare utan vidare skulle vara gällande mot ny ägare av fastigheten.

Vid remissbehandlingen tillstyrktes detta förslag av ett flertal remissinstanser. Förslaget avstyrktes emellertid i andra remissyttranden. En remissinstans ansåg, att det vore tillräckligt att hälsovårdsnämnden förde liggare över de utdömda lägenheterna.

Utredningens förslag föranledde ingen lagstiftning i nu ifrågakavande avseende.

#### 13.17.2.2 1948 års hälsovårdsstadgaskommitté

I det betänkande med förslag till hälsovårdsstadga m. m. (SOU 1953: 31), som 1948 års hälsovårdsstadgaskommitté framlade, behandlades även frågan om hälsovårdsnämndernas tvångsmedel. Kommittén ansåg sig emellertid ej böra föreslå någon ändring i fråga om hälsovårdsnämndernas vitesförelägganden.

Vid remissbehandlingen av betänkandet med förslag till ny hälsovårdsstadga uppmärksammades även frågan om vitesföreläggande. Från några håll förordades införande av en bestämmelse att hälsovårdsnämnds beslut skulle gälla även mot ny ägare av fastigheten. Vidare föreslogs införande av en föreskrift om anteckning av föreläggande avseende bostad i fastighetsbok och i gravationsbevis. Ett stort antal remissinstanser föreslog, att i fråga om fastighet beträffande vilken meddelats förbud eller föreläggande, hälsovårdsnämnd skulle äga föreskriva, att fastighetsägare vid överlåtelse av fastigheten vore skyldig att inom viss tid efter överlåtelsen till hälsovårdsnämnden anmäla den nye ägarens namn och adress.



I propositionen (prop. nr B 46/1958 s. 311) framhöll föredragande departementschefen, att bestämmelserna om vitesföreläggande borde ges den utformningen, att hälsovårdsnämnd generellt tillades befogenhet att vid vite ålägga ägare av byggnad, anläggning eller upplag att vid försäljning omedelbart anmäla den nye ägarens namn och adress till nämnden. Enligt departementschefen borde sådant åläggande kunna meddelas antingen på samma gång som ett föreläggande att vidta viss åtgärd eller också senare, då nämnden fått kännedom om att försäljning skett eller förbereds. Åläggandet borde dessutom förbindas med bestämmelse om vitespåföljd. – Riksdagen beslöt sedermera i enlighet med departementschefens förslag.

### 13.17.3 Förelägganden och viten

#### 13.17.3.1 Tredska m. m.

Enligt gällande rätt kan vite komma till användning endast då uttrycklig befogenhet tillagts myndigheten att bruka vite. En sådan bestämmelse finns i 75 § första stycket HS, som föreskriver att hälsovårdsnämnd kan utsätta vite för underlåtenhet att ställa sig av nämnden meddelat föreläggande eller förbud till efterrättelse. En motsvarande befogenhet bör tillkomma kommunen enligt bostadssaneringslagen.

Stundom stadgas som förutsättning för ett vitesföreläggande att anledningen till underlåtenheten att efterkomma föreläggandet skall vara tredska; se t. ex. 13 § 2 mom. nykterhetsvårdslagen. För att vite skall kunna föreläggas enligt hälsovårdsstadgan torde tredska ej behöva föreligga. Hälsovårdsnämnd torde sålunda få anses oförhindrad att föreskriva vite i samband med ett föreläggande, oavsett om tredska föreligger eller ej. Detsamma bör gälla enligt bostadssaneringslagen.

#### 13.17.3.2 Anknytning av vitet till fastigheten

En av olägenheterna med vitesinstitutets nuvarande konstruktion anses vara, att ett föreläggande måste riktas mot ägare eller

nyttjanderättshavare av berörd egendom. Detta medför att skyldigheten att vidta föreskriven åtgärd upphör för fastighetsägaren vid överlåtelse av fastigheten och för nyttjanderättshavaren vid överlåtelse av nyttjanderätten. Utredningens intresse gäller förelägganden i samband med sanering av fastigheter och avser sålunda sådana förelägganden, som riktar sig mot fastighetsägaren. I det följande behandlas därför endast sådana vitesförelägganden från hälsovårdsnämnds sida, som meddelas mot fastighetsägare.

Denna anknytning av vitet till ägaren av berörd egendom, som medför att ett ärende genom flera överlåtelser av en fastighet kan förhalas avsevärd tid, utgör en stor olägenhet. För att om möjligt eliminera denna, bör det av bostadssociala utredningen (SOU 1947: 26 s. 221) föreslagna systemet att anknyta föreläggandet till fastigheten genomföras. Kommunens åtgärdsföreläggande bör genom föreskrift i bostadssaneringslagen kunna anmälas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken. Vitet kommer härigenom att belasta fastigheten och vara gällande mot ny ägare. I förhållande till de betydande nackdelar, som är förknippade med den nuvarande ordningen enligt hälsovårdsstadgan, synes det nu förordade systemet knappast komma att medföra några praktiska eller administrativa olägenheter. Ej heller från rättssäkerhetssynpunkt torde det föreslagna förfarandet inge några betänkligheter. Genom att vitesföreläggande ges en sakrättslig verkan kommer möjligheterna för en fastighetsägare att förhåla ett sådant ärende att i varje fall till viss del kunna elimineras. Om föreläggandet senare efterkommes, har fastighetsägaren att göra anmälan härom till kommunen, som hos inskrivningsmyndigheten begär att anteckningen upphävs.

För att en tillfredsställande ordning i sistnämnda avseende skall ernås måste kommunen meddela ett formligt beslut. Om kommunen och fastighetsägaren har olika uppfattning om huruvida föreläggandet är efterkommet, skall besvär kunna föras över vägrad begäran att upphäva anteckningen.



### 13.17.3.3 Ärendehandlingen hos kommunen

Ärendegången hos kommunen i samband med förelägganden om åtgärder (i tillämpliga delar även utdömning av lägenheter) bör enligt utredningens uppfattning bestå i följande fyra moment:

1. besiktning
2. föreläggande för fastighetsägaren att ange skälen mot en upprustning
3. föreläggande vid vite att genomföra åtgärderna
4. ansökan om utdömning av vitet.

Denna indelningsgrund torde i och för sig vara en nyhet och i vart fall ej tillämpad inom hälsovårdslagstiftningens område. Som senare skall visas – vid behandlingen av frågorna om besvärsmät – kan viktiga fördelar därigenom stå att vinna från tidssynpunkt.

Besiktningen skall gå ut på att utröna fastighetens brister jämfört med de föreskrifter som finns i lagen och dess tillämpningsföreskrifter av Kungl. Maj:t och/eller bostadsstyrelsen. Besiktningen synes lämpligen böra utföras av det kommunala organ som har störst erfarenhet av sådana frågor, dvs. byggnadsnämnden, eller av det särskilt tillskapade kommunala organet. Såsom fallet är vid tillämpning av bl. a. HS skall fastighetsägaren kallas, men hans utevaro bör ej utgöra något hinder för förrättningen. Om tillträde inte kan erhållas bör handräkning från polismyndigheten kunna begäras på sätt som gäller i en rad olika sammanhang. Besiktningen skall resultera i ett protokoll eller motsvarande handling, som tillställs bl. a. fastighetsägaren.

Om besiktningen föranleder till det, bör kommunen omgående kunna meddela ett föreläggande. Det bör avse endast att utröna fastighetsägarens syn på kravet om upprustning. Han har därvid att ange, om hinder enligt hans mening möter mot de förutsatta åtgärderna (se under 13.16). Detta föreläggande skall vara tidsbegränsat till viss tid efter delgivning. Normalt bör en tid av ca 3 månader vara tillfyllest. I mera komplicerade fall, där viss förprojektering

erfordras för att fastighetsägaren själv skall kunna avgöra om teknisk-ekonomiskt gynnsamma förutsättningar föreligger, bör en längre tidsfrist kunna medges. Utredningen föreslår, att 6 månader får utgöra maximum. Underlåtenhet att avge svar inom den tillmätta tiden utgör inte hinder för den fortsatta förrättningen utan får anses innebära, att fastighetsägaren inte har någon invändning. Det bör dock poängteras, att han inte är betagen rätten att senare under proceduren ange stridiga synpunkter. Av det ovan sagda framgår att föreläggandet inte skall förenas med vite.

Därest kommunen efter tidsfristens utgång finner, att gjorda invändningar har bärkraft, bör den nedlägga förfarandet och överväga senareläggning av åtgärderna, inplacering i saneringsprogrammet eller utdömning av lägenheterna. Om motsatsen är fallet, bör kommunen tillgripa föreläggande att genomföra åtgärderna inom viss tid. Sådant föreläggande skall alltid förenas med vite (i motsats till vad som är fallet enligt t. ex. HS).

Om ingen effekt uppnås av vitesföreläggandet, bör kommunen hos vederbörande organ begära vitets utdömande. Instansfrågan behandlas under 13.18.

I närmast följande avsnitt upptas ett par speciella frågor, som sammanhänger med kommunens vitesförelägganden, nämligen frågan om maximering av vitet och tiden för fullgörelse.

### 13.17.3.4 Maximering av vitet

Vitesbeloppets storlek normeras i allmänhet inte i författningarna. I doktrinen (t. ex. Westerberg: Förfarandet i förvaltningen, s. 61) brukar anses att vitet bör bestämmas till det belopp som med hänsyn till vederbörandes ekonomiska förhållanden kan antas vara erforderligt för att framtvinga åttlydnad. Ytterligare en gräns för beloppet bör iaktas på det sättet, att beloppet inte får stå i anmärkningsvärd disproportion till det bakomliggande allmänna intresset.

Utredningen gör i denna fråga följande övervägande. Ett vite, som utsätts mot fas-



tighetsägare för att framtvinga upprustning, måste uppenbarligen emellanåt kunna uppgå till betydande belopp för att fylla sitt syfte. Vitet kan eljest komma att »inkalkyleras» bland andra omkostnader för fastigheten. Behovet av att kunna utsätta ett högt vite, å ena sidan, och det allmänna intressets begränsande verkan, å andra sidan, utgör ett motiv för att ett maximum anges. Utredningen anser, att ett belopp om 200 000 kronor under alla omständigheter bör vara tillfyllest. Inom denna ram bör vitet bestämmas till belopp, som är avpassat med hänsyn till åtgärdernas omfattning.

### 13.17.3.5 Tid för fullgörelse

Vitesföreläggandet måste självfallet fördes med uppgift om den tid, inom vilken åtgärderna skall vara genomförda. Härvid bör beaktas att fastighetsägaren, innan vitet utsätts, regelmässigt redan haft relativt lång respit för att självmant och utan risk för påföljder vidta förbättringarna. Med hänsyn härtill bör en tid om högst 2 år efter delgivning vara tillräcklig för normalfallen. Emellertid bör det öppnas en möjlighet att sätta en längre fullgörandetid för de fall, då objektet är mycket stort och kräver omfattande förberedelser.

## 13.18 *Instansordning, besvärsmät, besvärssubjekt m. m.*

### 13.18.1 Besvärsmätten

I det föregående har konstaterats att rådande procedur med vitesförelägganden inrymmer många möjligheter för en fastighetsägare att fördröja eller omöjliggöra ett avgörande. För att proceduren skall få avsedd effekt kan olika lösningar tänkas. En sådan är att besvär får föras endast över beslut om utdömande av vitet. En annan är att besvärsmätten bibehålls men att prövningens materiella omfattning på något sätt begränsas.

Ytterligare en fråga av betydelse i sammanhanget är möjligheterna att förenhetliga proceduren genom att låta föreläggan-

de och utdömande ankomma på samma instanskedja.

### 13.18.2 Besvärsmätförandet

Mot ett av t. ex. hälsovårdsnämnd meddelat vitesföreläggande kan talan föras hos länsstyrelse och regeringsrätt. Efter laga-kraftvinnandet av sådant beslut ankommer det på allmän domstol att behandla frågan om att utdöma vitet. Sedan åklagaren väckt talan hos allmän domstol om utdömande av vitet, har klaganden möjlighet att göra gällande att föreläggandet inte varit lagligt. I mål om vitets utdömande inför allmän domstol kan en prövning ske om vitesföreläggandet är lagligen grundat men däremot ej om det varit behövt eller lämpligt. Det kommunala organet, som förelagt vitet, har i allmänhet inga möjligheter att bemöta de invändningar som framställs, eftersom talan förs av allmänne åklagaren och kommunen är part i målet om utdömande av vitet. Det förefaller även omotiverat att åklagare och allmän domstol skall behöva kopplas in på en förvaltningsprocess, där det ofta gäller att bedöma sådana speciella och invecklade frågor som de administrativa domstolarna får anses ha större erfarenhet av. Det nuvarande systemet med möjlighet att överklaga det kommunala beslutet om vitesföreläggande på administrativ väg och utdömandet av vitet inför allmän domstol innebär dessutom så betydande olägenheter från effektivitetssynpunkt, att man bör söka åstadkomma en rationellare ordning. Härvid träder främst i dagen de nuvarande olägenheterna av att vitets föreläggande och utdömande ankommer på organ tillhörande skilda instanskedjor. Det bör därför övervägas att låta antingen de judiciella eller de administrativa myndigheterna ha hand om besvärsmätningen.

### 13.18.3 Judiciell domstol

Vid bedömningen av denna fråga kan man tänka sig att eliminera besvärsmätten över beslut om vitesföreläggande genom att hänvisa vederbörande till att i samband med vitets utdömande inför allmän domstol göra



gällande, att föreläggandet varit olagligt eller materiellt obefogat. En klagande skulle då ha möjlighet att få vitesföreläggandet omprövat av allmän domstol i samband med vitets utdömande. Såsom tidigare antytts är emellertid en sådan ordning knappast att föredra från allmän rättssäkerhetssynpunkt. De allmänna domstolarna torde sålunda ha sämre möjligheter att kunna bedöma lagligheten och lämpligheten i sak av ett vitesföreläggande än de administrativa domstolarna. Med hänsyn till beskaffenheten av de ärenden, som det här är fråga om, kan även ifrågasättas lämpligheten att låta judiciell myndighet pröva lagligheten av ett av kommunal nämnd meddelat föreläggande. I de fall förbud meddelats mot besvär över ett föreläggande med verkan att dess riktighet får prövas vid utdömandet, tillkommer befogenheten att förelägga och utdöma vitet som regel samma organ eller myndighet inom samma instansordning. Se t. ex. 125 § taxeringsförordningen, 83 § uppborðsförordningen, 57 § folkbokföringsförordningen.

#### 13.18.4 Administrativ domstol

Enligt utredningens mening är det ändamålsenligt att överflytta ärenden angående utdömandet av viten inom det nu aktuella området från de allmänna domstolarna till administrativ myndighet. Från rättssäkerhetssynpunkt kan sålunda några mera bärande skäl knappast anföras för att mål om utdömande av viten skall handläggas av allmän domstol och talan där föras av allmänne åklagaren. Genomförandet av reformen inom förvaltningsrättsskipningen torde även komma att leda till att länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna blir minst lika skickade som de allmänna domstolarna att omhändera frågor om utdömandet av viten. Redan enligt nuvarande ordning ankommer det på länsstyrelserna att utdöma viten enligt taxeringsförordningen och flera andra författningar. I sitt slutbetänkande, Lag om förvaltningsförfarande (SOU 1964: 27, s. 276), föreslår också besvärssakkunniga, att utdömandet av förfarandeviten inom för-

valtningen generellt skall ankomma på vederbörande förvaltningsmyndighet. Enligt saneringsutredningens mening talar lika starka skäl för att utdömandet av de viten, som kan ifrågakomma för att initiera från bostadsförsörjningssynpunkt angelägna saneringsåtgärder, handhas av länsmyndigheterna.

I lagen (1971: 52) om skatterätt och länsrätt anges, vilka typer av mål som skall ankomma på länsrätt. Dit hör ej ärenden av den art, som skulle uppkomma vid tillämpning av den föreslagna bostadssaneringslagen. I vart fall tills vidare torde därför sådant ärende böra ankomma på länsstyrelsen. En särskild bestämmelse, som reglerar detta förfarande, bör därför införas i den nya lagstiftningen.

#### 13.18.5 Vitesföreläggandets överklagbarhet

Om länsstyrelsen tillerkänns rätt att utdöma förelagt vite, kan det övervägas att liksom i fråga om förfarandeviten förbjuda överklagandet av själva beslutet om föreläggande och hänvisa vederbörande till att göra sina synpunkter gällande i samband med frågan om vitets utdömande.

I doktrinen förutsätts allmänt, att i mål om vitets utdömande myndighetens åtgärder kan prövas i vid omfattning. Domstolen kan pröva, om myndighetens beslut om den primära förpliktelsen är i alla hänseenden lagligt och lämpligt, om myndigheten ägt befogenhet att fästa vite vid förpliktelsen och om vitesföreläggandet även i övrigt är lagligt och lämpligt. Då domstolen sålunda kan pröva frågan om lämplighet, innefattande bl. a. behövlighet och skälighet, kan även nya omständigheter beaktas. Om t. ex. den påbjudna åtgärden inte längre är önskvärd eller erforderlig, torde vitet ej böra utdömas. Om vite förelagts till oskäligt högt belopp, har domstol i nyare praxis ansetts kunna nedsätta beloppet. Vidare förutsätts givetvis att föreläggandet bevisligen delgivits den förpliktade. Ytterligare skall prövas om den primära förpliktelsen blivit fullgjord enligt sitt innehåll och inom utsatt tidsfrist. Har förpliktelsen delvis fullgjorts, kan dom-



stolen tänkas jämka vitet. Enligt författningarna kan i allmänhet både föreläggandet och beslutet om utdömmande överklagas. Det finns dock flera exempel på att endast beslutet om utdömmande är överklagbart, bl. a. enligt 85 § 1 mom. uppbördsförordningen (1953: 272) i dess lydelse genom 1967: 625.

Det kan i och för sig anföras goda skäl för att endast beslutet om utdömmande skall vara överklagbart – tidsmässiga och processekonomiska skäl har stor vikt. Med hänsyn till föreläggandenas ingripande natur och ekonomiska konsekvenser finner utredningen emellertid inte möjligt att föreslå ett avskaffande av rätten att föra talan mot föreläggandet. I detta avseende torde föreligga ett klassiskt dilemma inom vitesrätten. Varken den fulla besvärsrätten över föreläggandet eller dess motsats kan anses lämplig. Ett system är önskvärt, som innebär att talerätten bibehålls i princip, såvitt gäller både föreläggande och utdömmande, men att dess materiella omfattning begränsas i ettdera ledet. Utredningen har i denna del uppmärksammat en tanke, som presenterats i den tidigare nämnda artikeln av regeringsrådet Sten Walberg. Denna innebär att den besvärspövning, som sker av föreläggandet, borde ha rättskraftsverkan, dvs. frågan om föreläggandets laglighet eller lämplighet skulle i princip inte få upptas till prövning i samband med utdömandet. Endast nya omständigheter eller omständigheter kring underlåtenheten att fullgöra föreläggandet skulle beaktas. Walbergs tanke synes ännu ej ha förverkligats i något sammanhang. Utredningen anser, att den är ett viktigt bidrag för att tillgodose aspekter av på en gång effektivitet och rättssäkerhet och föreslår därför, att den prövas i den nya bostadssaneringslagen.

Hit hör även frågan om möjligheten att i stället anföras besvär enligt kommunallagarna över vitesföreläggandet. Om en sådan besvärsrätt föreligger, skulle den nu ifrågasvarande inskränkningen i besvärsrätten kunna bli verkningslös. Enligt 76 och 78 §§ kommunallagen gäller kommunalbesvärslagerna »där ej annat är särskilt föreskrivet». Enligt doktrinen (Sundberg: Kommunalrätt,

s. 289 ff.) avses med hänvisningen bl. a. vissa särbestämmelser, enligt vilka besvär skall föras i annan ordning. Härav torde följa att kommunalbesvär ej kan anföras i här ifrågasvarande fall.

Mot det här skisserade förslaget kan i och för sig invändas att det borde genomföras först vid en samlad översyn av lagstiftningen om vitesfrågor över huvud. Frågan har emellertid en sådan betydelse för bostadssaneringslagen, att en sådan översyn inte kan avvaktas. Genomföres förslaget kan också den fördelen stå att vinna, att erfarenheter erhålls för den fortsatta allmänna behandlingen av dessa frågor.

### 13.18.6 Besvärssubjekten

Förvaltningslagen (1971: 290) träder i kraft den 1 januari 1972. Enligt 11 § får talan mot sådant beslut av myndighet, som kan överklagas genom besvär, föras av den som beslutet »angår», om det gått honom »emot». Motiven anger vissa kriterier på besvärssubjekten, vilka i huvudsak bygger på hittills utbildad rättspraxis hos allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

Förvaltningslagen har supplerande betydelse på så sätt, att den inte gäller om avvikande bestämmelse finns i annan författning (1 §). Beslut av kommunal myndighet på grund av dess s. k. självförvaltning tillhör uttryckligen förvaltningslagens tillämpningsområde. Det torde böra förebringas starka skäl, om dess föreskrifter om besvärssubjekten skulle ges en mera restriktiv innebörd.

I ett ärende enligt den föreslagna nya lagen finns till en början två parter: fastighetsägaren och kommunen. Fastighetsägaren kan växla under förfarandet. Med förslaget i det föregående att beslut om förelägganden och om förbud skall kunna ha sakrättslig verkan är det klart, att även den nye ägaren är part. Detta partsförhållande bör anses föreligga redan i och med köpehandlingens undertecknande och oavsett att äganderätten måhända övergår senare och att den nye ägaren inte sökt eller erhållit lagfart.



Det är uppenbart att besvärsrätten bör tillkomma såväl fastighetsägaren i här angiven mening som kommunen. Den nye ägaren bör därvid självfallet inte åtnjuta längre besvärstid på grund av överlåtelsen utan endast kunna utnyttja den tid, som föränleds av beslutets delgivning med den förre ägaren.

Ett beslut som avser föreläggande vid vite eller utdömning därav, kan angå annan part än de nämnda. De spörsmål som närmast har intresse är besvärsrätten för dels hyresgäst (eller annan nyttjanderättshavare), kommunens förmedlingsorgan (i det fall att detta händelsevis har en annan mening än den beslutande kommunala myndigheten) samt inteckningshavare. Vad t. ex. hyresgästen beträffar torde det knappast kunna bestridas, att beslut som innebär föreläggande om upprustning »angår» honom, i vart fall om upprustningen berör den av honom förhyrda lägenheten. En följd av att upprustningen genomförts kan bli, att fastighetsägaren får rätt att ta ut en högre hyra. Det kan möjligen anföras att en sådan tänkbar påföljd är ett uttryck för att beslutet också går honom »emot». Hur rättspraxis skulle ställa sig i en sådan fråga synes emellertid inte vara klarlagt (jfr SOU 1964: 27, s. 516, SOU 1968: 27, s. 232 och prop. 1971: 30, s. 390).

Utredningen finner att de intressen – vid sidan av kommunen och fastighetsägaren – som kan göra sig gällande i samband med föreläggande eller förbud, är så svåröverskådliga och svårvärderade, att de inte generellt bör exkluderas från besvärsrätt. Frågan bör överlåtas åt rättspraxis. Till följd härav blir 11 § förvaltningslagen tillämplig. En annan följd är att någon särskild föreskrift om besvärssubjekten inte erfordras i den föreslagna bostadssaneringslagen.

#### 13.18.7 Besvärinstanser

Såvitt framgår av lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar synes besvär böra föras hos kammarrätten. Föreskrift härom bör intas i bostadssaneringslagen. Besvär över kammarrätts beslut förs enligt la-

gen 1971: 289 hos regeringsrätten. Någon särskild bestämmelse härom är alltså inte erforderlig.

#### 13.19 *Kommuns skyldighet att tillämpa lagen*

Utredningen har övervägt frågan, huruvida tillämpningen av lagen bör vila på kommunens frivilliga agerande eller om den skall innefatta en plikt för kommunen. Utredningen har därvid funnit, att lagen måste ha en sådan form, att användningen av lagen såsom sådan ej ifrågasätts och att det blir en likartad tillämpning av lagen inom olika kommuner. Lagen bör därför ges en fast form, på vilken kommunens bostadsinspektion enligt denna lag kan grundas.

För bl. a. brandväsende, byggnadsväsende, civilförsvar, hälsovård, socialhjälp, barn- och ungdomsvård, nykterhetsvård och undervisning utövar staten överinseende över kommunerna. Detta tillkommer i första hand länsstyrelsen. För de olika verksamhetsområdena finns centrala specialorgan, som bl. a. verkar genom att lämna råd och anvisningar eller utfärda normalbestämmelser.

Uppgiften att verka för en höjning av bostadsstandarden och råda bot på de brister, som avses böra undanröjas med hjälp av bostadssaneringslagen måste sakligt sett anses innebära utövandet av en statlig förvaltningsuppgift av samma typ som ovan nämnda uppgifter. Kommunens ställning i förhållande till statliga myndigheter bör därför vara likartad.

Utredningen föreslår med hänsyn härtill, att länsstyrelserna ges befogenhet att utöva tillsyn över kommunerna beträffande deras tillämpning av lagen. Någon anledning att tillsynen skall kunna förenas med vite torde ej föreligga.

#### 13.20 *Sammanfattning av förslag*

Utredningen föreslår, att en *bostadssaneringslag* tillskapas med huvudsaklig uppgift att vara ett instrument för en tvångsvis höjning av den bostads- och byggnadstekniska standarden i bostadslägenheter.

De viktigaste momenten i den föreslagna lagen är följande.

1. Den lägsta godtagbara standarden skall vara preciserad
2. huvudman för standardkraven skall vara Kungl. Maj:t och bostadsstyrelsen
3. det skall ankomma på kommunen eller lämpligt kommunalt organ att verka för tillämpningen av lagen
4. tillsyn över kommunerna i fråga om tillämpningen av lagen skall utövas av länsstyrelsen
5. åtgärderna skall kunna bestå av dels förelägganden vid vite och dels förbud mot användning som bostad
6. åtgärderna skall kunna riktas mot ägare av hus med mer än två lägenheter
7. åtgärderna skall kunna ha sakrättslig verkan
8. det skall ankomma på fastighetsägaren att presentera sådana hinder av materiell eller formell art som inte är uppenbara
9. prövningen av beslut om vitesföreläggande skall ha verkan av rättskraft
10. länsstyrelsen skall vara första instans för prövning av fråga om utdömande av vite
11. besvär skall föras hos administrativ domstol
12. besvärssubjekten bestäms enligt förvaltningslagen.



13.21 Kapitelbilaga. Förslag till bostadssaneringslag och bostadssaneringskungörelse

**A. Förslag till  
bostadssaneringslag**

*Allmänna bestämmelser*

**1 §**

I enlighet med denna lag äger kommun ålägga ägare av fastighet inom kommunen att upprusta hus och anordningar i husets närmaste omgivning till viss standard eller att förbjuda husets användning för bostadsändamål.

Åläggande eller förbud skall kunna avse fastighet med mer än två bostadslägenheter och företrädesvis sådana som upplåts med hyresrätt.

**2 §**

Åläggandets syfte är att, med hänsyn till tidens krav och ortens sed, undanröja uppenbara brister från bostadsfunktionella och byggnadstekniska synpunkter så att en lägsta godtagbar standard uppnås.

**3 §**

Kungl. Maj:t utfärdar i särskild ordning föreskrifter om den lägsta godtagbara standarden. Standardkraven skall avse lägenhets utrustning och inredning samt komplement till denna ävensom husets utförande och kondition.

**4 §**

Såvitt gäller lägenhets utrustning och inredning samt komplement till denna skall föreskrifterna enligt 3 § företrädesvis avse uppvärmningen, tillgången till vatten och avlopp, klosett, dusch och tvättställ, elinstallationen, tillgången till utrymme för matlagning samt tvättstuga och förrådsutrymme.

**5 §**

Beträffande husets utförande och kondition skall föreskrifterna enligt 3 § företrädesvis avse byggnadsstommens tillstånd med hänsyn till sprickbildning o. d., frihet från vattenläckage i yttertak och ytterväggar, värmeisolering i ytterväggar och bjälklag, frihet från rostbildning samt igensättning o. d. i installationer ävensom beskaffenheten av ljudisoleringen mot omgivningen och mellan olika lägenheter.

**6 §**

Kommunstyrelsen, eller efter kommunens bestämmande annat kommunalt organ, beslutar om åtgärder enligt denna lag.

7 §

Kommunen skall tidsmässigt planera bostadsinspektionen enligt 9–11 §§ så att bostäder av den sämsta beskaffenheten i första hand omfattas av åtgärder enligt denna lag.

8 §

Länsstyrelsen skall vaka över tillämpningen av denna lag i länet och tillse att lämpliga åtgärder vidtas för att undanröja missförhållanden som kommit till dess kännedom.

*Besiktning*

9 §

Kommunen skall besiktiga fastigheten för att utröna dess brister i förhållande till utfärdade föreskrifter om lägsta godtagbara standard.

10 §

Till besiktningen skall kallas fastighetens ägare eller företrädare för denne. Utevaror är ej hinder för förrättningen.

Över besiktningen skall upprättas protokoll, som tillställs fastighetsägaren.

11 §

Handräckning får begäras från polismyndigheten om tillträde för besiktning vägras utan godtagbart skäl.

*Föreläggande att ange hinder*

12 §

Om besiktningen föranleder det skall kommunen förelägga fastighetsägaren att ange hinder mot upprustningen. Uppgivet hinder skall hänföra sig i första hand till att upprustningen är teknisk-ekonomiskt olämplig, att svårigheter föreligger att skaffa medel eller arbetskraft eller till att formella skäl föreligger.

13 §

Föreläggandet skall innehålla föreskrift att hinder skall anges senast inom viss tid. Tiden skall bestämmas till tre månader eller, om särskilda skäl föreligger, högst sex månader efter delgivning av föreläggandet.

14 §

Över föreläggande att ange hinder får besvär ej anföras.

*Vitesföreläggande*

15 §

Har fastighetsägaren medgivit upprustningen eller ej angivit hinder eller finner kommunen att uppgivet hinder inte bör beaktas skall kommunen förelägga fastighetsägaren att upprusta fastigheten.

16 §

Föreläggandet skall avse att åtgärderna är genomförda viss dag och senast inom 2 år efter delgivning av beslutet. Om skäl föreligger därtill med hänsyn till åtgärdernas omfattning kan tiden dock sättas senare.



17 §

Föreläggandet skall vara förenat med vite.

Vitet bestämmes till belopp som är skäligt med hänsyn till åtgärdernas omfattning, dock högst 200 000 kronor.

18 §

Föreläggandet är gällande mot ny ägare av fastigheten efter anmälan till inskrivningsmyndigheten och vederbörlig anteckning i fastighetsboken.

19 §

Har de förelagda åtgärderna genomförts kan fastighetsägaren hos kommunen begära att anteckningen om föreläggandet upphävs hos inskrivningsmyndigheten.

20 §

Besvär över vitesföreläggande eller vägrad begäran om upphävande av anteckning förs hos länsstyrelsen.

Besvär över länsstyrelsens beslut förs hos kammarrätten.

*Förbud mot användning av bostad*

21 §

Finner kommunen efter besiktning eller efter invändning om hinder att genomförandet av åtgärderna kommer att medföra orimliga kostnader eller att byggnadslov ej kan erhållas äger kommunen att i stället för att meddela föreläggande besluta om förbud mot lägenheternas användning för bostadsändamål.

22 §

Besvär över beslut om förbud förs på sätt som gäller för besvär över vitesföreläggande.

*Utdömmande av vite*

23 §

Har tiden för fullgörelse utlupit utan att åtgärderna vidtagits äger kommunen hos länsstyrelsen begära vitets utdömmande.

24 §

Besvär över länsstyrelsens beslut om utdömmande av vite förs hos kammarrätten.

25 §

Vid prövningen av fråga om utdömmande av vitet skall lagakraftvunnet vitesföreläggande anses äga rättskraft, så att endast nya omständigheter eller omständigheter i samband med underlåtenhet att fullgöra föreläggandet beaktas.

*Tillämpningsföreskrifter*

26 §

Kungl. Maj:t äger utfärda föreskrifter för tillämpningen av denna lag i vad avser frågor enligt 1, 2 samt 6 och 7 §§.

**B. Förslag till  
bostadssaneringskungörelse**

Kungl. Maj:ts  
**BOSTADSSANERINGSKUNGÖRELSE**

Kungl. Maj:t finner gott att med stöd av bostadssaneringslagen (000: 000) utfärda följande kungörelse (bostadssaneringskungörelsen).

§ §

(= föreskrifter till 1, 2, 6 och 7 §§ lagen).

§ §

(= föreskrifter till 3-5 §§ lagen).

§

Kungl. Maj:t bemyndigar bostadsstyrelsen att utfärda de ytterligare föreskrifter som erfordras för tillämpningen av denna kungörelse.



#### 14.1 Arbetsstyrkans storlek

Antalet *anställda* inom hela byggnadsindustrin uppgick enligt FoB 1965 till 297 000.<sup>1</sup> Uppgiften avser förvärvsarbetsande personer, som under veckan 3–9 oktober 1965 utfört inkomstgivande arbete under minst halv normal arbetstid. Enligt Statistiska Meddelanden N 1970: 44 utgjorde *medeltalet anställda* nämnda år 313 000. Detta antal hade fram till 1969 ökat till 322 000. Med stöd av bl. a. statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar har antalet *arbetare* inom byggnadsindustrin beräknats till 275 000. Nära 50 000 av de anställda skulle sålunda vara tjänstemän.

Byggnadsfackförbunden har f. n. (1971) ca 184 000 yrkesverksamma medlemmar. Omkring 30 000 arbetare vid kommunernas byggnads-, gatu- och fastighetskontor samt parkförvaltningar etc är anslutna till Svenska kommunalarbetsareförbundet. Till byggnadsindustrin hör också de ca 18 000 väg- och banarbetare, som är organiserade i Statsanställdas förbund, och 10 000 byggnadsarbetare i Sveriges Arbetares centralorganisation (SAC).

Inom *husbyggnadsindustrin* fanns enligt FoB 1965 ca 152 000 anställda. Övriga anställda inom byggnadsindustrin fördelade sig med 65 000 på väg-, vatten- och linjebyggnadsindustrin, medan återstående 80 000 anställda arbetade inom plåtslagerier, rörledningsverkstäder, elektrisk installationsentreprenad, målerientreprenad, glas-

mästerier och övrig eller ej specificerad byggnadsindustri. Om arbetarnas relativa andel av de anställda inom husbyggnadsindustrin antas vara densamma som för hela näringsgrenen, skulle ca 130 000 arbetare vara sysselsatta inom husbyggnad.

Någon offentlig statistik över hur många byggnadsarbetare, som är sysselsatta med modernisering av bostadshus finns ej.

En viss vägledning ger dock de sysselsättningsundersökningar som utförs av *Byggnadsfackens utredningsavdelning (BFU)*. Enligt dess undersökning i augusti 1970, som redovisats i Bygginformation nr 11: 1971, var 135 000 av byggnadsfackförbundens medlemmar yrkesverksamma<sup>2</sup> inom husbyggnadssektorn. Av dessa sysselsattes 28 350 med nybyggnad och nära 8 800 med reparation av *flerfamiljshus*.

Med reparation avser BFU såväl modernisering som underhåll av byggnad. Arbetsstyrkan vid sådana arbeten i *flerfamiljshus* fördelade sig på olika yrkeskategorier på följande sätt.

<sup>1</sup> I detta antal ingår även medhjälpande familjemedlemmar, som biträtt annan familjemedlem i dennes förvärvsverksamhet och som även tillhört samma hushåll som denne. Till förvärvsarbetsande har vidare räknats personer som hade förvärvsarbete men som p.g.a. tillfälligt avbrott (högst 4 månader) inte arbetat under räkningssveckan.

<sup>2</sup> Medlemmar som varit frånvarande från arbetet p.g.a. arbetslöshet, sjukdom, militärtjänstgöring etc. har *inte* medräknats.

Yrkesgrupp	Antal arbetare i augusti 1970
betongarbetare, yrkesutbildade	830
» övriga	400
murare	625
målare	3 570
träarbetare	1 560
elektriker	640
rörarbetare	1 150
Summa	8 775

Omkring 40 % av de till byggnadsfackförbunden anslutna arbetarna inom reparationssektorn var sålunda målare. En avsevärd del av dessa torde ha varit sysselsatt med underhållsarbeten. Antalet medlemmar inom byggnadsfackförbunden, som enbart sysselsattes med moderniseringsarbeten i *flerfamiljshus*, torde därför inte ha överstigit 7 000. Härtill kommer vissa fackutbildade arbetare i yrken med nära anknytning till byggnadsverksamheten, såsom plåtslagare, arbetare hos glasmästerfirmor etc. Antalet byggnadsarbetare som sysselsätts i moderniseringsarbeten men som är anslutna till kommunalarbetsförbundet eller SAC kan skattas till ca 1 000. Antalet oorganiserade i moderniseringsarbetena är på grund av enmansföretagen bland entreprenörerna svårare att beräkna. Totalt torde emellertid dessa arbeten i *flerfamiljs-*

*hus* sysselsätta högst 10 000 arbetare under högsäsongen inom byggnadsindustrin.

#### 14.2 Åldersfördelning

Enligt FoB 1965 var andelen för *manliga anställda och medhjälpare* i åldrarna 45–64 år ungefär densamma inom byggnadsindustrin som inom tillverkningsindustrin och t. o. m. något lägre än inom flertalet undergrupper i den sistnämnda näringsgrenen. Av BFU:s sysselsättningsundersökning 1970 framgår emellertid att åldersfördelningen bland de olika yrkeskategorierna inom byggnadsindustrin varierar avsevärt. Detta belyses i tabell 14.1.

I FoB:s siffror ingår även tjänstemannagrupperna inom byggnadsindustrin. Detta får anses vara den viktigaste orsaken till den i jämförelse med byggnadsfackförbunden gynnsammare åldersfördelningen. Antalet medhjälpare familjemedlemmar inom byggnadsindustrin begränsade sig till ca 2 800 eller 0,8 % av samtliga förvärvsarbete inom denna näringsgren. Av tabellen finner man att de yngre ålderskategorierna bland elektriker och rörarbetare har en markant övervikt, medan de tre högsta åldersgrupperna dominerar bland murare och betongarbetare. De sistnämnda yrkesgrupperna har en betydligt ofördelaktigare åldersfördelning än vad FoB:s genomsnitts-

Tabell 14.1 Procentuell fördelning efter ålder inom olika yrkesgrupper i byggnadsfackförbunden i augusti 1970. Jämförelse med FoB 1965.

Yrkesgrupp	Åldersgrupp, år					Median- ålder
	—44	45—54	55—64	65—	S:a	
Betongarbetare, yrkesutbildade <sup>1</sup>	36	27	30	7	100	49
Betongarbetare, övriga <sup>1</sup>	50	19	25	6	100	44
Murare	45	21	27	7	100	46
Målare	53	19	23	5	100	42
Träarbetare	55	17	22	6	100	41
Elektriker	82	12	5	1	100	31
Rörarbetare	65	19	14	2	100	37
Samtliga	54	19	22	5	100	42
Manliga anställda inkl. medhjälpare inom byggnadsind. enligt FoB 1965	58	22	17	3	100	

<sup>1</sup> Gränsdragningen mellan de båda betongarbetargrupperna är något osäker p. g. a. en pågående omläggning i medlemsregistret.



siffror för hela byggnadsarbetarkåren ger vid handen. Den högsta medianåldern har betongarbetare och murare. Något gynnsammare åldersfördelning har träarbetare och målare.

Diagram 14.1 åskådliggör åldersfördelningen inom samtliga näringsgrenar, byggnadsindustrin samt tillverkningsindustrin en-

Diagram 14.1. Åldersfördelning bland arbetare och tjänstemän inom samtliga näringsgrenar, byggnadsindustri och tillverkningsindustri. Källa: råtabeller till FoB 1965.

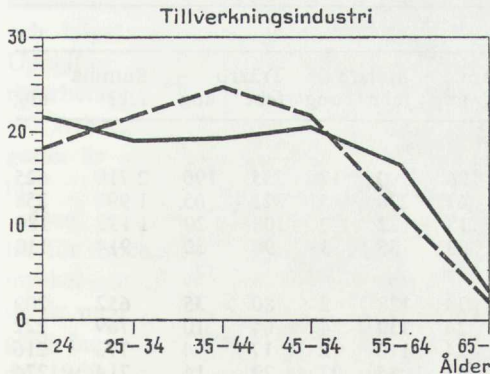
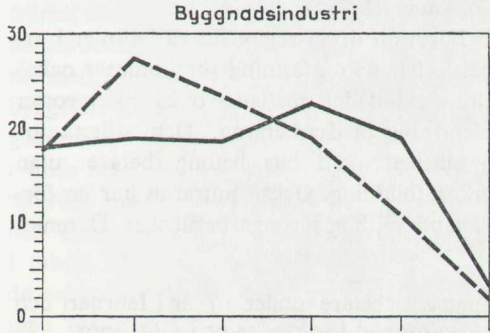
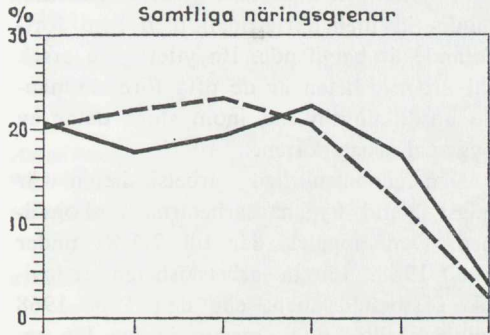
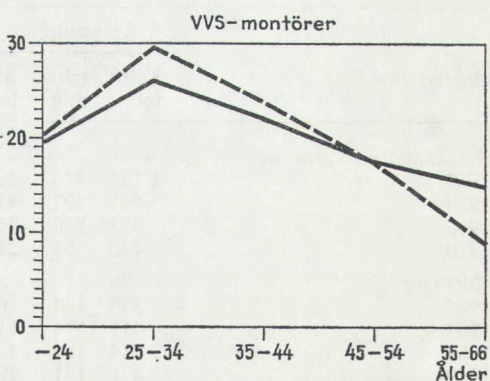
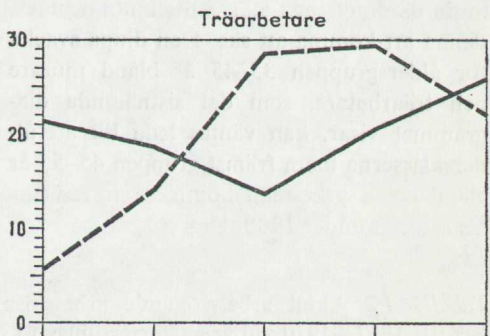
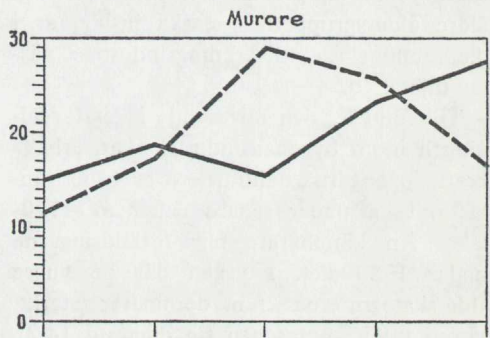
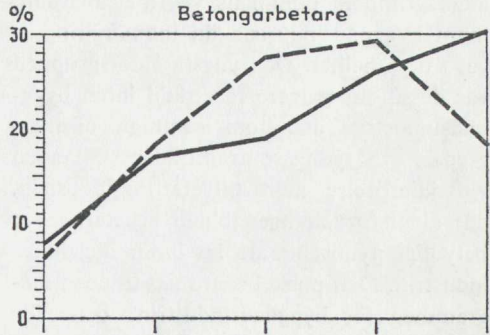


Diagram 14.2. Åldersfördelningen bland vissa kategorier av byggnadsarbetare 1955 och 1968 enligt Bygginformation, nr 27 1968.



— Arbetare    - - - Tjänstemän

- - - 1955    — 1968

ligt FoB 1965. Åldersgrupperna 45–54 år och 55–64 utgjorde nämnda år 42 % av arbetarna inom byggnadsindustrin. Dessa åldersgruppers dominans var mer markant inom byggnadsindustrin än inom näringslivet i dess helhet. Den yngsta åldersgruppen var dessutom svagare företrädd inom byggnadsindustrin än inom samtliga näringsgrenar. Än tydligare framträder skillnaden vid jämförelse med tillverkningsindustrin, där åldersfördelningen bland arbetarna var betydligt gynnsammare än inom byggnadsindustrin. Den puckel som man finner i diagrammen för byggnadsindustrin och för samtliga näringsgrenar och som visar de äldre åldersgruppernas starka inslag, är i diagrammet för tillverkningsindustrin nästan utjämnad.

Till följd av den nuvarande åldersfördelningen inom byggnadsindustrin kan arbetskraftstillgångarna i åldrarna över 44 år väntas minska under senare delen av 1970-talet. Än kännbarare blir förändringarna under 1980-talet. I yrken där de yngre ålderskategorierna f. n. dominerar starkt, såsom i VVS-branschen (se diagram 14.2), torde däremot inga större förskjutningar av denna art komma att ske. Den djupa svacka för åldersgruppen 35–45 år bland murare och träarbetare, som det sistnämnda diagrammet visar, kan väntas leda till att åldersklasserna inom främst gruppen 45–55 år bland dessa yrkesmän kommer att reduceras kraftigt under 1980-talet.

### 14.3 Arbetslöshet

Byggnadsverksamhetens andel av den totala sysselsättningen kan enligt byggplaneringsutredningen (Medel för styrning av byggnadsverksamheten, SOU 1970: 33) uppskattas till omkring 10 %. Av den vid arbetsförmedlingen registrerade totala arbetslösheten, som under åren 1960–1968 i genomsnitt uppgick till 26 300 per månad, svarade emellertid byggarbetskraften för 9 900 eller 38 %. Den höga arbetslösheten i byggnadsindustrin får främst tillskrivas säsongvariationerna i denna näring, som visserligen utjämnats avsevärt i förhållande till mellankrigstiden men som fortfarande är betydande. En ytterligare orsak till arbetslösheten är de ofta förekommande anställningsbytena inom stora delar av byggnadsarbetarkåren.

Den genomsnittliga arbetslösheten är högst bland byggnadsarbetarna i skogslänen. Den uppgick där till 7,5 % under 1960–1968. Lägsta arbetslösheten redovisas i storstadslänen, där den 1960–1968 uppgick till 2,6 %, medan övriga län redovisade 4,1 %.

Förutom dessa regionala variationer i arbetslöshetens omfattning förekommer också stora skillnader mellan olika kategorier bland byggnadsarbetarna. Den största arbetslöshetsrisken har betongarbetare utan yrkesutbildning. Också murarna har en förhållandevis hög säsongarbetslöshet. Däremot

Tabell 14.2 Antal arbetssökande arbetslösa byggnadsarbetare under 67 år i februari och augusti 1967–1970 vid arbetsförmedlingen i Stockholm med förorter samt i Göteborg.

Arbetsförmedling År	Yrkesgrupp									
	Betongarb		Murare		Målare		Träarb		Summa	
	febr	aug	febr	aug	febr	aug	febr	aug	febr	aug
<i>Stockholm med förorter</i>										
1967	1 194	316	391	96	390	17	735	196	2 710	625
1968	985	227	414	61	278	5	321	65	1 998	358
1969	637	140	265	18	122	2	108	20	1 132	180
1970	480	54	281	23	55	3	98	30	914	110
<i>Göteborg</i>										
1967	379	194	65	38	128	2	80	35	652	209
1968	451	184	115	24	139	4	64	10	769	222
1969	514	186	124	24	118	2	17	4	773	216
1970	491	191	109	47	85	22	29	14	714	274



synes målarna i storstadsområdena under de tre senaste åren ha haft tämligen stabila sysselsättningsförhållanden och kortvarig säsongavmattning i arbetstillgången.

*Antal medlemmar under 67 år i byggnadsarbetarnas erkända arbetslöshetskassa den 31 december 1970*

avdelningarna nr 1 och 40 (Stor-Stockholm samt Södertälje med Nynäshamn)	27 559
därav anläggningsarbetare	1 018
betongarbetare m. fl.	13 612
murare	2 010
rörarbetare	2 937
träarbetare	7 982
avdelning nr 12 (Göteborg)	14 262
därav anläggningsarbetare	204
betongarbetare m. fl.	6 537
murare	920
rörarbetare	1 512
träarbetare	5 089

*Antal medlemmar i målarnas erkända arbetslöshetskassa den 31 januari 1971*

avdelning nr 1 (Stor-Stockholm med Nynäshamn) samt avdelning nr 14 (Södertälje)	5 129
avdelning nr 3 (Göteborg)	2 033

Av intresse från saneringssynpunkt är främst sysselsättningsförhållandena för byggnadsarbetarna i storstadsområdena och vissa medelstora centralorter med äldre bebyggelse. Den vid arbetsförmedlingarna registrerade arbetslösheten under en vecka i varje månad (»mittmånadsstatistiken») ger ett visst mått på arbetslöshetens omfattning och variationer under skilda delar av året. I tabell 14.2 redovisas antalet arbetssökande arbetslösa byggnadsarbetare i Stockholm med förorter (inkl. Södertälje- och Nynäshamnsområdena) och Göteborg under låg- och högsäsongmånaderna under vissa år. Uppgifter om elektriker, plåtslagare och rörarbetare har inte medtagits i redovisningen. Arbetslösheten bland dessa yrkeskategorier är av ringa omfattning även vintertid.

Den redovisade fyraårsperioden omfattar för *Stockholmsområdets* del ett år med mycket omfattande arbetslöshet (1967) och tre år med god eller mycket god arbetstillgång inom byggnadsindustrin. Särskilt under 1969 och 1970 redovisades mycket låga

arbetslöshetssiffror för träarbetare och målare även under lågsäsongen. Några nämnda yrkeskategorier fanns sålunda inte i Stockholmsområdet. Mot slutet av 1970 skedde dock en påtaglig försämring av arbetstillgången, som emellertid inte drabbade målarna.

I *Göteborgsområdet* var variationerna i sysselsättningen mellan de olika åren under perioden 1967–1970 avsevärt mindre än i Stockholmsområdet. Också för detta område tyder arbetslöshetssiffrorna på att utrymmet för en ökning av byggnadsverksamheten varit ringa på grund av bristen på yrkesarbetare under högsäsongen.

Från *Malmö* har uppgifter om arbetslösheten bland byggnadsarbetarna erhållits för 1969 och 1970. Totalt sett var säsongarbetslösheten under de båda åren i denna ort av tämligen begränsad omfattning; endast 176 arbetssökande arbetslösa byggnadsarbetare under 67 år rapporterades i februari 1969. Av de arbetslösa var 49 murare och 69 målare. I februari 1970 var arbetslöshetssiffrorna i stort sett desamma. Även då berörde arbetslösheten främst murare och målare. Bland övriga yrkesarbetare var säsongarbetslösheten praktiskt taget obefintlig.

I orter utanför storstadsområdena med större saneringsverksamhet har uppgifter om arbetslösheten endast inhämtats från *Örebro*. Arbetslöshetsrapporten från arbetsförmedlingen upptog i februari 1969 nära 500 arbetslösa byggnadsarbetare. Arbetslösheten drabbade hårt såväl betongarbetare och träarbetare som murare och målare. I februari 1970 var sysselsättningsläget betydligt gynnsammare och arbetslösheten i byggnadsfacket begränsade sig då till 235 personer. Även under övriga månader under 1969 och 1970 låg arbetslöshetssiffrorna i Örebro på en betydligt högre nivå än i Malmö. I såväl Malmö som Örebro hade man en besvärande brist på yrkesmän under sommarhalvåret.

#### 14.4 Säsongutjämning

Vid de kontakter utredningen haft med byggnadsentreprenörer och fastighetskontor



i ett antal större städer samt med berörda länsarbetsnämnder har framkommit, att moderniseringsverksamheten på bostadsområdet under högsäsongen i byggnadsfacket i regel besväras av otillräcklig tillgång på yrkesmän, främst träarbetare, målare och elektriker. Med hänsyn till den arbetslöshet som förekommer bland byggnadsarbetarna under vintermånaderna är det självfallet angeläget för denna verksamhet, att säsongvariationerna inom byggnadsindustrin kan utjämnas så långt detta är möjligt. Möjligheterna att medverka till sådan utjämning i sysselsättningen får anses betydligt gynnsammare vid ombyggnad och upprustning av bostadshus än vid nybyggnad, eftersom de flesta arbetsmoment som vid nyproduktion måste bedrivas under bar himmel inte förekommer vid moderniseringsarbetena. Det har sålunda visat sig möjligt, att vid ombyggnad och förbättring hålla en större arbetsstyrka under vintermånaderna än under den varma årstiden. Enligt den vid fastighetskontoret i Stockholm upprättade sysselsättningsplanen för sådana arbeten under 1970 uppgick arbetsstyrkan till 250 man under augusti mot maximalt 365 under vintermånaderna. En ytterligare stegring av arbetstopparna under vintermånaderna och motsvarande minskning av arbetsstyrkan under sommarmånaderna på fastighetskontorets arbetsplatser uppges inte vara möjlig på grund av att administration och arbetsledning inte kan variera nämnvärt. Hänsyn måste vidare tas till arbetarnas önskemål om jämn sysselsättning och trygghet i anställningen, som är av särskild vikt vid moderniseringsarbeten, där det är vanligt att huvuddelen av arbetsstyrkan är över 45 år.

#### 14.5 Den äldre arbetskraften

På grund av den höga arbetstakten och den fysiska pressen i nybyggnadsarbetet övergår en relativt stor del av den äldre arbetskraften från nybyggnads- till ombyggnads- och reparationssektorn. Det är också en allmän strävan inom byggnadsindustrin att underlätta denna övergång. I betänkandet *Medelålders och äldre arbets-*

*kraft*, avgivet av en arbetsgrupp som tillsatts av AMS, SAF, LO och TCO (Stockholm 1960), angavs att av dem som sysselsattes inom nybyggnad var ca 30 % i åldern 50–69 år, medan denna ålderskategori utgjorde 60 % av dem som arbetade inom ombyggnadssektorn.

I byggarbetskraftsutredningens specialundersökning *Den äldre arbetskraften inom byggnadsindustrin* (SOU 1970: 46) har reparations- och ombyggnadsarbetens lämplighet för äldre arbetare framhållits i återgivna intervjuuttalanden.

Den äldre byggarbetskraftens situation har också undersökts av BFU och redovisats i *Bygg 70*, bilaga 3. Enligt denna undersökning fanns bland byggnadsfackförbundens medlemmar 58 000 betongarbetare, murare och träarbetare i åldern 45–66 år. En tredjedel av de totalt 75 000 byggnadsarbetare i åldern 45–66 år, som undersökningen representerade, redovisades i storstadsregionerna. Omkring 2/3 av byggnadsarbetarna i den nämnda ålderskategorin hade mer än 25 år i yrket. Undersökningen visade vidare, att den största arbetslösheten fanns bland arbetarna i åldersklassen 55–65 år. Bland de förslag till åtgärder, som framlades med anledning av undersökningsresultatet, nämndes särskilda avtal som reserverar lämpliga uppgifter för den äldre arbetskraften, t. ex. reparationsarbete, och att en större valfrihet mellan olika löneformer ges den äldre arbetskraften genom särskilda avtal.

Arbetskraftsfrågan i ombyggnadsverksamheten har, som tidigare berörts i kapitel 1, behandlats av Näringslivets bostadsutredning i skriften *Bygga om. Förnyelse av äldre bostadshus* (Stockholm 1961). Utredningen framhöll, att byggnadsföretagare, som i större eller mindre omfattning ägnar sig åt ombyggnad, företrädesvis använder äldre arbetskraft för sådana arbeten. Som orsak härtill anfördes att de äldre arbetarna har en större hantverksmässig kunnsighet och erfarenhet än de yngre. Vidare framhöll man att inom ombyggnadsverksamheten erbjuds den äldre arbetskraften möjligheter till en för dem bättre av-



passad arbetstakt än inom nyproduktionen. En ökad ombyggnadsverksamhet skulle därför få stor betydelse för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för de äldre byggnadsarbetarna. En sådan åtgärd skulle därjämte bidra till att bredda underlaget för rekrytering av arbetskraft till *reparationsarbeten*. Behovet av reparationer av bostadshus räknade man med skulle komma att växa sig allt starkare i framtiden, allteftersom de successivt större årgångarna av nya bostäder når reparationsmognad. Även vid reparations- och underhållsverksamhet vore en väl utvecklad hantverkstradition nödvändig. Ombyggnad kunde också bidra till att denna tradition hölls vid liv trots nyproduktionens specialisering.

De synpunkter på den äldre arbetskraftens lämplighet för ombyggnadsarbeten, som anförts av Näringslivets bostadsutredning, sammanfaller i stort sett med de synpunkter, som framförts av de byggnadsföretagare sneringsutredningen haft kontakt med. Man har understrukt, att moderniseringsarbetena fyller en viktig funktion också för företagen, som genom dessa arbeten får bättre möjligheter att trygga lämplig sysselsättning för äldre. Därmed skapas också bättre förutsättningar för stabilitet i arbetarkåren. Det har också framhållits att det är nödvändigt att i moderniseringsarbeten i största möjliga utsträckning ta i anspråk äldre byggnadsarbetare, då dessa har en vida större erfarenhet av behandlingen av äldre hus än de yngre arbetarna och därmed bättre förutsättningar att rätt utföra de olika arbetsmomenten vid såväl borttagning av inredning som vid restaurering. En mindre del av arbetsstyrkan bör dock bestå av yngre arbetare med hänsyn till vissa tyngre arbetsmoment. Vidare bör uppmärksammas att moderniseringsarbetena har betydelse för lärlingsutbildningen.

Snedra och vinda konstruktioner är rätt vanliga i äldre hus. Detta komplicerar snickeriarbetena och ställer därför stora krav på yrkesskicklighet hos träarbetarna. Från företagarhåll har framhållits, att noggrannhet och känsla för pietet vid behandlingen av trä vid modernisering ofta kan vara vik-

tigare egenskaper hos träarbetaren än flyhäntheten.

Dessa förhållanden får anses stärka den äldre arbetskraftens ställning. Å andra sidan bör beaktas att den största arbetskraftsreserven finns inom kategorin arbetare utan speciell yrkesutbildning men som dock kan ha lång erfarenhet av byggnadsarbete. Utnyttjandet av denna reserv kräver emellertid dels viss yrkesträning av dessa arbetare, dels tillgång till mindre komplicerade arbetsobjekt än dem som vanligen förekommer vid upprustning av äldre bostadshus.

Moderniseringsarbetets art är emellertid mycket växlande och beroende av husens byggnadsår och standard. Inom byggnadsindustrin väntar man emellertid, att den nya form av vuxenutbildning inom denna industri, som skall börja tillämpas fr. o. m. 1972 och som är mindre schemabunden än tidigare bedriven utbildning, kommer att underlätta de äldre byggnadsarbetarnas anpassning till mera mångsidiga arbetsuppgifter än de varit vana vid. De starkt begränsade möjligheterna för användning av hissar och kranar vid modernisering av äldre bostadskvarter försvårar arbetets rationalisering. De tunga arbetsmomenten torde därför inte kunna avskaffas. Å andra sidan är arbetstakten inom reparations- och moderniseringssektorn inte så högt uppriven som inom nyproduktionen. Arbetslagen inom den förstnämnda sektorn är också vanligen betydligt mindre än inom nyproduktionen, vilket från trivselsynpunkt torde tillmätas särskild betydelse av äldre arbetare. Man anser inom byggnadsindustrin, att rationaliseringsvinsterna främst är att vänta genom utbildning och organisation, som gör det möjligt att få till stånd en arbetarkår för reparation och modernisering, där de enskilda arbetarna är mera allroundutbildade och mindre bundna till speciella arbetsuppgifter än som för närvarande är utmärkande för arbetarna inom nyproduktionen.

Den äldre arbetskraftens sysselsättningsproblem och det faktum att de äldre arbetarna utgör den betydelsefullaste och största kategorin inom moderniseringsverksamhetens arbetarkår ställer emellertid krav på



långsiktig planering av denna verksamhet, inte minst med hänsyn till angelägenheten av att de äldre byggnadsarbetarna i görligaste mån garanteras trygghet i anställningen och kontinuitet i sysselsättningen. I detta sammanhang vill utredningen erinra om den överenskommelse om planering för en jämnare sysselsättning av arbetskraften, som träffats mellan byggarbetsmarknadens parter och arbetsmarknadsverket och som fr. o. m. den 1 juli 1966 tillämpas för hela landet. Arbetsorgan för denna samverkan är de till länsarbetsnämnderna knutna byggarbetsnämnderna (BAN). I instruktionen för BAN framhålls bl. a. att i rekommendation till byggföretag om påbörjandetid kan jämväl uttalande göras om att byggnadsarbetet helt eller till viss del bör förbehållas äldre arbetskraft. Beträffande ombyggnad och mindre upprustning av flerfamiljshus synes i regel rekommendation lämnas om att minst hälften av arbetsstyrkan skall utgöras av personer över 50 år.

#### 14.6 Löneformer och anställningsvillkor

Näringslivets bostadsutredning konstaterade i sin skrift *Bygga om. Förnyelse av äldre hyreshus*, att flertalet byggnadsföretagare saknade intresse för ombyggnadsuppgifter. En bidragande orsak härtil angavs vara svårigheterna att rekrytera lämplig arbetskraft, i varje fall under sommarhalvåret. Detta sammanhänge i sin tur med löneförhållandena, som gav arbetarparten sämre ekonomiskt utbyte än vid arbete i nyproduktionen. Man anförde att det i de flesta fall var mindre lämpligt eller t. o. m. omöjligt att vid ombyggnadsarbeten tillämpa de i byggnadsindustrin gängse ackordsnormerna. För såväl rena ackord som premieackord fordras, att den för ett visst arbete normala arbetstiden kan fastställas någorlunda korrekt i förväg, framhöll man vidare. Arbetet måste vara mätbart och skarpt avgränsat, om det skall kunna utföras utan nämnvärd inverkan av faktorer, som står utanför arbetarnas kontroll. Dessa villkor kan ofta inte helt uppfyllas. Näringslivets

bostadsutredning förordade därför i stället fast timlön och en rörlig premie för ombyggnads- och reparationsarbeten. En förutsättning härför var att dessa ackord kunde utformas som gemensamhetsackord för alla berörda arbetarkategorier. Därigenom skulle arbetare av skilda grupper stimuleras att hjälpa varandra i syfte att nedbringa den totala arbetstiden.

Dessa synpunkter har beaktats i det *ramavtal för reparations- och underhållsarbeten*, som år 1970 slöts mellan byggnadsindustriförbundet och byggnadsarbetareförbundet. Tillämpningen av ramavtalet är beroende av om avtal om reparations- och underhållsarbete kan träffas mellan parterna lokalt och företagsvis. Förhandlingarna om sådant avtal skall enligt ramavtalet utgå från en grundlön, som i Stockholm är 500 kr per vecka, i Göteborg 450 kr och i landet i övrigt 400 kr. På grundlönen kommer ett tillägg, vars storlek skall fastställas vid lokala förhandlingar och som därför avpassas efter löneläget i respektive ort. Parterna kan i stället för tillägg i form av tidlön träffa överenskommelse om ackord. Ackordslönen utformas som premieackord, vilket består av en fast del och en rörlig del i form av ackordspremie. Den fasta delen skall utgöras av den ovan nämnda grundlönen, såvida annan överenskommelse inte träffats. Murare, trä- och betongarbetare får gemensamt ackord.

Ramavtalet har också till syfte att skapa tryggare anställningsförhållanden för den äldre arbetskraften. Uppsägningstiden är för dem, som varit anställda i företaget 90 veckor och har veckolön, 28 dagar. Avtalet omfattar reparations- och underhållsarbete samt mindre ombyggnadsarbete, vilket i sin helhet inte beräknas överstiga en tidrymd av tre månader. Ramavtalet medger även viss kortare arbetstid.

Någon överenskommelse om tillämpningen av ramavtalet har hittills (aug. 1971) inte kommit till stånd. En liknande överenskommelse för BPA-företagen och deras anställda i Eskilstuna och Sundsvall har varit i kraft sedan 1968. Erfarenheterna uppges ha varit goda.



Gemensamhetsackord vid reparationsarbete förekommer vid allmännyttiga bostadsföretag bl. a. i Göteborg och Örebro. I andra orter, såsom Malmö, har denna ackordform också prövats.

### 15.1 Nuvarande rivningsreglering

Enligt byggnadsstadgan den 30 december 1959 (SFS nr 612) fordras byggnadslov för rivning inom område med stadsplan. Detta krav avser främst att ge byggnadsnämnden möjlighet att bevaka att nödvändig försiktighet iakttas vid rivningen. Byggnadslagstiftningen hindrar i princip inte fastighetsägare att riva byggnad. Byggnadslov för rivning kan därför inte vägras exempelvis av det skälet att byggnaden är i gott skick och fortfarande kan användas. Sedan år 1966 gäller emellertid att i kommuner med mer än 30 000 invånare får rivning av flerfamiljshus inom område med stadsplan inte påbörjas förrän tillstånd (»igångsättningstillstånd») här till först erhållits av länsarbetsnämnd.

#### 15.1.1 Bakgrunden

Det ursprungliga förslaget till reglering av rivningen av bostadshus genom länsarbetsnämndernas tillståndsgivning framfördes i en departementspromemoria 1964 (inrikesdepartementet 13.11.1964). Förslaget innebar att 3 § tillämpningskungörelsen (1963: 269) till 1963 års lag om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete skulle få ett tillägg innebärande att igångsättningstillstånd skulle krävas för rivning av bostadshus även om rivningen inte innefattades i byggnadsarbete som avsåg vissa i kungörelsen angiv-

na byggnader (mindre enfamiljshus, bensinstationer, sporthallar, parkeringshus, varuhus och hus inrymmande kontors- eller banklokaler, kommunala förvaltningsbyggnader etc). Syftet med den föreslagna vidgade regleringen angavs vara att hindra rivning av byggnader, som med hänsyn till kvalitet och allmän beskaffenhet skulle kunna utnyttjas för bostadsändamål under ytterligare viss tid. Med hänsyn här till måste i arbetsmarknadsmyndigheternas tillståndsprövning även ingå att bedöma om rivningshuset vore saneringsmoget. Samråd borde därvid ske med hyresnämnd.

Promemorian remissbehandlades. *Hyresgästernas riksförbund*, *Svenska byggnadsindustriförbundet* jämte *Svenska byggnadsentreprenörföreningen* samt *Statens hyresråd* avstyrkte förslaget. De båda sistnämnda organisationerna samt *fastighetsägarerepresentanterna i Statens hyresråd* ansåg att förslaget, om det genomfördes, kunde försvåra önskvärd sanering. *SABO* meddelade, att organisationen inte kunde tillstyrka förslaget. Också *HSB* anmälde betänkligheter.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* framhöll, att åtgången av arbetskraft för själva rivningen av ett hus var ringa samt att härför användes grovarbetare med lägre sysselsättningsgrad än andra byggnadsarbetare. Styrelsen ville emellertid inte motsätta sig den föreslagna tillståndsprövningen hos länsarbetsnämnderna. *Bostadsstyrelsen*, *byggnads-*



styrelsen, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen och Svenska stadsförbundet (styrelsens majoritet) tillstyrkte men med reservationer. Bostadsstyrelsens tillstyrkande avsåg endast en övergångstid i avvaktan på en ändring av hyresregleringslagen. Svenska byggnadsarbetareförbundet tillstyrkte förslaget men hemställde samtidigt om en ytterligare och grundligare genomgång av möjligheten att på andra vägar skaffa belysning till lägenheter i orten. Svenska riksbyggen tillstyrkte under förutsättning att särskild hänsyn togs till sådan saneringsverksamhet, som är eftersträvat från samhällets synpunkt.

Statens hyresråd uttalade i sitt remissyttande att problemet med rivningarna överdrivits men fann det angeläget att motverka opåkallade rivningar. Åtgärder härför borde dock i första hand grundas på hyresregleringslagen. Dittills hade hyresnämnderna i mål om uppsägning för rivning i allmänhet inskränkt sig till att tillse, att hyresgästerna i rivningshuset bereddes tillfälle att hyra annan lägenhet, som de skäligen kunde godta. Hyresrådet förklarade sig i yttrandet berett att till hyresnämnderna utfärda anvisningar av innebörd att nämnderna vid prövning av giltigheten av uppsägning för rivning även skulle beakta om godtagbara skäl för rivningen fanns.

Åtgärder inom hyresregleringen. Den 18 januari 1965 utfärdade Statens hyresråd ett cirkulär (nr 141) till samtliga hyresnämnder angående rivningsfrågor. Hyresrådet fäste där nämndernas uppmärksamhet på önskvärdenheten av att de vid prövning av uppsägning för rivning även beaktade om uppsägningen i belysning av bl. a. allmänna synpunkter kunde anses vara obillig. Hyresnämnderna borde särskilt uppmärksamma om byggnad, som skall rivas utan att stadsplaneförhållanden gör det nödvändigt, kunde anses vara saneringsmogen. Av betydelse för nämndernas bedömning borde även vara om rivningen med hänsyn till planerad nybyggnad kunde komma att medföra tillskott eller förlust i fråga om antalet bostads-

lägenheter i orten.

Hyresrådets cirkulär har i en del fall lett till att uppsägning för rivning förklarats ogiltig. Hyresrådet har avgjort några mål av principiell betydelse för rivningsfrågan. Frågan om rivningen leder till ökat bostadsbestånd har därvid skjutits i förgrunden.

#### 15.1.2 Förarbetena till nuvarande bestämmelser

I en ny promemoria i ärendet från inrikesdepartementet, dagtecknad den 19 april 1966, framhölls att det inte sällan förekommer, att den som önskar riva ett bostadshus ställer nya bostäder till hyresgästernas förfogande, vilka dessa godkänner. Om hyresgästerna varit anmälda vid bostadsförmedling, har denna ibland medverkat till bostadsbytet. I sådana fall kommer rivningsfrågan inte under hyresnämnds prövning. Hyresregleringslagen kunde därför endast delvis lösa frågan hur rivning av användbara bostadshus skall komma under prövning och eventuellt förhindras.

I promemorian anfördes vidare att den reglering av byggnadsverksamheten, som sker på grundval av byggnadslagstiftningen, tillgodoser flera viktiga samhällsintressen: hälsovård, brandskydd, trafiksäkerhet, arbetarskydd, naturskydd. Också till försvarets, civilförsvarets och luftfartens intressen tas hänsyn vid bebyggelse. Byggnadslagstiftningen torde också ha till syfte att tillgodose det samhällsekonomiska intresset av att bebyggelsen blir så rationell som möjligt. Från bostadspolitisk synpunkt ställer byggnadslagstiftningen vissa minimikrav på bostädernas beskaffenhet. När det gäller rivning, som är en byggnadsåtgärd, tillgodoser likväl inte byggnadslagstiftningen några bostadspolitiska intressen.

Exempel på att rivning kan hindras i ett visst speciellt intresse finns inte i byggnadslagstiftningen med undantag av det rivningsförbud, som föreskrivs i lagen den 9 december 1960 (nr 690) om byggnadsminnen. Under hänvisning härtill anfördes i promemorian att det inte var någon framkomlig väg att genom ändring i byggnadsla-



gen eller byggnadsstadgan skapa möjligheter att inskränka rivning av bostadshus. Eventuell lagstiftning borde därför ske på områden med närmare anknytning till bostadspolitiken eller byggnadsverksamhetens ekonomiska förutsättningar.

Rivning av bostadshus utan tidsmässig samordning med de övriga åtgärder för genomförande av den plan, vari rivningen är ett led, kan således innebära, framhölls i promemorian, att bostadsmarknaden tidigare än nödvändigt undandras ett antal bostäder. I vilken omfattning detta skett hade dock inte klarlagts.

I promemorian hänvisades till den ändrade lydelsen av 1 § lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete som genom lag den 17 december 1965 (nr 809) trädde i kraft den 1 januari 1966 och som innebär, att Kungl. Maj:ts förordnande om igångsättningstillstånd kan grundas inte bara som tidigare på allvarlig brist på arbetskraft i byggnadsindustrin utan också på annat avsevärt hinder för byggnadsverksamheten. Mot denna bakgrund syntes krav på igångsättningstillstånd för rivning av bostadshus inte vara oförenligt med grunderna för lagstiftningen om sådana tillstånd. Det fanns inte anledning att tillåta rivning av bostadshus i större utsträckning än rivning av kontors- och affärshus, om man bortsåg från den enskilda byggnadens skick. I båda fallen borde dock rivningen tillåtas, om den skedde i samband med uppförande på samma plats av en byggnad för vilken igångsättningstillstånd inte fordrades.

Krav på igångsättningstillstånd för rivning av bostadshus borde enligt promemorian kunna begränsas till kommuner med förslagsvis över 30 000 invånare. Vidare borde endast rivning av flerfamiljshus omfattas av krav på igångsättningstillstånd.

Eftersom syftet med införande av tillståndskrav för rivning av bostadshus vore att hindra att användbara bostäder undandros bostadsmarknaden, borde rivning tillåtas om huset inte längre var tjänligt för sitt ändamål, såsom när detta var *utdömt av hälsovårdsnämnd* – och kanske av den anledningen stod tomt – och det skulle va-

ra förenat med oskäligen kostnader att sätta det i stånd. Kostnadernas skälighet borde bedömas mot bakgrunden av lagstiftningens syfte att bostadsbyggandet vid brist på bl. a. kapital inte skulle behöva stå tillbaka för mindre angelägen byggnadsverksamhet. Kapital borde då självfallet inte användas för att på ett klart oekonomiskt sätt reparera en utdömd eller i övrigt uppenbart saneringsmogen byggnad. Det kunde också vara ekonomiskt nödvändigt att riva ett bostadshus för att en stadsplan skulle kunna genomföras.

Arbetsmarknadsmyndigheterna (länsarbetsnämnderna) skulle inte avgöra byggnaders saneringsmognad eller vikten av att stadsplaner genomfördes. För denna bedömning skulle anlitas kommunens byggnadsnämnd. Även om byggnadsnämnden i allmänhet inte hade till uppgift att pröva saneringsmognaden, förelåg det dock inte något hinder för länsarbetsnämnden att inhämta byggnadsnämndens yttrande i sådana frågor.

### 15.1.3 Författningsändringen

Den nödvändiga författningsändringen för att tillgodose kravet på igångsättningstillstånd för rivning av bostadshus genomfördes den 6 maj 1966 genom att i 3 § kungörelsen den 31 maj 1963 (nr 269) med tillämpningsföreskrifter till lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete intogs en ny bestämmelse (punkt 12). Bestämmelsen innebär att med byggnadsarbete skall även avses rivning av flerfamiljshus inom område med stadsplan i kommun med mer än 30 000 invånare.

Föreskrifter angående *tillämpningen* av författningarna om byggnadsregleringen lämnas i *AMS:s cirkulär B*: 1 den 6 december 1968. Rivningen av bostadshus behandlas däri under punkt 4.2. Där föreskrivs i enlighet med förslaget i departementspromemorian att innan beslut fattas om igångsättningstillstånd för rivning av bostadshus, skall byggnadsnämndens yttrande rörande fastighetens tjänlighet som bostadshus inhämtas. Vidare sägs att sådant yttrande kan



Tabell 15.1 Lägenhetsutrustning i hus, rivna 1966–1968 i kommuner med minst 30 000 invånare.

Lägenheter i rivna hus	Lägenhetsutrustning					
	Med wc + cv		Med wc utan cv	Utan wc		
	Med bad	Utan bad		Med cv	Utan cv	
Antal	22 028	1 631	2 311	4 099	1 609	12 378
%	100	7	11	19	7	56

behöva inhämtas också från hyresnämnd och/eller hälsovårdsnämnd.

### 15.2 Rivningsverksamhetens omfattning åren 1966–1968 i vissa kommuner

I riket fanns 1969 41 kommuner som hade mer än 30 000 invånare. Enligt primäruppgifter till statistiska centralbyråns rivningsstatistik uppgick i dessa kommuner hela antalet rivna lägenheter i flerfamiljshus under åren 1966–1968 till 19 605. Härtill kom 2 423 rivna småhus. Lägenhetsutrustningen med hänsyn till förekomst av wc, centralvärme (cv) och bad i de rivna lägenheterna framgår av tabell 15.1.

Hela bostadsbeståndet i de 41 kommuner, där rivningsregleringen 1969 var tillämplig, omfattade den 1 november 1965 1 249 000 lägenheter. Därav var 215 000 lägenheter i småhus. Bostäder i lägsta kvalitetsgruppen (gr 7), dvs. lägenheter som saknade vattenledning (va) och/eller avlopp (av), uppgick till ca 15 000 eller något mindre än 1 % av hela bostadsbeståndet. Till kvalitetsgrupperna 4–6<sup>1</sup>, som omfattar bostäder med viss utrustning men där badrum, el- eller gasspis samt kylskåp saknas, hade 158 000 bostäder i de 41 kommunerna förts.

Tillgänglig rivningsstatistik medger ej direkt jämförelse med bostadsräkningens kvalitetsgrupper, men en viss vägledning vid bedömningen av de rivna lägenheternas kvalitet erhålls dock av rivningsstatistiken. Som tabell 15.1 visar saknade mer än hälften av de rivna lägenheterna wc och centralvärme.

En fjärdedel av lägenheterna var utrustade med centralvärme, medan lägenheter som hade såväl wc, centralvärme som badrum begränsade sig till 7 %. I nära 2/3 av de rivna lägenheterna saknades wc.

Uppgifter om rivningsverksamheten inom kommuner med minst 500 rivna lägenheter under 1966–1968 redovisas i tabell 15.2, där kommunerna grupperats med hänsyn till rivningens omfattning. De tre största städerna jämte Norrköping svarade för nära 70 % av den rivning som skedde under den nämnda perioden. Lägenhetsutrustningen i de rivna lägenheterna varierar avsevärt mellan kommunerna. Sämst utrustade var lägenheterna i Norrköping, Solna och Karlskrona, där mer än 90 % av de rivna lägenheterna saknade såväl centralvärme som wc. Också i Göteborg, Malmö och Uppsala hade dessa lägenheter en påfallande låg utrustningsstandard. Stockholm hade de bäst utrustade rivningslägenheterna. Av de 3 404 lägenheter, som 1966–1968 revs i denna stad, var det endast 99 lägenheter (3 %) som saknade både centralvärme och wc.

### 15.3 Enkät hos byggnadsnämnder och länsarbetsnämnder

I skrivelse till länsarbetsnämnderna den 28 maj 1969 begärde saneringsutredningen vissa uppgifter om omfattningen och behandlingen av ärenden rörande igångsättningstillstånd för rivning av flerfamiljshus åren 1966–1968. Samtidigt begärdes hos byggnadsnämnderna i de av rivningsregleringen berörda kommunerna uppgifter om behandlingen av ansökningar om igångsättningstillstånd för rivning av flerfamiljshus, som re-

<sup>1</sup> Grupp 4 = va + av + wc  
» 5 = va + av + cv  
» 6 = va + av

Tabell 15.2 Lägenhetsutrustning i hus rivna 1966—1968 i kommuner med minst 500 rivna lägenheter.

Kommun	Totala antalet lägenheter i kv gr		Antal lägenheter i rivna hus	Därav				
				Med wc + cv		Utan wc		
	4—6	7		Med bad %	Utan bad %	Med wc utan cv %	Med cv %	Utan cv %
Göteborg	33 984	1 321	5 109	3	10	2	12	72
Stockholm	31 792	2 447	3 404	11	17	67	2	3
Malmö	15 105	613	1 619	2	3	18	4	72
Norrköping	6 840	913	1 387	3	1	1	4	91
Gävle	3 580	455	769	11	13	14	1	61
Västerås	2 170	154	758	8	17	20	20	35
Borås	3 902	327	754	11	19	3	10	57
Uppsala	3 410	520	746	4	7	7	10	72
Eskilstuna	2 773	231	653	5	12	7	11	65
Solna	1 720	180	611	< 1	< 1	1	< 1	99
Helsingborg	4 854	267	571	3	11	7	22	57
Karlskrona	926	145	530	1	1	2	3	93
Summa	111 056	7 573	16 911	6	10	18	8	58

mitterats till byggnadsnämnderna från länsarbetsnämnderna.

Enkäten hos länsarbetsnämnderna gav vid handen, att 747 ansökningar om igångsättningstillstånd för rivning avseende 1 594 hus med 9 744 lägenheter beviljats av länsarbetsnämnderna, medan endast 14 ansökningar berörande 32 hus med 487 lägenheter avslagits. Av de avslagna ansökningarna gällde tio ansökningar (398 lägenheter) Stockholms län, tre ansökningar Malmöhus län (86 lägenheter) och en ansökan Kalmar län (3 lägenheter).

En genomgång av de tio avslagna ansökningarna i Stockholms län, som företogs i december 1970, visade att i fem fall avseende ca 300 lägenheter hade byggherrarna sedermera vidtagit förberedelser för ombyggnad eller påbörjat eller genomfört denna. I ett fall omfattande 34 lägenheter hade tillstånd för rivning efter en tid beviljats, sedan en undersökning av kostnaderna för en eventuell ombyggnad visat sig så höga att en rivning och nybyggnad vore en rimligare lösning. I de fyra återstående fallen (65 lägenheter) var byggherrn alltför tveksam inför ombyggnadsalternativet.

Vid årsskiftet 1968/69 fanns 23 bordlagda ansökningar, därav hos länsarbetsnäm-

den i Stockholms län 6 ansökningar och i Göteborgs och Bohus län 17 ansökningar. De bordlagda ansökningarna avsåg sammanlagt 406 lägenheter. Som orsak till bordläggning angav länsarbetsnämnden i Stockholms län i samtliga fall, att närmare uppgifter om tidpunkten för igångsättning av nyproduktion avvaktades. Länsarbetsnämnden i Göteborgs och Bohus län meddelade, att anledningen till bordläggning i 14 fall var att rivningslov ej meddelats, medan tre ansökningar bordlagts på grund av att ifrågavarande bostadshus ej utrymts, trots att byggnadslov för rivning lämnats.

Endast länsarbetsnämnden i Stockholms län uppgav, att regleringen haft betydelse för utjämning av skillnader i sysselsättningen inom byggnadsverksamheten mellan olika år och för säsongutjämningen. Något intresse av att bibehålla regleringen synes inte föreligga hos någon av de övriga nämnderna.

Enkäten hos de 41 byggnadsnämnderna besvarades skriftligen av 31 nämnder. Två av dessa – byggnadsnämnderna i Täby och Huddinge – meddelade, att rivning av flerfamiljshus ej företagits under åren 1966–1968. Elva nämnder uppgav, att ansökningar om igångsättningstillstånd ej alls remit-



terats till kommunen av länsarbetsnämnden. Till dessa hörde byggnadsnämnderna i följande städer.

Nyköping	Växjö	Trelleborg	Trollhättan
Eskilstuna	Karlskrona	Mölnålar	Karlstad
Linköping	Uddevalla	Falun	

Byggnadsnämnden i *Linköping* uppgav, att länsarbetsnämnden inte i något fall begärt yttrande från byggnadsnämnden men däremot brukat höra socialnämnden. — I *Lund* hade drätselkammaren fått två ärenden på remiss från länsarbetsnämnden. I båda fallen hade ansökningen tillstyrkts, sedan fastighetsnämndens synpunkter först inhämtats. I *Trelleborg* hade i samtliga fall rivningslov beviljats, innan igångsättningsstillstånd meddelats av länsarbetsnämnden, varför remissbehandling för byggnadsnämndens del ej ansetts erforderlig.

Synpunkter på rivningsregleringen erhöles endast i ett tiotal enkätsvar. Synpunkterna återges i det följande.

*Stockholm*: Byggnadsnämnden har inte uttalat sig om rivningsregleringens betydelse för den verksamhet som åvilar nämnden. Frågorna i enkäten i övrigt har besvarats av stadsbyggnadskontoret. I enkätsvaret framhålls bl. a. att stadsbyggnadskontoret genom byggnadslovsbyrå och stadsplaneavdelningens saneringsbyrå bedriver en omfattande rådgivning till allmänheten. Detta resulterar i regel i att ansökan om rivning inte inlämnas, när kontoret bedömer utsikterna till bifall ringa eller obefintliga. Möjligheter föreligger för företagarna att officiellt få besked av nämnden huruvida en tillämnad rivning i princip kan förordas av denna. Detta besked kan erhållas innan åtgärder företas för fastighetens utrymning och innan ansökan om tillstånd till rivning insänds till länsarbetsnämnden. Rådgivningen och den här nämnda rutinen i ärendebehandlingar gör att remisserna från länsarbetsnämnden till så stor del kan tillstyrkas.

*Uppsala*: Ingen ansökan har avstyrkts av byggnadsnämnden. Rivningarna kommer ibland för tidigt med hänsyn till pågående stadsplanearbete med påföljd att rivningstomter lång tid ligger outnyttjade och trasar sönder stadsbild.

*Linköping*: Rivningsverksamheten i staden är av begränsad omfattning och har i regel icke gått ut över några rejäla hus, som efter ombyggnad skulle kunnat bli fullt funktionsdugliga. Rivningarna innebär i huvudsak en successiv utgallring av uppenbart dåliga hus, som

det icke vore försvarligt att bibehålla. I speciella citylägen förekommer visserligen fall, då man river hus som det ur allmän synpunkt hade varit önskvärt att behålla. Men då är det de kulturhistoriska och stadsbildsvårdande aspekterna som är aktuella. Man kunde önska ett lagskydd mot rivning av hus av kulturhistoriskt eller miljömässigt värde (även om detta värde inte är i »riksklass» så att byggnadsminneslagen möjligen kan tillämpas). Man kunde åtminstone önska en lagfäst möjlighet att vägra rivningslov till dess ett av byggnadsnämnden godtagbart projekt till nybebyggelse på tomten föreligger.

*Jönköping*: Regleringen har ingen betydelse.

*Växjö*: Rivningen är begränsad till den lilla centrumdelen med privatägda hus, där nybyggnadsverksamhet får anses oundviklig.

*Kalmar*: Även om endast en ansökan har avstyrkts, så torde regleringen haft en bromsande effekt på onödiga rivningar.

*Karlskrona*: Regleringen fungerar tillfredsställande.

*Helsingborg*: I denna kommun har fastighetsnämnden besvarat enkäten. Nämnden har i ett par fall avstyrkt rivningsstillstånd för bostadshus belägna i den centrala delen av staden, där fastighetsägaren planerat att uppföra kontors- och affärshus. De befintliga bostadshusen är av sådan kvalitet att lägenheterna med rimliga reparationskostnader bör kunna utgöra fullt acceptabla bostäder, åtminstone under en 10-årsperiod. De planerade nybyggnaderna har ej erfordrats av stadsbyggnadsskäl eller på annat sätt bedömts nödvändiga under den närmaste tiden.

I flertalet fall har de befintliga bostadshusen helt eller delvis evakuerats innan tillstånd till rivning begärts. Fastighetsnämndens avstyrkande har ej fått den önskade effekten för bostadsförsörjningen, enär hyresvärdarna föredragit att låta lägenheterna stå tomma efter evakueringen.

Fastighetsnämndens ställningstagande i rivningsärenden har vidare försvårats av att lägenheterna vid tidpunkten för tillståndsprövningen varit i mindre gott skick på grund av den vandalisering som orsakats av för tidig evakuering. Om rivningsregleringen skall vara effektiv, bör enligt fastighetsnämndens mening tvång för fastighetsägarna att hyra ut lägenheterna införas. Ett tillstånd till rivning skulle då också innefatta ett medgivande att evakuera lägenheterna.

*Lund*: Byggnadslagstiftningen ger relativt begränsade möjligheter att hindra rivningar. Det torde därför vara befogat från såväl bostadspolitisk som samhällsekonomisk synpunkt att behålla nuvarande rivningsreglering. En fortsatt rivningsreglering har dessutom sin stora betydelse för samordningen i tid mellan riv-



ning och nybyggnad. Risk finns annars för att obebyggda fastigheter kommer att få en förödande verkan på stadsbilden under avsevärd tid.

*Malmö:* Enkäten har besvarats av fastighetskontoret. Regleringen av rivningsverksamheten är enligt kontoret av värde genom att den möjliggör för det allmänna att exempelvis hindra rivning av fastigheter som innehåller från bostadsförsörjningssynpunkt värdefulla lägenheter, även om de ej är moderna. Vidare kan regleringen användas som ett instrument bland andra att styra saneringsverksamheten.

*Göteborg:* Regleringen har ingen betydelse för byggnadsnämndens verksamhet. För drätselkammare och kommunalförvaltning är det av betydelse att sanerings- och bostadsbyggnadsprogram inte sönderbryts genom att igångsättningsstillstånd för rivning av fastigheter vägras.

*Västerås:* Nämnden besvarade inte enkäten men vid underhandskontakt med saneringsutredningen meddelades att det planmässiga samarbetet i staden är så intimt att behov av reglering av rivningsverksamheten med länsarbetsnämndens medverkan inte föreligger.

#### 15.4 Utredningens synpunkter

Bostadsförsörjningsläget i såväl storstadsområden som i ett stort antal expansiva industri- och serviceorter i andra landsdelar är alltså sådant, att åtgärder för att hindra att godtagbara bostäder avgår ur beståndet är motiverade. I kapitel 9 har föreslagits olika insatser för att stimulera till ombyggnad och upprustning av äldre bostadshus. Därmed tillgodoses också önskemålen om en bättre stadsvård. För att nya saneringsproblem inte skall uppkomma är det synnerligen angeläget, att underhållet av bostadshus inte i framtiden eftersätts. Genom kontinuerligt underhåll skulle en gradvis upprustning av bostadsbeståndet i helt annan utsträckning än för närvarande bli möjlig och bättre förutsättningar skapas för bevarandet av värdefulla miljöer och begränsning av de samhällsliga saneringskostnaderna.

De bostadssaneringsprogram, som föreslagits i kapitel 5, kommer att grundas dels på en av kommunen utförd inventering av det äldre bostadsbeståndet med klassificering av bebyggelsen, dels en bedömning av saneringsbehovet samt dels antaganden om

utvecklingen på längre sikt. Med beaktande av tillgängliga administrativa och ekonomiska resurser skall programmet innehålla förslag till saneringsåtgärder och tidplan för dessas genomförande.

Inventeringen bör kunna ge underlag för en bedömning av vilka byggnader som kan anses vara funktionsdugliga både på kort och lång sikt och som av olika skäl bör åtgärdas samt vilka fastigheter som bör rivas.

Syftet med bostadssaneringsprogram är att åstadkomma en programmerad, successiv förbättring av det äldre bostadsbeståndet. Det är därför angeläget, att evakuering och avgång av lägenheter följer programmets intentioner. Samhället måste därför ha möjligheter att hindra att godtagbara bostadshus rivs och att uppskjuta rivning av bostadsförsörjningsskäl. De följdinvesteringar som drabbar kommunen vid nybyggelse av mark medför att det är ett kommunalekonomiskt intresse att bevaka rivningsverksamheten och hindra att godtagbara bostäder undandras bostadsmarknaden av kommersiella skäl. Rivningsreglering kan också vara av betydelse för att bevara kulturhistoriskt intressanta byggnader och från miljösynpunkt värdefull bebyggelse.

Den nuvarande regleringen av rivningen av flerfamiljshus genom tillståndsgivning av länsarbetsnämnderna har varit en provisorisk åtgärd. Den vidtogs på grund av svårigheterna att inom ramen för byggnadslagstiftningen eller hyresregleringen snabbt få till stånd bestämmelser, som gjorde det möjligt att hindra från bostadsförsörjningssynpunkt omotiverad rivning av bostadshus.

De uppgifter om rivningsregleringen, som lämnats av länsarbetsnämnder och byggnadsnämnder, ger vid handen att endast en ringa del av ansökningarna har avslagits. I de fall där bifall ej kunnat meddelas, har det nästan enbart rört sig om bostadshus i Stockholm, Malmö och Helsingborg. I de flesta kommuner förefaller regleringen endast ha varit en formalitet, och i åtskilliga kommuner har inte ens de formella kraven på föreskrivna rutiner uppfyllts. Samhället synes sålunda ha haft mycket begränsade möjligheter att påverka saneringsverksamhe-



ten genom denna reglering. Av enkätsvaren att döma synes den främsta orsaken till regleringens ringa effekt ha varit, att de planerade rivningarna enbart gällt nednötta eller förfallna byggnader, där rivning och nybyggnad bedömts vara den enda tänkbara lösningen på saneringsfrågan.

Endast byggnadsnämnderna i *Kalmar* och *Lund* samt fastighetskontoret i *Malmö* och fastighetsnämnden i *Helsingborg* har ställt sig positiva till den nuvarande rivningsregleringen. Bland *länsarbetsnämnderna* är det – såsom framgått av tidigare redogörelse – endast länsarbetsnämnden i Stockholm som angivit, att rivningsregleringen haft någon betydelse för utjämning av skillnader i sysselsättningen inom byggnadsverksamheten mellan olika år eller för säsongutjämningen.

Bristerna i den nuvarande rivningsregleringen får anses bero på att regleringen inte baserats på långsiktig planering av vården av äldre bebyggelse. Utan sådan planering torde det inte vara möjligt att uppnå det syfte, för vilket regleringen tillkommit. Nuvarande administrativa förfarande innebär, att tiden mellan igångsättningstillstånd för rivning och den tidpunkt, när rivningen skall påbörjas, blir mycket kort. Då rivning måste förberedas genom evakuering, som ofta blir tidsödande, har byggnadsnämnden i Stockholm i egenskap av remissmyndighet för ansökningar om igångsättningstillstånd för rivning infört rådgivning i saneringsfrågor. Genom förhandsbesked till fastighetsägare om nämndens ställningstagande i rivningsärenden har nämnden i viss utsträckning kunnat animera byggherrarna att ompröva planerad rivning. Härigenom har under tiden 1966–1968 rivning av 300 lägenheter kunnat inhiberas. I stället har ombyggnad skett av dessa bostäder. Även i Malmö och Helsingborg har en viss uppbromsning av rivningarna skett. I dessa städer har de för bostadsförsörjningen ansvariga organen – fastighetsnämnderna – varit aktiva och haft inflytande på ställningstagandena.

Enligt den för bostadspolitiken gällande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun skall kommunerna bl. a. ha huvudan-

svaret för planeringen och genomförandet av bostadsproduktionen. Vissa frågor om kommunernas medverkan i bostadspolitiken behandlas i 1947 års lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (SFS 1947: 523), benämnd bostadsförsörjningslagen. Genom denna lag har kommunerna tilldelats betydelsefulla uppgifter i samband med den statliga lån- och bidragsgivningen på bostadsområdet. Enligt bestämmelserna i de olika låne- och bidragskungörelserna är kommunerna skyldiga att ikläda sig visst ekonomiskt ansvar som förutsättning för lån. Kommunerna beslutar vidare om bostadstillägg för barnfamiljer. Den nämnda lagen ger också kommunerna rätt att genom egna ekonomiska åtgärder främja bostadsförsörjningen. Där finns också de grundläggande bestämmelserna om kommunernas skyldighet att upprätta bostadsbyggnadsprogram, som enligt ovan i fortsättningen förutsätts innehålla bostadssaneringsprogram.

Bostadsförsörjningslagen bör därför kompletteras med bestämmelser som dels klargör kommunens ansvar för saneringsverksamheten, dels ger kommunen befogenhet att genom tillståndsgivning reglera rivning av byggnad med hänsyn till bostadsförsörjningen.

Vid ställningstagandet rörande vilket kommunalt organ som bör handha rivningsregleringen bör beaktas att en rad olika facksynpunkter kan behöva läggas på ett rivningsärende. Sålunda bör plansynpunkter, tekniska och ekonomiska bedömningar, bostadsförsörjningssynpunkter, sanitära hänsyn och kulturhistoriska bedömanden ges utrymme vid behandlingen av sådana ärenden. Dessa synpunkter företräds av olika kommunala organ, men den samordnande funktionen bör enligt utredningen uppdras åt *byggnadsnämnden*, som därför bör bli beslutande organ i rivningsärenden. En administrativ fördel härmed är att beslut om tillstånd för rivning av flerfamiljshus, där bostadsförsörjningsaspekten spelar en avgörande roll (rivningstillstånd), och rivningslov enligt byggnadsstadgan kan beviljas av ett och samma organ.



Bostadsförsörjningssynpunkten som bevakas av kommunens styrelse eller där så förekommer, fastighetsnämnd, berör främst fastigheter som inrymmer bostäder, medan de andra bedömningsfaktorerna kan gälla såväl bostadshus som fastigheter som används för annat ändamål. Plansynpunkter bevakas av byggnadsnämnden. Kulturhistoriska värden har också betydelse vid planbedömanden, varvid samråd bör ske med antikvariska myndigheter. I vissa kommuner har särskild kultur nämnd tillsatts för handläggning av bl. a. hithörande frågor. Byggnadsnämnd eller annan kommunal nämnd, t. ex. fastighetsnämnd, kan göra teknisk-ekonomisk bedömning för prövning av rivningsfrågor från dessa synpunkter. Den sanitära aspekten företräds av hälsovårdsnämnden.

Mot förslaget att byggnadsnämnderna skall vara beslutande organ när det gäller tillstånd för rivning av flerfamiljshus kan göras den invändningen att byggnadsnämnden inte har tillgång till sakkunskap i bostadsförsörjningsfrågor. Vidare torde byggnadsnämndernas administrativa förutsättningar vara mycket varierande. Bäst torde dessa vara i storstadsområdena.

Saneringsutredningen har vid underhandskontakt med bygglagutredningen erfarit att en delreform med hänsyn till behovet av rivningsreglering eventuellt kan komma att övervägas. Därvid skulle ovan anförda planmotiv m. m. komma att beaktas. Eftersom det emellertid krävs en rivningsreglering av bostadsförsörjningsskäl erfordras en provisorisk lagstiftning i avvaktan på bygglagutredningens förslag. Denna lagstiftnings huvudinriktning bör vara att reglera rivning av flerfamiljshus från bostadsförsörjningssynpunkter. Av stor vikt är också att sådana synpunkter får avgörande betydelse vid prövningen av besvärssärenden.

### 15.5 Förslag

Med hänsyn till de uppgifter statsmakterna ålagt kommunerna inom bostadspolitiken och de stora ekonomiska åtaganden, som lösandet av dessa uppgifter innebär, får det anses naturligt, att kommunerna själva får

svara för den tillståndsgivning, som hittills åvilat länsarbetsnämnderna.

I avvaktan på att frågan om rivning av bebyggelse kan regleras genom planbestämmelser eller på annat sätt, frågor som för närvarande utreds av bygglagutredningen, föreslår saneringsutredningen, att nu gällande provisoriska bestämmelser om rivningsreglering ersätts med en ny provisorisk lagstiftning, där beslutsfunktionen överflyttas från länsarbetsnämnderna till kommunerna.

De skilda bebyggelsestrukturer som utmärker kommunerna nödvändiggör, att centrala riktlinjer eller föreskrifter ges sådan flexibilitet, att lokala variationer kan beaktas. Kommunerna bör därför ges frihet att med ledning av centralt angivna riktlinjer själva bestämma, om rivningsreglering skall införas för hela kommunen eller delar av denna genom någon form av zonindelning.

För att underlätta för sökanden skall ansökan om rivningstillstånd avseende prövning enligt den nu föreslagna provisoriska lagen liksom rivningslov enligt byggnadsstadgan inges till och prövas av byggnadsnämnden, därest kommunfullmäktige ej anorlunda bestämmer. Ansökan som avser tillstånd för rivning av bostadshus bör först remitteras till det organ i kommunen, som har ansvaret för bostadsförsörjningsfrågorna (förmedlingsorganet). Dess ställningstagande i sakfrågan bör vara avgörande för byggnadsnämndens beslut om rivningstillstånd.

Regler för *den individuella prövningen* av ansökningar om rivningstillstånd bör anges i en särskild kungörelse om rivning av bostadshus (flerfamiljshus). Kungörelsen bör innehålla bestämmelser om att rivning av sådant hus ej får företas, förrän tillstånd härtill (rivningstillstånd) erhållits av byggnadsnämnd eller det organ åt vilket kommunfullmäktige uppdragit att handlägga sådana ärenden i byggnadsnämnds ställe. I kungörelsen bör också anges att i kommuner, som upprättar bostadsbyggnadsprogram, skall dessa program vara vägledande för förmedlingsorganets ställningstagande vid bedömning av ansökan om rivningstillstånd, som för yttrande översänts av bygg-



nadsnämnd. Kungörelsen bör vidare innehålla regler för anförande av besvär och hänvisningsstadgande med hänsyn till byggnadsstadgans bestämmelser om byggnadslov.

För att rivningsförbud skall efterföljas krävs någon form av *påföljdsregel* vid överträdelse av kungörelsen. Har förbud mot rivning utfärdats och förvaltar fastighetsägare ej fastighet i enlighet med kraven i bostadssaneringslagen och den allmänna hyreslagen, skall detta kunna vara skäl till tvångsförvaltning.

*Besvärsrätt.* Fastighetsägare bör alltid ha besvärsrätt rörande beslut om rivningstillstånd. I vissa lägen har hyresgäst tillerkänts besvärsrätt i rivningsfrågor. Utvecklingen synes också gå mot vidgad besvärsrätt för denne. Med hänsyn härtill bör hyresgäst ha besvärsrätt även i den föreslagna provisoriska lagstiftningen om rivningsreglering. Kommunens förmedlingsorgan bör vidare kunna överklaga byggnadsnämnds beslut och beslut av besvärsinstans.

*Besvärsinstanser.* Med hänsyn till att bostadsstyrelsen är det organ som på riksplånet har ansvar för bostadsfrågorna och som ger anvisningar för upprättande av bostadsbyggnadsprogram, bör detta ämbetsverk vara första besvärsinstans. Vid prövning av besvärsärende bör bostadsstyrelsen medges rätt att infordra yttranden från länsorgan och andra myndigheter, som kan ge värdefull vägledning för beslut i ärendet. Besvär över bostadsstyrelsens beslut bör få anföras hos Kungl. Maj:t.

### 15.6 Kapitelbilaga. Författningsförslag

- A. Förslag till ändring i viss del av lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande.
- B. Förslag till Kungörelse angående rivning av bostadshus (rivningskungörelsen).
- C. Förslag till ändring i viss del av lagen den 5 juni 1970 (nr 246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet.
- D. Förslag till ändring i viss del av lagen den 17 december 1970 (nr 998) om arrendenämnder och hyresnämnder.
- E. Specialmotivering



### A. Förslag till

#### ändring i viss del av lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande

Härigenom förordnas dels att 3 § lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges, dels att i lagen skall införas en ny §, 3 a, av nedan angiven lydelse.

(Nuvarande lydelse)

3 §

I ----- bestämmer

(Föreslagen lydelse)

I den ----- ändamålsenligt sätt. I bostadsbyggnadsprogram skall ingå bostadssaneringsprogram för det äldre bostadsbeståndet.

Bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram skall upprättas ----- myndigheten.

Närmare föreskrifter om bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram ----- Kungl. Maj:t bestämmer.

3 a §

Om tillstånd till rivning av bostadshus föreskrivs i rivningskungörelsen den / (SFS ).

Kommun får besluta om rivningskungörelsen skall tillämpas i hela eller i delar av kommunen.

Denna lag träder i kraft den

## B. Förslag till

### Kungörelse angående rivning av bostadshus (rivningskungörelsen)

Härigenom förordnas som följer

#### 1 §

För rivning av hus, som helt eller till väsentlig del används för bostadsändamål och inrymmer mer än två bostadslägenheter, erfordras tillstånd i den omfattning kommunen beslutat härom enligt 3 a § bostadsförsörjningslagen.

#### 2 §

Ansökan om tillstånd prövas av byggnadsnämnden, om ej kommunen beslutat att prövningen skall ankomma på annat kommunalt organ. Vid prövningen skall bedömas husets betydelse från bostadsförsörjningssynpunkt, varvid även hänsyn skall tagas till kultur- och miljömässiga värden.

Förmedlingsorganet bör i regel yttra sig över ansökan. För yttrandet bör kommunens bostadsbyggnadsprogram vara vägledande.

Om byggnadslov finns föreskrifter i byggnadsstadgan den 30 december 1959.

#### 3 §

Ansökan skall inges i god tid före planerad rivning.

#### 4 §

Påbörjas rivning eller vidtages eller underlåtes åtgärder i syfte att underlätta rivning, innan tillstånd meddelats eller sedan tillstånd vägrats får myndighet, som beslutar i tillståndsärenden, ansöka hos hyresnämnden om tvångsförvaltning, varvid lagen den 5 juni 1970 om tvångsförvaltning av bostadsfastighet skall i tillämpliga delar gälla.

#### 5 §

Talan mot kommunens beslut enligt denna kungörelse föres hos bostadsstyrelsen genom besvär. Mot styrelsens beslut får talan föras hos Kungl. Maj:t.

Mot beslut att ansöka om tvångsförvaltning får talan ej föras.

#### 6 §

Talan enligt 5 § får föras av fastighetsägare och hyresgäst.

#### 7 §

Bostadsstyrelsen får meddela föreskrifter angående tillämpningen av denna kungörelse.

Denna kungörelse träder i kraft den \_\_\_\_\_ och gäller till och med den 31 december 1976. Genom denna kungörelse upphävs 3 § 12) kungörelsen den 31 maj 1963 med tillämpningsföreskrifter till lagen om igångsättningsstillstånd för byggnadsarbete.



**C. Förslag till**

**ändring i viss del av lagen den 5 juni 1970 (nr 246) om tvångsförvaltning  
av bostadsfastighet**

Härigenom förordnas att 13 § lagen den 5 juni 1970 (nr 246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)*

13 §

Fråga ----- prövning

*(Föreslagen lydelse)*

Om ansökan om tvångsförvaltning i syfte att förebygga rivning stadgas i kungörelsen den / om rivning.

Denna lag träder i kraft den

**D. Förslag till  
ändring i viss del av lagen den 17 december 1970 (nr 998) om arrendenämnder  
och hyresnämnder**

Härigenom förordnas att 4 § lagen den 17 december 1970 (nr 998) om arrendenämnder och hyresnämnder skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)*

*(Föreslagen lydelse)*

4 §

5. pröva ----- bostadsfastighet

6. pröva ansökningar om tvångsförvaltning enligt kungörelsen den /

Ärende ----- belägen



### E. Specialmotivering

#### Förslag till ändring av lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (bostadsförsörjningslagen)

De allmänna motiven till ändringarna i bostadsförsörjningslagen har redovisats under 15 kap, avsnitt 15.4 och 15.5.

Till författningsändringarna må följande kommentarer göras:

#### 3 §

Bostadsbyggnadsprogram förutsätts i fortsättningen innehålla bostadssaneringsprogram. Kommunerna bör uttryckligen åläggas skyldighet upprätta dylika program. Som framhållits tidigare bör de lokala variationerna i bebyggelsestrukturen medföra att centralt utfärdade riktlinjer görs flexibla.

#### 3 a §

I ett nytt stadgande hänvisas till den särskilda rivningskungörelse, för vars innehåll skall redovisas nedan. Rivningsregleringen bör inte knytas till att bostadssaneringsprogram upprättats utan gälla generellt. Det sämsta beståndet kan antas bli redovisat i bostadssaneringsprogram. Regleringen bör emellertid omfatta alla fastigheter – även sådana som är i gott skick – som har betydelse från i första hand bostadsförsörjningssynpunkt. Programmet kan emellertid antas utgöra ett betydelsefullt underlag för bedömningen i många fall. Man har vidare anledning att räkna med att åtskillig tid förflyter efter lagens ikraftträdande, innan bostadssaneringsprogrammen är färdiga. Anvisningar skall utfärdas av central myndighet. Inventeringen enligt dessa anvisningar kan ta lång tid. Även detta talar mot att knyta rivningsregleringen till upprättade program. Man kan eljest få en lucka i tiden, som kan tänkas bli utnyttjad av illojala fastighetsägare. För att hindra en forcerad rivning under första tiden efter lagens ikraftträdande bör kommun kunna kräva rivningstillstånd redan från första ikraftträdandedagen. Beslut om eventuell zonindelning bör därför fattas före första giltighetsdag. Därmed nås också tidsmässig samordning med upphävande av igångsättningstillstånden för rivning enligt 3 § 12 p. kungörelsen den 31 maj 1963 med tillämpningsföreskrifter till lagen om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete (nytryckt i SFS 1967 nr 781). För de kommuner där rivningsproblemen är mest akuta torde underlag i form av inventeringar och dylikt för övrigt föreligga redan innan fullständiga bostadssaneringsprogram har upprättats.

I bostadsförsörjningslagen bör intas en regel om kommuns rätt att besluta om zonindelning för rivningsregleringen. Det förutsätts att åtminstone den äldre tätortsbebyggelsen alltid skall omfattas av rivningsskyddet. Bostadsstyrelsen bör i sina föreskrifter kunna ge närmare vägledning för lämpliga avgränsningar.

## Förslag till Kungörelse angående rivning av bostadshus (rivningskungörelsen)

De allmänna synpunkterna på kungörelsens innehåll har redovisats i kap. 15 under avsnitt 15.4 och 15.5. Vid utformningen av kungörelsen har hänsyn tagits till den nya förvaltningslag som antogs vid 1971 års riksdag. Lagen torde vara tillämplig även på en författning av här föreslagen typ. Mot den bakgrunden blir behovet av utförlig reglering i den särskilda författningen mindre. Endast om anledning finns till avvikelser från förvaltningslagen bör särskilda bestämmelser införas.

Samordning bör ske med den av utredningen föreslagna bostadssaneringslagen, där detta är sakligt motiverat. Genom den föreslagna kungörelsen kommer rivningsregleringen i kungörelsen den 31 maj 1963 med tillämpningsföreskrifter till lagen om igångsättningstillstånd att ersättas. Den nya regleringens innebörd är bl. a. att tjäna som ett komplement till bostadssaneringsprogrammen, så att dessa kan genomföras, men gäller även för hus i gott skick. Regleringen innebär, att prövningen av tillståndsfrågor överflyttas till kommunalt organ samt att rivningsskyddet vidgas i olika avseenden. För den enskilde fastighetsägaren torde rivningskungörelsen såsom sådan ej medföra några väsentliga olägenheter. I samband med upprättande av bostadssaneringsprogrammet bör det i allmänhet kunna klarläggas om rivning tillåts eller ej. Detta kan antas inverka på det sättet, att antalet ansökningar om tillstånd kommer att bli relativt lågt. I realiteten kan man anta att behov av tillståndsprövning huvudsakligen kommer att aktualiseras i gränsfall. Samtidigt kan emellertid kungörelsen tjäna som ett instrument för överprövning av bostadssaneringsprogrammet såvitt gäller enstaka hus.

Till författningen må följande kommentarer göras:

### 1 §

Omfattningen av tillståndsprövningen geografiskt bestäms av kommunen enligt förslaget till 3 a § bostadsförsörjningslagen.

Omfattningen när det gäller hustyperna framgår delvis av den allmänna redogörelsen i 15 kap. Som framhålls där är det främsta syftet med rivningsregleringen att hindra att godtagbara bostäder avgår ur beståndet. Samtidigt kan emellertid andra faktorer påverka bedömningen, såsom t. ex. kulturhistoriska och miljömässiga bedömanden. I sammanhanget bör erinras om att tredje lagutskottet i utlåtande nr 45/1969 överlämnat vissa motioner, som avsåg vidgat skydd för kulturhistoriska stadsmiljöer till saneringsutredningen. Det nu framlagda förslaget kan antas förbättra skyddet även i detta avseende såvitt gäller bostadshus. Hus, som uteslutande används till kontors- eller industriändamål, omfattas däremot ej av förslaget. Med den här föreslagna skrivningen ingår dock blandad bebyggelse i regleringen. Bakgrunden härtill är att även i sådana fall kan bostadsförsörjningsskäl göra sig gällande. I sammanhanget förtjänar påpekas att lagen den 5 juni 1970 om tvångsförvaltning av bostadsfastighet inte begränsats till att omfatta bara fastigheter med visst minsta antal bostadslägenheter. I och för sig är en samordnad rivningsreglering, där det kulturhistoriska och stadsmiljömässiga skyddet för alla byggnadstyper ingår, önskvärd. Med tanke på de speciella frågor, som kan aktualiseras vid ett rivningsskydd av sådana skäl och med hänsyn till att frågan om kulturminnesvårdens organisation f. n. utreds, synes det nu ej möjligt att ange hur samordningen med de antikvariska myndigheterna bör ske. Härtill kommer att kungörelsen givits en provisorisk karaktär, med hänsyn till att bygglagutredningen kan antas komma att studera rivningsregleringen i samband med bebyggelseregleringen i övrigt. Nu angivna frågor bör därför kunna tas upp av 1965 års musei- och utställningssakkunniga och bygglagutredningen. Grunderna för prövningen har angivits i 2 § rivningskungörelsen.



## 2 §

Frågan om vilket kommunalt organ, som skall besluta i tillståndsfrågan har behandlats i 15 kap. under 15.4. Förslaget medför valfrihet för kommunerna med beaktande bl. a. av den lokala kommunala organisationen och samordningen med byggnadslovsprövningen.

Som framgår av 15 kap. har särskild vikt fästs vid förmedlingsorganets yttrande i tillståndsärendena. Detta har ansetts böra komma till uttryck i kungörelsen. Även en hänvisning till att rivning kan kräva byggnadslov har ansetts motiverad.

## 3 §

Som framgår av redogörelsen i 15 kap. har den nuvarande rivningsregleringen i allmänhet haft ringa effekt. En bidragande orsak härtill kan ha varit att fastigheterna i fråga ofta evakuerats och vandaliserats eller förslummats lång tid före tillståndsprövningen. Det är därför angeläget att hindra att tillståndsmyndigheten vid prövningstillfället ställs inför mer eller mindre fullbordade fakta. Det föreligger ett klart behov av ett instrument, som medger prövning av frågan i ett tidigt skede. Härvidlag kan flera styrmedel ifrågakomma, bl. a. tvångsförvaltning, som behandlas under 4 § nedan. För att inskräpa vikten av att tillståndsprövningen sker i god tid bör kungörelsen innehålla uttrycklig föreskrift härom.

## 4 §

Som framhållits i 15 kap. krävs en effektiv påföljd för att hindra rivning i de fall där tillstånd krävs. Böter eller viten torde därvidlag ej vara effektiva, eftersom de med hänsyn till sin storlek kan kalkyleras in som en mindre del av byggkostnaden. Vad det gäller att se till är att en kännbar påföljd drabbar det fåtal fastighetsägare, som kan antas vara illojala mot lagstiftningen. Redan förekomsten av en mycket kännbar påföljd bör verka hämmande på antalet faktiska överträdelser. I 15 kap. berörs det fall, då rivning vägrats vid tillståndsprövningen. Här kan tvångsförvaltning behöva tillgripas som ett yttersta remedium. Detta gäller oavsett om tillståndsbeslutet vunnit laga kraft eller ej. Härutöver bör tvångsförvaltning också kunna tillgripas där fastighetsägaren genom olika åtgärder söker föregripa myndigheternas tillståndsprövning. Dit hör t. ex. evakuering innan tillståndsfrågan prövats, underlåtenhet att tillse att vandalisering ej sker. Sådana åtgärder skall i princip kunna hindras genom den föreslagna bostadssaneringslagen, varvid vitesföreläggande kan ifrågakomma. Tvångsförvaltningen tillkommer därför närmast som ett komplement till dessa regler. När det gäller utformningen av tvångsförvaltning synes ingen anledning föreligga att tillskapa ett särskilt system vid sidan av det, som finns i lagen den 5 juni 1970 om tvångsförvaltning av bostadsfastighet. I stället bör denna lags regler gälla i så stor utsträckning som möjligt även för rivningsfallen. De speciella frågor som här kommer upp är dock att förutsättningarna för ingripande enligt sakens natur blir andra. Vidare bör ställning tas till frågan om förordnande om tvångsförvaltning skall beslutas av det kommunala organ, som handhar rivningsregleringen, eller av hyresnämnden efter ansökan av det beslutande organet. För den förstnämnda lösningen talar angelägenheten av att dylika beslut avgörs snabbast möjligt. För den andra lösningen talar rättssäkerhetssynpunkter. Fastighetsägaren får i sådant fall garantier för en domstolsmässig prövning. Lagen om tvångsförvaltning synes vidare ge betryggande garantier för att tvångsförvaltning skall kunna beslutas snabbt, bl. a. genom möjligheten till interimistiskt förordnande enligt 14 § i lagen. Vidare sägs i 16 § lagen om arrendenämnder och hyresnämnder att nämnden skall handlägga ärende skyndsamt.

Det anförda motiverar att det beslutande organet i rivningsfrågor – antingen det nu är ett kommunalt organ eller besvärmyndigheten – skall ansöka hos hyresnämnden om

tvångsförvaltning. Över beslut om att ansöka om tvångsförvaltning bör talan ej få föras. Detta bör för tydlighets skull uttryckligen anges i kungörelsen. Vissa ändringar synes nödvändiga i lagen om tvångsförvaltning av bostadsfastighet och i lagen om arrendenämnder och hyresnämnder.

#### 5 §

Bakgrunden till den föreslagna instansordningen har redovisats i 15 kap. under avsnitt 15.5. Besvär enligt lagen den 31 maj 1963 om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete anförs hos arbetsmarknadsstyrelsen med Kungl. Maj:t som sista instans. När det gäller förfarandet i övrigt synes anledning till avvikelse från den föreslagna förvaltningslagen ej föreligga. Det kan antas att ärendenas svårighetsgrad varierar beroende på omständigheterna i de enskilda fallen. Detta talar mot att föreskriva skyldighet att remittera till vissa organ. Regeln i den föreslagna förvaltningslagen bör räcka. Dessutom kan bostadsstyrelsen genom anvisningar ge vägledning för frågan till vilka organ remiss bör ske. Om prövningen ej ligger på byggnadsnämnden, bör denna höras. I andra fall kan hälsovårdsnämnd, socialnämnd och eventuell kulturnämnd och antikvariska myndigheter behöva yttra sig. Förmedlingsorganet har i någon mån en särställning, vilket berörts ovan i 15 kap. och kommit till uttryck i 2 § i förslaget till kungörelse. Frågan om inhibition i besvärsmål synes tillfredsställande reglerad i förslaget till förvaltningslag.

#### 6 §

I kap. 15 under 15.5 anges skälen för fastighetsägares och hyresgästs besvärsrätt. Här synes samordning med den föreslagna bostadssaneringslagen ej möjlig. Hyresgästen berörs mer direkt av rivningsfrågor än frågor, där myndigheterna ställer krav på upprustning av bostaden. För tydlighets skull bör i författningen anges, att både fastighetsägare och hyresgäst regelmässigt har besvärsrätt. Detta bör inte utesluta att besvärsrätt kan tillkomma även annan. I det enskilda fallet kan det tänkas att besvärsrätt bör tillerkännas myndighet, som avgivit yttrande i ärendet. Utredningen har härvid – som framgår av 15 kap. – främst haft förmedlingsorganet i tankarna. I övrigt bör frågan om besvärsrätt föreligger eller ej överlämnas åt rättstillämpningen.

#### 7 §

Bakgrunden till att bostadsstyrelsen ges rätt att utfärda föreskrifter framgår av vad som sagts i 15 kap.

#### Giltighetstid

Motivet för att lagstiftningen i denna del görs provisorisk har redovisats i 15 kap. under avsnitt 15.4. Om bygglagutredningens förslag ej lett till sådan lagstiftning, som ersätter den här föreslagna kungörelsen, får förutsättas att giltighetstiden förlängs. Behov av någon form av rivningsreglering kan antas kvarstå även vid periodens slut.



### 16.1 *Allmänt*

De byggnadsreglerande bestämmelserna finns i byggnadslagen, byggnadsstadgan och svensk byggnorm (SBN). De stadsplanetekniska kraven dokumenteras i de planer, som upprättas enligt byggnadslagens bestämmelser. De byggnadstekniska kraven återfinns företrädesvis i SBN och i anvisningar, som meddelats av planverket i anslutning till byggnadsstadgan. Eftersom de byggnadsreglerande bestämmelserna främst är skrivna för nybyggnad, uppstår ofta konfliktsituationer, när dessa skall tillämpas på hus, som tillkommit tidigare och på basis av andra betingelser.

Konflikter kan sålunda antingen förledas av den successiva skärpning, som regelbundet sker vid revideringar av bestämmelserna, eller bero på att prövningen skall ske på olika sätt, därest ett hus ligger inom ramen för eller i strid mot gällande stadsplan, se del II bilaga 3.

Konfliktsituationer vid prövning av byggnadslov för modernisering löses ofta genom dispenser, vilket är ett förhållande som vid en ökad moderniseringsverksamhet måste vara mindre tillfredsställande.

### 16.2 *Stadsplaneteknisk standard vid modernisering*

Liksom i fråga om den byggnadstekniska standarden vid nybyggnad är de stadsplane-

tekniska kraven vid nybyggnad idag annorlunda än vad som tillämpats i den stadsbebyggelse, där sanering nu är angelägen. Kraven har förändrats väsentligt, vad avser såväl nivå som innehåll. Funktioner, som ej förelegat eller endast givits en underordnad vikt för omkring 50 år sedan eller längre tillbaka, har idag en avgörande betydelse för planläggningen och utformningen av nya bostadsområden och samhällen. Man behöver endast peka på faktorer som solljusförhållanden, trafikförsörjningen, parkeringen, bostadskomplement som lekplatser, lekpark och över huvud utrymmen för utevistelse och rekreation, serviceanordningar av skilda slag etc. Modern bebyggelse ger större utrymme per invånare för sådana funktioner än vad som finns i presumtiva saneringsområden.

Helt naturligt har sanering därför hittills ofta inneburit svårlösta konflikter mellan å ena sidan tidsenliga och funktionella krav på god stadsplanestandard och å andra sidan den befintliga bebyggelsen, det existerande planmönstret och möjligheterna att påverka dessa faktorer. Denna konfliktsituation torde i icke ringa mån ha bidragit till att förekommande sanering främst inriktats på rivning – nybyggnad, enär detta ofta framstått som nödvändigt för att de moderna stadsplanekraven skulle kunna uppfyllas. En av de faktorer, som inverkat på saneringsverksamheten, är kravet på anordnande av parkering på fastigheterna i anslutning

till 53 § BS.

De stora resursbehoven vid totalsanering i fråga om fysisk planering, projektering, fastighetsförvärv och byggande har medfört en låg saneringstakt. Detta förhållande har i kombination med det volymmässigt stora saneringsbehovet lett till att stora saneringsområden tills vidare måst lämnas utan åtgärd. Nedslitningen av fastighetsbeståndet inom sådana områden har tenderat att gå snabbare än på andra håll, vilket innebär att stora grupper bor i en bostadsmiljö som efter hand blivit allt sämre.

Vid sanering genom modernisering måste i vissa avseenden andra krav på stadplane-teknisk standard kunna göras gällande än vad som tillämpas för nybyggnad. Sådana krav skulle möjliggöra en mer nyanserad behandling från stadsplanesynpunkt av den befintliga bebyggelsen samt dess struktur och planmönster. Ett sålunda modifierat sätt att angripa frågorna i samband med stadsplaneteknisk standard vid sanering förutsätter andra lösningar på vissa funktioner. I del II, bilaga 5, Trafiksanering beskrivs principer för hur trafik- och parkeringsfrågorna kan lösas utan att det rådande planmönstret behöver totalrevideras. En sådan trafiksanering ger också möjlighet att ställa ganska betydande ytor till förfogande för gångtrafik, för utvistelse och rekreation.

Standardförbättrande stadsplanetekniska åtgärder på stadsdelsnivå för att förändra trafikförhållandena och användnings sättet av gatunätet till förmån för de boende förutsätts ske parallellt med genomförandet av kommunala bostadssaneringsprogram.

När det gäller stadsplaneteknisk standard på kvartersnivå, har utredningen i kap. 12 framhållit angelägenheten av att s. k. gårds-sanering i möjligaste mån kommer till stånd. Denna fråga har behandlats i flera tidigare sammanhang, senast i SOU 1970: 1, Barns utemiljö. Saneringsutredningen förutsätter, att de medel för främjande av samverkan mellan fastigheter, som föreslås i kapitel 12, skall komma till användning för detta ändamål. Sådan form av samverkan mellan fastigheter inom samma kvarter utgör för övrigt en teknisk förutsättning för trafiksane-

ring.

För närvarande saknas rekommendationer från centralt håll för hur olika problem skall lösas vid modernisering inom äldre områden med oklara stadsplaneförhållanden eller med gällande planer, som föreskriver omgestaltning av bebyggelsen. Kommunens byggnadsnämnd har ansvaret för att de planstudier görs, som erfordras för prövning av byggnadslov till modernisering. Dessa kan t. ex. göras i form av områdesplaner, som sedan i sin tur kan ligga till grund för byggnadslov i form av dispenser eller om så erfordras nya stadsplaner. En ökad moderniseringsverksamhet kan emellertid aktualisera behov av rekommendationer från centralt håll. Saneringsutredningen förutsätter, att statens planverk följer utvecklingen på området och i mån av behov utfärdar råd och anvisningar.

### 16.3 Byggnadstekniska frågor vid modernisering

För en ombyggnadsåtgärd, som i byggnadslagens mening är hänförlig till nybyggnad, skall i princip samtliga krav i SBN uppfyllas. Med anledning av att helt andra regler gällde vid bebyggelsens tillkomst, aktualiseras regelmässigt frågor om avsteg från reglerna i SBN vid prövning av byggnadslov för ombyggnad.

Flera byggnadsnämnder har till utredningen framfört önskemål om anvisningar eller rekommendationer beträffande de avsteg från SBN, som lämpligen kan tillåtas vid modernisering i olika sammanhang. Det har emellertid på grundval av hittillsvarande erfarenheter från moderniseringar inte varit möjligt att erhålla ett tillräckligt material som underlag för en översyn av SBN i detta avseende. Anledningen härtill är bl. a. förekommande skillnader i byggnadsskick och byggnadsteknik under olika epoker; geografiskt och klimatologiskt betingade skillnader i byggnadssätt m. m. En större omfattning av moderniseringsverksamheten kommer sannolikt att leda till ökade problem för byggnadsnämnderna vid prövning av dispenser och ytterligare markera behovet av do-



kumentation av byggnadstekniska krav vid modernisering.

Utredningen förutsätter, att Statens planverk följer utvecklingen rörande moderniseringsverksamhetens tekniska villkor samt i erforderlig utsträckning meddelar råd och anvisningar i anslutning till SBN.

# Reservationer

## 1. Av ledamoten Alvar Andersson

Nyproduktionen av bostäder i våra större orter har under de senaste decennierna varit betydande. Härigenom har bostadsstandarden kunnat höjas för stora medborgargrupper. Det allmännas insatser för att genom ombyggnad eller upprustning av flerfamiljshus förbättra situationen för dem som bor i äldre stadsbebyggelse har däremot varit blygsamma. Ansträngningarna har varit inriktade på att ge nyexploateringsområdena en hög standard, samtidigt som förhållandena i det äldsta bostadsbeståndet blivit allt sämre. Svåra slumproblem har uppkommit i de dåligt utrustade och illa underhållna bostäder från industrialismens genombrottsår, som alltjämt finns kvar i stort antal i våra större städer och industriorter. Att kraftfulla åtgärder behövs för att inom rimlig tid få en väsentlig förbättring till stånd i sådana bostadsområden är uppenbart. Jag har därför i princip inte något att erinra mot vad jag betraktar som det främsta inslaget i de åtgärder utredningen framlägger genom förslaget till bostadssaneringslag. Det torde nämligen vara nödvändigt att ge kommunerna ett underlag för deras handlande så att detta kan ske med tillräcklig tyngd. Härvidlag är det givetvis självklart att lagstiftningen måste utformas så att full rättssäkerhet föreligger. Jag förutsätter också att om lagförslaget antas, kommer kommunerna i all tänkbar utsträckning att gå fram med lämpor. I gemensamt intresse bör kommuner och enskilda fastighetsintressenter i samverkan kunna genomföra saneringsåtgärder, som väsentligt förbättrar såväl den inre som ytt-

re boendemiljön i nu eftersatta områden.

Kreditmöjligheterna kommer givetvis att vara av nära nog avgörande betydelse. Även om en del av de äldre bostadskooperativa företagen kan komma in i saneringsbilden från början och kommunerna äger åtskilliga äldre fastigheter, är dock den överväldigande delen av saneringsfastigheterna i enskild ägo. Det torde väl vara lämpligt att en del av dessa enskilda fastigheter övergår i kommunal eller kooperativ ägo, men för de boende är det av största intresse att en förbättring av bostadsstandarden sker, inte vem som utför den. Ur kommunal eller statlig synpunkt torde det inte heller vara av intresse att binda mera kapital än nödvändigt genom att »köpa ut» de enskilda fastighetsägarna.

Då emellertid toppkrediterna kan vara svåra att klara, anser jag det nödvändigt att höja statslånedelen för enskilda fastighetsägare. Jag föreslår därför att det statliga bostadslånets andel av låneunderlaget får utgöra 20 % i stället för nuvarande 15. Vidare föreslår jag att den övre gränsen för bostadslånet höjs från nuvarande 85 till 90 % av pantvärdet. Åtgärden kan också vara motiverad med tanke på att paritetslånesystemet även relativt sett försämrat de enskilda byggherrarnas situation.

Utredningens majoritet föreslår att basannuiteten för nybyggnader i centralt belägna saneringsområden skall sättas till 4,6 % mot i övrigt 5,1 %, detta för att sänka boendekostnaderna. I och för sig kan det inte vara olämpligt att basannuiteten sätts lägre för dessa fastigheter och att därmed amorteringen sker något långsammare. Detta förutsätter dock att vi har ett nor-



malt fungerande paritetslånesystem. Tyvärr är det inte så. Om inte räntan avsevärt sänks måste det kontinuerligt göras justeringar i systemet varigenom hänsyn kan tas till reella fakta. Att ha ett system som bygger på att lånen skrivs upp 20–40 år framåt i tiden är orimligt, under vissa förutsättningar blir de aldrig betalda. Inga amorteringar inflyter utan istället erfordrar alla paritetsbelånade fastigheter ett ständigt tillskott av nya statliga lånemedel, för vilka snart inte kan ställas säkerheter, då skulderna överstiger fastighetsvärdena. Det medför också så småningom att hyrorna i fastigheter som är 25–30 år gamla blir lika höga som i de hus som nyproduceras. Det är ytterst angeläget att paritetslånesystemet bringas att fungera. Vår generation skall inte lösa sin bostadsfråga på bekostnad av kommande generationer. Problemen måste lösas nu. Kraftfulla åtgärder för en betydande räntesänkning är givetvis vad jag i första hand anser bör sättas in.

Förslaget om särskilda bidrag för trafiksanering etc. kan jag inte biträda. Dessa kostnader – till sin storlek endast en ringa del av den samlade saneringskostnaden – bör ingå i låneunderlaget. Det förefaller mindre välbetänkt att konstruera ett särskilt bidrag för sådana insatser.

Utredningens majoritet föreslår att kommuner och allmännyttiga bostadsföretag skall kunna beviljas förbättringslån för upprustning av samtliga lägenheter i flerfamiljshus, belägna i saneringsområden och med begränsad återstående användningstid. De lånebestämmelser som nu enbart är tillämpliga för lägenheter som bebos av pensionärer och med dem jämställda skulle sålunda gälla även för lägenheter med andra hyresgäster och oavsett om dessa behöver ekonomiskt stöd eller ej. Utan tvekan är det påkallat att temporärt förbättra nedgångna omoderna bostäder, som på längre sikt kommer att rivas eller genomgå mera omfattande ombyggnader. Jag anser dock att detta bör ske i form av lån, som ges på lika villkor till låntagare inom skilda kategorier. Först då kan man motse snabba

resultat i fråga om bättre bostäder åt de många som nu bor mycket dåligt. Ett villkor för sådana lån till enskilda fastighetsägare är givetvis att det allmänna genom teckningar erhåller fullgod säkerhet för att de förbättrade fastigheterna på sikt skall kunna disponeras såsom saneringsplanerna förutsätter. Utan tvekan behövs subventioner, då många av de boende i dessa nedslitna saneringsfastigheter inte kan betala de hyror som erfordras efter den temporära upprustningen. Jag anser emellertid att stödet skall ges till de boende, inte till fastighetsägaren. Genom bidrag till hyran kan hyresgäster med inkomster under den inkomstgräns som nu gäller för förbättringslån till enskilda – med de justeringar som kan komma att vidtas – få det stöd som är erforderligt. Detta stöd bör även ges till boende i temporärt upprustade fastigheter som är belägna utanför saneringsområdena.

I fråga om anvisningen av medel till markförvärvslånefonden biträder jag förslagen om en ökning med 100 resp. 150 milj. kr. för de två närmaste budgetåren. Vad som längre fram erfordras i tillskott finner jag inte anledning att yttra mig om nu. Trycket på denna lånefond har helt berott på skiftningarna i det allmänna kreditläget. Det torde dock vara diskutabelt om man skall försvaga statsmakternas åtgärder för att dämpa upplåningen i konjunkturpolitiskt syfte med att öka de statliga lånefondernas resurser.

Utredningens majoritet redovisar möjligheterna att skaffa medel till markförvärvslånefonden genom uttagande av en saneringsavgift, men avstår från att direkt framlägga förslag härom. Jag anser att tanken på att införa saneringsavgift – i realiteten en statlig fastighetsskatt – utöver den kommunala beskattning av fastigheter vi har i avsikt att bygga upp en lånefond bör avvisas. En lånefond, utan subventionsmoment, bör kunna tillföras erforderliga medel på annat sätt. Saneringsavgift i form av en allmän fastighetsskatt finner jag orättvis. Skall den tas ut av endast en del fastigheter, t. ex. vissa årgångar hus, blir skatten utomordentligt komplicerad.



## 2. Av ledamöterna Claës Breitholtz och Sten Källenius

### Innehåll

I Allmänna synpunkter	240
II Synpunkter på utredningsmajoritetens förslag	242
III Egna synpunkter och förslag	252

### I Allmänna synpunkter

Saneringsutredningen tillsattes med uppgift att utarbeta lösningar för att avhjälpa brister i det äldre bostadsbeståndet. Med hänvisning till bostadsräkningarna 1945, 1960 och 1965 framhöll dåvarande inrikesministern Rune B. Johansson i direktiven, att upprustningen och moderniseringen av äldre bostäder haft ringa omfattning och att det var en angelägen bostadspolitisk uppgift att påskynda den. Även om den svenska bostadsstandarden vid internationell jämförelse framstår som relativt god, delar vi uppfattningen att saneringsbehovet är betydande och att det berör stora delar av bostadsbeståndet.

Behovet av åtgärder inom saneringssektorn bör bedömas med utgångspunkt från att det äldre beståndet utgör en integrerande del av den totala bostadsmarknaden. Det innebär, att planläggning och resursfördelning inte enbart kan koncentreras till nyproduktion i exploateringsområden; även totalsanering och modernisering av äldre lägenheter måste komma med i bilden. Åtgärder måste sålunda vidtagas inom alla tre områdena och det behövs tekniska och ekonomiska betingelser som möjliggör åtgärder inom vart och ett av dessa områden för att skapa en fungerande bostadsmarknad.

Förutsättningarna för en sådan berördes i propositionen nr 100: 1967, sid. 174, 175.

»En huvuduppgift för bostadspolitiken är att åstadkomma balans på bostadsmarknaden. Åtgärder för att möjliggöra en ökning av bostadsutbudet spelar självklart den främsta rollen härvidlag. Även formerna för prisbildningen på hyresmarknaden bör emellertid beaktas. Sedan länge har samhället haft bestämmande inflytande på hyresbildningen genom direkta

ingripanden i form av hyresreglering och hyreskontroll. Den allmänna inkomstutvecklingen och den förbättring som har skett ifråga om bostadsförsörjningen sedan regleringssystemet infördes har i avgörande grad försvagat motiveringen för att behålla detta system. Behov att kontrollera hyresmarknadens utveckling i nuvarande form synes i stort sett inte längre vara för handen.

Ytterligare bör framhållas att prisstrukturen på hyresmarknaden har utvecklats så att förhållandena mellan olika hyror i viss mån torde avvika från relationerna mellan de olika hyresobjektens värde enligt bostadskonsumenternas värderingar. Detta har medverkat till att hyresmarknaden kommit att präglas av en viss tröghet, som i sin tur har inte önskvärda återverkningar på arbetsmarknaden och det ekonomiska livet över huvud.

— — —  
De åtgärder som jag kommer att förorda i det följande syftar alltså sammanfattningsvis till att förbättra förutsättningarna för bostadsproduktionen samt skapa betingelser för en väl fungerande hyresmarknad.»

Av citatet framgår att statsmakterna redan tidigare varit inriktade på att slopa regleringarna på marknaden och låta bostadskonsumenternas värderingar få större inflytande. En anpassning av bostadsmarknaden till de boendes värderingar förutsätter att de får ökade valmöjligheter och genom sin efterfrågan kan påverka produktutformning, utrustningsstandard och pris. För att konsumentpreferenserna skall kunna få någon marknadsstyrande effekt måste olika alternativ finnas. Förekomsten av flera olika förvaltningsföretag på marknaden är bästa garantin för att konsumenttrygghet och valfrihet skall uppnås. Dessa företag bör vara fristående från varandra och representera konkurrerande intressen.

För hyressättningen bör över hela marknaden gälla jämlika villkor. Även om hyrorna inom ett bostadsområde i stort kommer att ligga på samma nivå, så behövs olika förvaltningsföretag för att tävla även om bästa stadsplan, husens utformning och planlösningar. Om något förvaltningsföretag får alltför kraftig dominans kan det leda till stereotypa och på andra sätt mindre fördelaktiga lösningar. Det ligger både i samhällsekonomins och konsumenternas intresse att byggprocessen och förvaltningspro-



cessen utformas så att kostnaderna blir så låga som möjligt. Incitament till kostnadsminskningar måste finnas inom både produktions- och förvaltningsled. Det är således inte till de boendes fördel att möjligheterna för enskild förvaltning med olika medel inskränks.

Det konstaterade saneringsbehovet kan närmast sägas vara ett resultat av brister i statsmakternas och kommunernas handlande under efterkrigstiden. Genom hyresreglering, eftersatt planarbete, byggnadsförbud, byggnadsreglering, kreditvotering m. m. har upprustning och förnyelse av bostadsbeståndet hållits nere till förmån för bebyggelse på råmark. Följderna av den förda politiken kan nu registreras i det uppdämda saneringsbehovet, där de behövliga åtgärderna är mer omfattande och därmed mer kapitalkrävande än om upprustning, modernisering och totalsanering tillåtit ske mera kontinuerligt. En attitydförändring från samhällsorganens sida till saneringsverksamheten har därför alltmer kommit att framstå som ofrånkomlig.

Saneringsbehovet omfattar i runt tal 500 000 lägenheter. Upprustningen av dessa kan beräknas genomsnittligt för alla slags åtgärder kosta ca 40 000 kronor per lägenhet. Enbart kapitalkostnaderna för dessa investeringar kräver hyreshöjningar i storleken 4 000 kronor per lägenhet och år. Härtill kommer underhållskostnaderna för de genom saneringen utförda arbetena. Det finns därför anledning att närmare pröva, dels inom vilken tidrymd det blir samhällsekonomiskt möjligt att för saneringsverksamheten säkerställa erforderliga medel, dels om betalningsförmåga finns hos de boende. Klart är emellertid, att alla tillgängliga resurser behövs och att de måste utnyttjas så rationellt som möjligt. I detta sammanhang må observeras sysselsättningsmöjligheterna för skilda yrkesgrupper på arbetsmarknaden. En kraftig förskjutning under relativt kort tid från nybyggande på råmark till saneringsverksamhet kan medföra omställningssvårigheter för arbetskraften.

Utredningens majoritet vill lösa saneringsproblemet genom kommunalisering. Man

anser nämligen, att en ändamålsenlig sanering inte kan genomföras med mindre än att kommunerna äger en »lämplig andel» av fastighetsbeståndet i tätorternas centrala delar och anser 60 % av beståndet som lämplig andel. Förslagen går sedan ut på att ge kommunerna olika medel att förvärva fastigheter i den omfattningen. En så långt gående kommunalisering skulle innebära stora förändringar i samhället, i vårt ekonomiska system, för människorna, för det enskilda sparandet m. m. Den innebär även stora ekonomiska verkningar för stat och kommun.

En så våldsamt förskjutning i fråga om ekonomi, ägareförhållanden m. m., som följer av majoritetens förslag, kan inte få ske utan att man har betryggande underlag för att bedöma följderna. Utredningen har inte analyserat de samhällsekonomiska konsekvenserna eller visat att dessa förändringar skulle leda till fördelar för de boende. Vi motsätter oss därför den kommunalisering av fastighetsbeståndet som majoriteten förordar.

Saneringsutredningen borde i stället först och främst ha inriktat sitt arbete på åtgärder som främjar samverkan mellan samhälle och saneringsintressenter. Utredningens majoritet har uppenbart underskattat näringslivets och fastighetsägarnas vilja och förmåga att aktivt delta i det fortsatta förnyelsearbetet inom bostadsbeståndet. Det behövs inte tvångsmedel av den drastiska karaktär som den föreslagna saneringslagen (BSL) stadgar. I stället för stimulerande samverkanslösningar av de olika saneringsproblemen förordar majoriteten krav på sådan aktivitet och styrning från samhällsorganen, att det finns risk för ökad byråkrati och alltför starkt utövande av kommunal beslutsfunktion. Dessutom är rättsskyddsreglerna i BSL otillräckliga för den enskilde.

En kommuns uppgift bör vara att åt alla innevånare skapa så goda lösningar som möjligt. Detta uppnås bäst om alla krafter och tillgångar samordnas i ett betryggande konkurrenssystem. En sådan samordning är kommunens främsta uppgift – inte att själv



i tilltagande omfattning med egna organ utföra arbetsuppgifterna och basera ersättningen på självkostnader. Självkostnadssystemet ger ingalunda automatiskt låga kostnader och garanterar därför inte de boende bästa resultatet. Låga kostnader uppnås endast i ett system där konkurrens råder och effektivitetskrav grundas på jämlika förutsättningar.

I stället för att – såsom majoriteten föreslår – ytterligare bygga ut och vidga området för regleringar och tvångsåtgärder, kan en smidig och till de ekonomiska realiteterna anpassad successiv standardhöjning bäst ske genom lättnader i gällande regelsystem.

Endast därigenom kan lönsamheten av varje särskilt företag bedömas och det är ytterst det enda hållbara kriteriet på åtgärdernas effektivitet. Bostadsmarknaden måste med andra ord bringas att fungera så, att lägenheter som inte uppfyller standardkraven inte efterfrågas och så att de investeringar som behövs för att sätta dem i stånd ger en marknadsmässig avkastning. Är dylik åtgärd inte lönsam bör den befintliga bebyggelsen ersättas med nybebyggelse.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att saneringsverksamhet förutsätter gynnsamma betingelser för en så aktiv medverkan som möjligt från enskilda i fråga om kapital och övriga insatser. Utan sådan medverkan blir saneringen inte möjlig att genomföra inom rimlig tid och till önskvärd omfattning. En sådan medverkan leder också till mindre belastning för stat och kommun, där ekonomin redan är ansträngd. Kommunalisering av fastighetsbeståndet utgör som nämnts ingen lösning. Kommunerna måste låna medlen och dessa skall återbetalas, ytterst av de boende i form av hyror eller genom ökade skatter till stat och kommun. Principen att skjuta en ständigt ökande skuldbörda framför sig anser vi oriktig mot kommande generation.

Enligt ovan anförda grunder kan vi på väsentliga punkter inte instämma i majoritetens förslag. I det följande behandlar vi majoritetens argument och utvecklar där ytterligare skälen till vår reservation.

I ett särskilt avsnitt redovisar vi egna synpunkter och förslag, som syftar till en samverkan mellan kommun och enskilda för att bl. a. begränsa belastningen på stat och kommun.

## II. Synpunkter på utredningsmajoritetens förslag

### Kapitel 3 Bostadspolitisk målsättning vid sanering

Vi kan inte godtaga majoritetens förslag om en speciell kostnadsmålsättning vid sanering, eftersom den kan komma att avvika från den bruksvärdenivå som håller på att utvecklas. Kommunen får inte göra ingrepp som innebär störningar i den marknadsmässiga bruksvärdenivån. Vi anser det felaktigt att kommunerna arbetar med en hyresmålsättning, som inte överensstämmer med gällande hyreslag.

### Kapitel 5 Planering genom bostadsbyggnadsprogram

Det föreslagna saneringsprogrammet skall – i likhet med bostadsbyggnadsprogrammet – inte få några direkta rättsverkningar gentemot den enskilde fastighetsägaren. Programmen har till ändamål att utgöra informationskälla. Utredningen borde därför närmare diskutera hur det nödvändiga samspillet mellan kommun och berörda parter skall ske, när saneringsprogrammen byggs upp. Vi anser det också önskvärt att användbara definitioner skapas för såväl begreppet sanering som saneringsprogram. Eftersom saneringsprogrammen kan få en planfunktion, vore det naturligt att bygglagutredningen får i uppdrag att utarbeta objektiva kriterier för saneringsprogrammen och anger hur berörda parter skall medverka och informeras samt vilka rättsverkningar som saneringsprogrammet skall få. Enligt vår mening skall saneringsprogrammen utformas så, att enskilda företag och företagare skall kunna verka på marknaden enligt gällande regler, utan att kommunen



med stöd av saneringsprogrammen får ställa speciella krav.

För definitionen av saneringsprogram föreslår vi, att därmed skall förstås enbart de konkreta åtgärder, som inarbetas i de rullande bostadsbyggnadsprogrammen. Härav följer att diskussioner om tvångsföreläggande inte bör få förekomma med mindre än att objektet finns upptaget i det rullande bostadsbyggnadsprogrammet och därigenom bör kunna påräkna kreditgivning.

## Kapitel 6 Administration och projektledning

Kapitlet är en sammanfattning av vad som återges i flera andra kapitel. Våra synpunkter återfinns därför huvudsakligen i anslutning till dessa kapitel. Till detta kapitel anknyts bara vissa allmänna kommentarer.

Utredningens majoritet anser, att de hjälpmedel som står till kommunernas förfogande tillsammans med marknadskrafterna inte är tillräckliga för att åstadkomma önskad sanering. Vi anser däremot att dagens saneringssituation är orsakad av hyresregleringen, bristen på krediter samt nybyggnads- och rivningsförbuden.

Därför menar vi att man bör avveckla hindren och försöka få positiva krafter att samverka. Man bör inte utgå från motsatsförhållande mellan kommunen och de enskilda fastighetsägarna och föreskriva nya tvångsåtgärder som sannolikt bara behövs i extremfallen. Istället bör man ange olika vägar för att i första hand stimulera önskade förändringar. Kommunerna bör med legala medel söka underlätta saneringsåtgärder av samhälleligt intresse.

## Kapitel 7 Organisatoriska former

Majoriteten anser, att kommunen bl. a. skall engagera sig i bolag för fastighetsförvärv och även mot självkostnad erbjuda konsulttjänster avseende projektering, upphandling, finansiering etc. åt fastighetsägare. Mot bakgrunden av kommunens samordnande roll, är det naturligt, att vi i fråga om total-

sanering anser att kommunerna enbart skall arbeta med fastighetsförvärv som komplement till saneringsåtaganden från andra parter. Även enskilda företag med denna funktion (fastighetsförvärv och -förvaltning) måste ha rätt att uppträda på marknaden. De skall också kunna påräkna hjälp från kommunen t. ex. genom att kommunen för företagets räkning utnyttjar sina expropriationsmöjligheter.

Kommunerna har i stor utsträckning engagerat sig i byggandet genom egna organ och företag och därmed skaffat sig kompetens för projektering, upphandling och direkt byggande. Det är i och för sig naturligt i den mån kommunen arbetar inom saneringsmarknaden för egen del. Däremot är det inte naturligt, att kommunen eller dess företag går ut på allmänna marknaden och erbjuder tjänster till enskild fastighetsägare. Om det sker kommer kommunen i sådant läge, att dess objektivitet vid prioritering av projekt, låneförmedling etc. kan komma i tvivelsmål. Kommunen kan anse sig tvingad att i sitt handlande ta hänsyn till graden av arbetsbeläggning inom området, dvs. den får ett intresse att stödja sina egna företag. Det kan inte vara förenligt med kommunens roll inom bostadsbyggandet i andra avseenden.

Kommunen skall i stället söka stimulera intressenterna på marknaden för dessa uppgifter. Förvaltnings- och producentgrupper skulle gemensamt kunna starta konsultföretag vari även kommunala företag kan medverka. En förutsättning för att sådana konsultföretag skall kunna växa fram är att både kommunen och övriga parter tillämpar en pris- och förturspolitik som är strikt konkurrensneutral.

## Kapitel 9 Kreditstöd till bostadsbyggandet

Utredningens majoritet föreslår att förbättringslån skall kunna utgå efter mindre stränga grunder är nu – de skall dock endast kunna erhållas av kommun eller dess företag. Enligt utredningens definitioner flyter emellertid gränsen mellan förbättrings- och upprustningslån. Risk finns att förbätt-



ringslånen därför att de är »billigare» kommer att sökas även där upprustningslån i första hand är motiverade. För att sådana situationer inte skall uppstå förordar vi, att nuvarande användningsområdet för förbättringslån bibehålles. Upprustningslån, som alla fastighetsägare kan få bör i stället användas även för fastigheter med en relativt kort livslängd. De bör inte beviljas med längre amorteringstid än 20 år. Denna inställning till förbättringslånen beror på att alla fastigheter även de som inom överskådlig framtid skall rivas, måste behandlas enligt strikta, ekonomiska överväganden. Om förbättringslån tillåts även där upprustningslån är motiverat innebär det dels att konkurrensen mellan olika fastighetsägare snedvrids, dels att statsbudgeten belastas extra eftersom förbättringslånen har subventionsinslag, som inte upprustningslån har.

Utredningens majoritet förordar att tomträttsinstitutet skall utnyttjas för att begränsa den omedelbara effekten av höga tomtkostnader för saneringsfastigheter. Kommunen skulle alltså i början ta ut en låg tomt-rättsavgäld, som sedan successivt trappas upp. Detta är enligt vår uppfattning ett omöjligt system, eftersom tänkbara hyreshöjningar redan är in-tecknade genom paritetslånesystemet. Genom att trappa upp tomt-rättsavgälden successivt skulle man åstadkomma en hyressplitrning, dvs. den motsatta effekten till vad som var ett av huvudmotiven för paritetslånesystemets införande. För övrigt vet vi föga om hyresgästernas vilja att i framtiden bära övervältringskostnader. Man bör också uppmärksamma att möjligheten att ändra tomt-rättsavgäld kan prövas inför domstol. Våra synpunkter på tomträtten utvecklas närmare i anslutning till kap. 10.

Utredningens majoritet föreslår att basannuiteten för totalsaneringsfastigheter skall sänkas från 5,1 % till 4,6 %. Vi avstyrker detta av flera skäl. Utvecklingen har hittills visat att paritetslånesystemet inte fungerar under nu rådande förhållanden. För närvarande täcker kapitalkostnadsandelen i hyran inte ens räntorna på bottenlånen. Följaktligen är paritetslånen en orimlighet från

fastighetsekonomisk synpunkt. Också från statsfinansiell synpunkt får systemet ohållbara konsekvenser genom att en ständigt ökande skuld till staten skjutes på en viss framtid. Vid nuvarande förhållanden skulle statens fordran för obetalda amorteringar och räntor på paritets- och räntelån uppgå till ca 10 000 miljoner 1976/77. En utredning ser just nu över systemet. Det finns alltså för närvarande inte underlag för ett beslut att sänka basannuiteten. Om fastigheter med olika basannuiteter skulle förekomma på marknaden kan detta menligt inverka såväl på förutsättningarna för förvaltningen som på möjligheten till nyproduktion. Om man dessutom beaktar majoritetens förslag att tomt-rättsavgälden skall successivt trappas upp inom saneringsområdena kan vi inte se, att det finns något utrymme för olika basannuiteter mellan olika fastigheter.

Utredningen har inte behandlat skillnaderna i lånegränser för olika företagarkategorier och hur de påverkar saneringsverksamheten. Skillnader i det statliga topplånets övre lånegränser kan inte ses frikopplad från frågan om konkurrensförhållandena i produktions- eller förvaltningsleden. Vid ombyggnad liksom vid nybyggnad i samband med totalsanering är försörjningen med toppkapital ett besvärande problem för den enskilde förvaltaren. Vid bestämning av bruksvärdehyra beaktas inte höga kapitalkostnader. Svårigheter att anskaffa toppkapital och dess lånevillkor kan medföra, att de lämpligaste åtgärderna inte vidtages.

Ombyggnader kommer i regel att ske i städernas centrala delar, där riskmomentet för investering får anses mindre än i andra områden. Med hänsyn till det allmänna önskemålet att regelsystemet skall verka stimulerande bör låneandelen för de enskilda företagarna höjas och förmånsrättsläget anpassas härefter.

Vi föreslår, att låneandelen för enskilda förvaltare av flerfamiljshus höjs från 15 % till 25 % av låneunderlaget och att det statliga bostadslånet placeras inom ca 95 % av pantvärdet. Samma regler bör gälla kommunala företag.



Utredningens majoritet föreslår att amorteringstiden för ombyggnadslån förlängs från 30 till 40 år. Enligt vår uppfattning bör en förlängning inte aktualiseras. Vi anser, att departementschefens motiv i prop. 1958: 100 fortfarande äger full giltighet.

»Vad angår amorteringstiden för tertiärlån anser jag att skäl talar för en förkortning av densamma. Det är synnerligen svårt att bilda sig en klar föreställning om hur hyror och fastighetsvärden framdeles kommer att utveckla sig. Såväl den tekniska som ekonomiska och sociala utvecklingen kan emellertid bli sådan, att klokheten bjuder att man räknar med en i förhållande till tidigare gängse föreställningar relativt kort avskrivningstid för i bostadsfastigheter investerat kapital. Jag — — — vill föreslå att den (amorteringstiden) generellt fastställs till 30 år.»

Majoriteten behandlar effekten av olika former för återbetalning av ombyggnadslån. Utan att närmare gå in på resonemanget måste konstateras att

återbetalningsformen indirekt påverkar bruksvärdet,

likviditetsresonemanget är tveksamt, eftersom man utgår ifrån samma bruksvärde, oberoende av återbetalningsform,

tanken att skjuta reparationskostnaderna på framtiden inte är någon lösning: Den skulle innebära ett ytterligare »paritetslån».

Det finns alltså inga bärkraftiga motiv för att utmönstra rak amortering. Tvärtom borde rak amortering eller annuitetslån vara de normala finansieringsformerna för ombyggnadslån.

Vi delar majoritetens allmänna synpunkter på pantvärdets och låneunderlagets system. Speciellt vill vi betona att det är nödvändigt att systemet anknyter till den nya hyreslagstiftningen i vad avser bruksvärdehyror. Däremot kan vi inte godtaga att kommunen skall få rätt att arbeta med en målsättning för bostadskostnad eller med rikthyrer som avviker från bruksvärdet. Sådana tankegångar framförs i olika kapitel såsom majoritetens uppfattning. Vi hävdar, att några andra riktvärden än bruksvärdehyra inte kan tillämpas. Om så sker skapas ett system som förtar effekten av den nya hyreslagen vars syfte var ökad rättvisa och ökad rörlighet på bostadsmarknaden

Räkneexemplen och anvisningarna till hur den nya metoden skall användas klargör inte problematiken. Utifrån redovisat material går det inte att ta ställning till metoden. Mycket små förändringar i ingående variabler kan nämligen högst avsevärt påverka pantvärde och låneunderlag. Metoden måste under alla omständigheter närmare utredas. Vi tror att starkt förenklade schablonmetoder kan utformas. Det vore ett bättre alternativ än majoritetens förslag.

Om majoritetens metod införes, måste man få rätt att under en övergångstid använda antingen den gamla eller den föreslagna metoden, varvid låntagaren själv bör få välja den metod, som ger högsta låneunderlag och pantvärde.

#### Kapitel 10 Markpolitiska hjälpmedel

Utredningens majoritet föreslår att *areal- och värderregeln* i förköpslagen (FL) inte ska gälla »inom av kommunen preciserat saneringsområde».

Inom de delar av tätbebyggelse där sanering aktualiseras torde fastigheternas areal mera sällan överstiga 3 000 m<sup>2</sup>. Det blir därför i första hand värderregeln — 200 000 kronor — som kommer att tillämpas. Om areal- och värderregeln slopas kan det enligt majoriteten dämpa fastighetspriserna. Majoriteten återger departementschefens uttalande då FL tillkom att begränsningsregeln medför stor vinning för både enskilda och myndigheter och att den inte i någon väsentlig grad minskar FL:s effektivitet som markpolitiskt medel för kommunerna. Majoriteten anger inte några skäl för att detta uttalande skulle ha förlorat sin giltighet. En av justitiedepartementet i januari 1971 (stencil Jn 1971: 1) upprättad PM angående erfarenheterna av FL ger inte heller vid handen, att ett tillräckligt starkt behov av lagändring i detta hänseende kan anses föreligga.

Enligt förslaget skall dock areal- och värderregeln slopas inom saneringsområdet. Detas läge och omfattning skall anges av kommunen. I de flesta fall kommer det sannolikt att inrymma såväl fastigheter som kräver totalsanering eller modernisering som



fastigheter, vilka inte berörs av sådana åtgärder. Förslagets verkningar kommer därigenom att sträcka sig utöver dess egentliga syfte. En så betydelsefull åtgärd som att bilda saneringsområde torde kräva mer preciserade överväganden än som skett såväl i fråga om de materiella rekvisiten som beträffande förfarandet. Frågan borde också studeras i förhållande till föreslagna ändringar i expropriationslagen med tvångsinlösen för tätbebyggelse liksom till bygglagutredningens kommande förslag, så att inte bristande överensstämmelse härvidlag uppkommer (jfr t. ex. SOU 1969: 50 sid. 88 samt prop. 1971: 22). Inte heller i denna del kan vi därför finna utredningens förslag tillräckligt underbyggt.

Den av utredningen förmodade effekten på fastighetspriserna – en »dämpning» av dessa – betraktas synbarligen som gynnsam. Det finns därför anledning att erinra om markvärdekommitténs uttalande (SOU 1966: 23 sid. 111 f.) om en begränsning av förköpsrätten till vissa objekt:

»Framförallt talar emot en sådan konstruktion, att de fastigheter som på förhand utväljes måste antagas bli utsatta för en större belastning än andra fastigheter av samma kategori eller inom samma område, som ej omfattas av förköpsrätt. Det torde nämligen finnas goda skäl att antaga, att en spekulant, som har att välja mellan två i stort sett likvärdiga fastigheter, av vilka den ena graveras av en förköpsrätt och den andra icke, är benägen att stanna vid ett lägre pris för den förra fastigheten än för den senare. Är detta antagande riktigt, synes en förköpsrätt, som av kommunen utan ersättning pålægges vissa med hänsyn till kommunens intressen utvalda fastigheter, medföra en värdeminskning å dessa, som från rättvisesynpunkt knappast ter sig godtagbar.»

Dessa konsekvenser är enligt vår mening tillämpliga även på fastigheter som råkar ligga inom eller utanför saneringsområdets gräns och vi delar markvärdekommitténs betänkligheter inför den bristande rättvisa markägare emellan som härigenom skapas.

Av dessa skäl kan vi inte biträda majoritetens ovan berörda förslag om ändring av FL.

Majoriteten föreslår vidare att FL ändras, så att former skapas för *saneringsavtal*

mellan kommunen och köpare av fastighet. Ett sådant skulle kunna träffas då kommunen saknar ekonomiska resurser för att genomföra förköp eller då köparen har vilja och förmåga att själv genomföra avsedd sanering.

Någon redovisning av rättigheter eller förpliktelser, som skulle uppkomma för parterna i avtalet, lämnas inte. Inte heller anges av vilket skäl sådant samarbete skulle begränsas till de fall, då överlåtelse av fastighet ägt rum. Om överenskommelser rörande sanering behöver aktualiseras bör det enligt vår mening kunna ske, oavsett om överlåtelse skett eller inte. Eventuella legala föreskrifter härom bör därför inte begränsas till FL:s område. En liknande konstruktion infördes med 44 a § BL avseende inlösen av mark med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Detta lagrum har aldrig kommit till användning och föreslås upphöra att gälla i samband med pågående revision av expropriationslagen. Det syns också vara svårt att förena majoritetens förslag med vad som uttals i prop. 1971: 22 om expropriation för tätbebyggelse.

Majoritetens förslag i denna del ter sig så litet underbyggt med avseende på dess praktiska utformning och legala innehåll, att det inte kan läggas till grund för lagstiftning utan förnyade överväganden.

Vi anser att *markförvärvslån* skall kunna utgå då kommunen köper fastigheter som skall totalsaneras. Däremot kan vi inte biträda utredningens majoritet när den föreslår

*att markförvärvslån skall få utgå till kommunala förvärv av fastigheter som skall förbättras i avvaktan på totalsanering eller ombyggnad. Man bör inte skapa nya regler, som kan innebära möjlighet för kommunen att förhala önskade åtgärder. Befintliga låneformer synes oss helt tillräckliga,*

*att den amorteringsfria delen av markförvärvslånen får utsträckas till fem år. Motiv föreligger inte att förlänga amorteringstiden utöver två år,*

*att markförvärvslånefonden skall ökas väsentligt. Saneringspolitiken skall i första hand syfta till att stimulera att fastigheter-*



na förbättras i nuvarande ägares hand. Om den metoden används, behövs inte de stora kommunala förvärv av saneringsfastigheter som utredningens majoritet förordar och vars verkningar på olika områden vi redan berört i inledningen. Majoriteten utgår från att 60 % av det totala centrala fastighetsbeståndet skall förvärvas av kommunerna då den kalkylerar fram lånefondens medelsbehov. En sådan ökning av markförvärvslånefonden är obehövlig, eftersom intresset och viljan att modernisera och förbättra fastigheterna finns hos de enskilda fastighetsägarna. Av statsmakterna och kommunerna krävs i första hand lånemedel och en bättre planering.

Majoriteten har utarbetat ett räkneexempel på finansiering av markförvärven genom en *saneringsavgift*. Exemplet visar, att avgiften kommer att drabba fastighetsägarna orättvist. Det är inte rimligt att t. ex. småorternas fastigheter (hyresgäster) skall bära kostnaden för sanering i storstadsregionerna. En sådan avgift kan inte utformas så att den blir neutral. Den blir i realiteten en extra fastighetsskatt till staten vid sidan av den kommunala fastighetsskatten. Vi avstyrker därför att en saneringsavgift införes.

Majoriteten rekommenderar en ökad användning av *tomträtt* (jfr kap. 9) och föreslår, att tomträttslån får utbetalas till kommunerna, inte som nu i efterskott utan när byggandet börjar. Tillämpningsområdet skulle också vidgas så att lånen inte bara utgår vid nybyggnad av bostadshus utan också i samband med förvärv av bebyggda fastigheter.

Majoriteten rekommenderar även, att tomträttens avgäldssystem utnyttjas bl. a. för en omfördelning över tiden av exploateringskostnader vid sanering. Kommunerna skall enligt denna tankegång ta ut en lägre avgäld än vad faktiska kostnader motiverar. Dessa »subventioner» skall senare återtas genom framtida avgäldshöjningar.

Det förefaller oss mycket tveksamt om det från saklig synpunkt erbjuder fördelar att i ökad omfattning utnyttja tomträttsinstitutet i stadsbyggnadssammanhang. När

det gäller tomträttens förtjänster hänvisar majoriteten i huvudsak till äldre markpolitiska uttalanden. Det är en brist, att någon allsidig analys av tomträttsinstitutet och dess konsekvenser inte företagits.

Frågan om tillämpning av tomträtt har bl. a. utretts i Uppsala. Uppsala stads tomträttskommittés arbete avslutades den 28 april 1970 och har varit tillgängligt för saneringsutredningen. Av Uppsalautredningen torde framgå bl. a. att tomträtt inte ger kommunerna några nämnvärda fördelar när det gäller möjligheterna att med nutida lagstiftning reglera fastighetsanvändningen.

Saneringsutredningen har inte blivit i tillfälle att bedöma vilka konsekvenser den nya expropriationslagstiftning, som föreslås i proposition 1971: 122, kan få för tomträttsystemet. Förslaget synes emellertid komma att försvåra en bedömning av tomträttssystemets verkningar. Exempelvis kan anföras att tomträttslagstiftningen för närvarande innehåller en värderingsregel, som innebär att tomträttshavaren får tillgodoräkna sig nybyggnadsvärdet i den byggnadsrätt, som medges enligt gällande plan – jämför § 17 stycket 1 tomträttslagen.

I nämnda proposition avvisas tanken, att en fastighet skall värderas »med utgångspunkt från dess aktuella tillåtna användningsätt» – sid. 180. Vid expropriation för tätbebyggelse föreslås i stället, att fastighetsvärdet 10 till 15 år före tiden för expropriationsvärderingen skall tas till utgångspunkt för ersättningsberäkningen. Värdet som tillkommit efter denna tidpunkt ersätts endast i den mån det blir utrett, att värdet beror »på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningsätt» – § 111 a enligt förslaget till ändringar i expropriationslagen. – En sådan princip skulle leda till överraskande konsekvenser för tomträttens ekonomiska utfall på sikt med risk för ökade kostnader hos kommunerna.

Vi anser det nödvändigt att problemen klarläggas och löses, innan man kan ta slutlig ställning till rekommendation om utökad användning av tomträttsinstitutet.

Den av majoriteten föreslagna omfördel-



ningen över tiden av exploateringskostnader vid sanering medför beaktansvärda nackdelar både från samhällets och de boendes synpunkt. En sådan användning av avgäldssystemet torde för övrigt strida mot nuvarande tomträttslagstiftning. Denna förutsätter, att avgälderna beräknas på grundval av aktuella markvärden. Avgälderna kan prövas av fastighetsdomstol. Kommunen kan således inte slutligt bestämma avgäldens storlek.

Vi vill inte motsätta oss, att de ekonomiska nackdelarna begränsas för kommunerna vid användning av tomträtt. Vi tillstyrker därför, att tomträttslånen får utbetalas när bebyggelsen påbörjas.

Däremot avstyrker vi förslaget att lånen får användas för förvärv av bebyggda fastigheter, som byggs om. En sådan användning av samhällets resurser bidrar inte till att öka saneringsverksamheten utan överför enbart fastigheter i kommunens ägo.

#### Kapitel 11 Evakuering

Behovet av samverkan mellan kommun och fastighetsägare i fråga om evakueringen är särskilt stort. Det ställer stora krav på smidighet och tillmötesgående från de kommunala befattningshavarnas och politikernas sida. Vi förutsätter, att kommunerna för sin medverkan vid evakuering inte skall ställa andra krav än dem, som grundas på den nya hyreslagen och som kan gälla för statliga lån.

#### Kapitel 12 Medel för att främja samverkan mellan fastigheter för genomförande av trafiksanering

I första hand behöver lagen om gemensamhetsanläggningar (LGA) ses över så att man med hjälp av denna lag på begäran av en majoritet av fastighetsägare kan genomföra ändamålsenliga sammanläggningar. Det av utredningens majoritet föreslagna statliga bidraget för att genomföra trafiksanering – 3 milj. kronor – kan inte ge några väsentliga resultat. Dessutom bör man inte inrätta ytterligare en anslagspost. Vi avstyrker förslaget.

#### Kapitel 13 Bostadsstandard och bostadsinspektion

Majoriteten har föreslagit, att en bostads-sanering (BSL) skall införas. Vår uppfattning avviker i sådan grad härifrån, att vi avstyrker förslaget i dess nuvarande skick. Skälen härtill framgår närmare av det följande. Samtidigt har vi angivit våra yrkanden för den händelse lagstiftningen skulle genomföras.

Vid bedömningen av majoritetens förslag har vi särskilt beaktat de stela ramar, som torde komma att tillämpas vid prövning av tvångsåtgärder enligt BSL, osäkerheten i de ekonomiska faktorer som blir avgörande för nysnämnda prövning, den flytande gränsdragningen mellan olika moderniseringsåtgärder, förhållandet mellan gällande regler i Hälsovårdsstadgan (HS) och Byggnadsstadgan (BS) respektive BSL, oklarheten rörande rekvisiten för utdömmande av bostadslägenhet enligt BSL, ställningstagandena i fråga om prisbildningen på fastighetsmarknaden och förhållandet mellan parterna på hyresmarknaden samt svagheterna i det föreslagna förfarandet vid prövningen av åtgärdsförelägganden och i samband därmed förekommande vitesregler.

De ekonomiska betingelserna för upprustning enligt BSL

Enligt förslaget till BSL skall kommunen för fastighetsägaren ange de upprustningsåtgärder som behövs. Åtgärderna kan i det särskilda fallet avse t. ex. inläggning av badrum, växelström, tvättstuga och värme- och ljudisolering. De hinder av teknisk-ekonomisk eller finansiell art som kan föreligga mot kommunens krav skall utredas och anges av fastighetsägaren. Härför krävs från dennes sida projektering som bl. a. innebär utredning om de tekniska förutsättningarna, av finansieringsfrågorna och en ekonomisk kalkyl över lönsamheten. I vad mån och på vad sätt den av utredningen förut-satta hjälpen åt fastighetsägaren med bl. a. projektering kan aktualiseras före tvångsföreläggandet framgår inte klart. Regelmässigt måste ägaren för dessa utredningar an-



lita teknisk och ekonomisk sakkunskap. Hinder skall i normalfallet anges inom tre månader. Att det i många fall blir fråga om tidskrävande och dyrbara utredningar är uppenbart. Vi anser att sådant utredningsarbete inte rimligen bör kunna åläggas ägaren och att i vart fall kommunen skall svara för kostnaderna, särskilt om utredningen leder till att kommunen avbryter förfarandet.

Majoriteten utgår ifrån att bärkraften i ägarens invändningar prövas under föreläggandeprocéduren. Innebörden härav måste vara att kommunen för sin del tar ställning till de tekniskt-ekonomiska förutsättningarna samt till finansierings- och arbetskraftsfrågorna. Skilda uppfattningar om dessa faktorer kan uppenbarligen förekomma. Hur diskussionen härom skall utspelas mellan parterna anges inte. I sista hand beslutar emellertid kommunen, att ägaren vid vite av högst 200 000 kronor skall ha upp- rustat fastigheten senast inom två år.

Tidsfristerna i BSL för angivande av hinder (3 månader) samt för vidtagande av förelagda åtgärder (2 år) är orealistiskt korta. Omprövning måste ske.

Kommunens ekonomiska bedömning skall grundas på en kalkyl över fastighetens avkastning. Den beräkning av intäkt- och kostnadsposterna, som skall läggas till grund för pantvärdet vid statligt bostadslån för ombyggnad respektive upprustning skall ske genom en »normaliserad avkastningskalkyl». Komponenterna i denna kalkyl är schabloniserade och av annan karaktär än de som används på fastighetsmarknaden vid projektering eller överlåtelser. Det står givetvis en långivare fritt att avgöra på vilket sätt han beräknar ett pantvärde som villkor för belåning. En helt annan sak är det kalkylmässiga underlaget för den prövning som skall ske, om fastighetsägare skall förpliktas att vid betydande vite företaga upprustningsåtgärder. Frågan bör ses mot bakgrunden av majoritetens uttalande, att fastighetsägarna vid sanering tillmäter sina fastigheter »för höga förväntningsvärden» samt att man får räkna med att kommande planer kan verka värdesänkande i jämförelse med avkastningsvärdet vid bibehållen för-

valtning. Endast de marknadsmässiga faktorerna bör emellertid enligt vår mening beaktas vid förevarande prövning. Leder föreläggandet till att fastighetens ekonomi försämrats – t. ex. genom den övre gräns för intäkten som bruksvärde- eller rikthyran medför, och beaktas härvid inte ägarens påståenden om hinder enligt BSL, bör regler införas som förpliktar kommunen att inlösa fastigheten till dess marknadsvärde före föreläggandet.

Majoriteten räknar med att bostadsinspektioner och åtgärdsförelägganden skall kunna få »effekt på fastighetsmarknaden» genom att kraven på iståndsättning dokumenteras. Uttalandet torde innebära, att tillämpningen av BSL kan medverka till att dämpa fastigheternas prisnivå. De skäl som anförs syns i huvudsak bygga på att marknadens uppskattningar f. n. leder till för höga värden på grund av felbedömningar beträffande kalkylräntor och behovet av iståndsättning. För dessa antaganden lämnas inte något sakligt underlag.

#### Förbud mot bostadsanvändning (utdömning)

Enligt förslaget till BSL 21 § äger kommunen att förbjuda lägenhets användning för bostadsändamål. De rekvisit som anges för att utdöma en lägenhet är dels att iståndsättningsåtgärderna skulle medföra orimliga kostnader, dels att byggnadslov inte kan erhållas.

Användningsförbud utgör ett utomordentligt allvarligt ingrepp i fastighetens förvaltning. Ur rättssäkerhetssynpunkt krävs att de skäl som föreligger, måste anges noga och avse de materiella brister som inte anses tolerabla (jfr HS). Däremot bör inte, såsom skett i förslaget, rekvisiten helt allmänt knytas till fastighetsekonomiska faktorer och frågan överlämnas åt kommunen som har att inom en vagt angiven ram besluta om förbud. Klart preciserade rekvisit i sak behövs även för att den prövning av förbudet som föreslås skall kunna äga rum från objektivt fastlagda utgångspunkter. Härvid bör det vidsträckt och svårbedömda område uppmärksammas, som avser de stan-



dardkrav som ligger utanför de sanitära brister som kan föranleda utdömning enligt HS. Preciseringar i möjligaste mån är nödvändiga för att fastighetsägaren vid ställningstagandet till ett åtgärdsföreläggande skall kunna bedöma i vad mån hotet om utdömning aktualiseras för den händelse att han inte företar den anbefallda upprustningen. En avvägning av storleken av hans förlust vid det ena eller det andra alternativet kan nämligen fordras inom ramen för det föreslagna systemet.

Majoriteten anser att utdömningen av bostäder måste ske med viss begränsning. Oavsett om materiella skäl härför i och för sig kan anses vara för handen, skall utdömningen inte ges större omfattning än som kan rymmas »inom rimlig avgång» enligt BSP. För »övriga» bostäder skall åtgärdsförelägganden göras. Denna rangordning mellan utdömning och åtgärdsförelägganden är motsatt den som anges i BSL och i uttalandet att utdömning bör komma först i andra hand. Det är vidare här fråga om fastigheter som inte behöver ingå i BSP. En annan begränsning av utdömningen består i att denna inte bör ske om det äventyrar hyresgästens bytesrätt. En sådan aspekt hör enligt vår mening inte hemma i en lagstiftning som syftar till att ge objektiva regler för bättre bostadsförhållanden.

På de skäl som angivits finner vi, att den föreslagna kombinationen av åtgärdsförelägganden och förbud mot bostadsanvändning medför så stora betänkligheter i fråga om rättssäkerhet, precisering och konsekvens, att vi inte kan biträda förslaget i denna del.

#### Vitesbestämmelser

Enligt förslaget till BSL skall kommunen kunna förelägga fastighetsägaren att vid vite å upp till 200 000 kronor inom viss tid ha upprustat fastigheten. Föreläggandet skall gälla även mot ny ägare av fastigheten. Vite skall kunna föreskrivas oavsett om tredska föreligger eller inte.

Majoriteten uttalar att vite enligt HS kan utdömas vare sig tredska föreligger eller ej.

1948 års hälsovårdsstadgekommitté uttalade, att tredska vore en förutsättning för utdömmande av vite och att därför ett överflyttande av vite från en person till en annan av principiella skäl vore utesluten. I prop. B 46/1958 anslöt sig departementschefen till denna uppfattning. Han uttalade, att anteckning i fastighetsboken av föreläggande eller övergång av föreläggandet på ny ägare inte vore en godtagbar lösning av spörsmålet (se a prop. sid. 304, 311, 316). Majoritetens ståndpunkt torde därför icke återge lagstiftarens intentioner vid tillkomsten av HS. Det syns oss inte rimligt, att strängare regler om vite skall gälla enligt BSL än enligt HS. De få undantagsfall, där det kan ha förekommit att fastighet överlåtits för att försvåra genomförandet av föreläggande enligt HS bör inte få bli vägledande för en lagstiftning av så generell och ingripande karaktär som den föreslagna BSL. Anses det att man behöver kunna hindra att överlåtelser i nu aktuella fall fördröjer behövliga åtgärder, får särskilda regler skapas som riktar sig direkt mot sådana fall. Den köpare som i vanlig ordning förvärvar en fastighet och som är beredd att medverka till genomförandet av beslut som fattats inom ramen för HS eller BSL bör inte utsättas för ett vitesföreläggande, som kanske utlöper kort tid efter förvärvet. En sådan ordning hindrar endast överlåtelser, som eljest kunde vara önskvärda ur saneringssynpunkt.

Av uttalandena framgår att förelägganden enligt BSL blir av ingripande natur och får betydande ekonomiska konsekvenser. Till följd därav ter det sig inte möjligt att avskaffa rätten för den som drabbas av föreläggandet att föra talan mot detta. Prövningen av vitesföreläggandet föreslås ske hos länsstyrelsen.

Av vad vi ovan anfört framgår att den materiella prövningen av föreläggandena kommer att avse invecklade tekniska och fastighetsekonomiska bedömanden, som kräver stor sakkunskap. Prövningen bör därför ske i reguljärt processuella former, där argumenteringen kan framföras muntligen och med erforderligt uppbåd av teknisk och



ekonomisk expertis. Med denna utgångspunkt ter sig en domstolsprövning som ofrånkomlig. Tanken riktar sig därvid naturligen mot de nybildade fastighetsdomstolarna, där sakkunskap kan påräknas. Enligt vår mening bör alltså den materiella prövningen av vitesföreläggandet ske vid fastighetsdomstol.

Fråga uppkommer då om handläggningen bör ske i besvärsprocess över vitesföreläggandet eller i samband med yrkande från kommunens sida om utdömande av vitet. Såsom framgår av motiveringen till majoritetens förslag rörande rättskraftsverkan av beslut över vitesföreläggande gäller spörsmålet allmänt principiella ställningstaganden till vitesinstitutet som sådant.

Majoriteten hänvisar härvidlag till uttalanden i en uppsats av regeringsrådet Walberg i Förvaltningsrättslig Tidskrift. Den nämner dock inte att författaren själv betraktar sitt uppslag som ett första diskussionsinlägg i en debatt om en allmän översyn av vitesinstitut. Även enligt vår mening ter sig ställningstagandet i detta avseende alltför litet underbyggt. Problemen bör därför angripas från bredare utgångspunkter och svaret på den inledningsvis ställda frågan grundas på fortsatta överväganden i ärendet.

## Administration

Såsom majoriteten påpekar återfinns de regler som kan föranleda ingripande mot bristfälligheter i fastighetsbeståndet huvudsakligen i HS och BS. Någon bestämd gräns mellan hälsovårdsnämnds och byggnadsnämnds befogenheter kan icke dragas upp. Tydligt är att tillskapandet av ännu en författning, nämligen BSL, ytterligare kommer att komplicera detta förhållande. I särskilt hög grad blir det fallet, då förelägganden enligt de skilda författningarna kan avse samma typ av åtgärder, samtidigt som rekvisiten för utdömande av vite skiljer sig från varandra, exempelvis i HS och BSL. Majoriteten framhåller också själv att det är uppenbart, att kompetenskonflikter kan uppstå mellan HS och BS samt BSL. An-

givna förhållanden blir inte mindre besvärande av att kraven på upprustning enligt BSL i många fall avser en högre standardnivå än den som förutsätts i HS och BS. Majoriteten söker lösa konflikten genom att föreslå, att hälsovårdsnämnds och byggnadsnämnds kompetens bryts i de fall föreläggande meddelas enligt BSL. Detta skall emellertid inte befria angivna nämnder från deras skyldighet eller möjlighet att besluta om åtgärder »i anledning av brister i övrigt». Hur detta förslag är avsett att fungera i praktiken anges inte men enligt vår mening skulle ett genomförande av förslaget skapa utomordentligt svårlösta förhållanden såväl vid tillämpningen av ifrågavarande författningar som i den kommunala beslutsprocessen. En allmän strävan har hittills varit, att söka sammanföra alla byggnadstekniska bestämmelser på ett håll. Ifrågavarande förslag går emot denna strävan. En samordning av de materiella föreskrifter, som ska reglera ett tvångsmässigt genomförande av uppställda standardkrav, ter sig erforderlig. Härigenom tillgodoses även den enskildes intresse av att inte behöva utsättas för förelägganden med stöd av ett flertal olika författningar och med varierande förutsättningar för tvångsåtgärder och viten.

De nu angivna omständigheterna har också satt sin prägel på majoritetens förslag om bostadsinspektionens organisation. Enligt 6 § BSL äger kommunen utöva på den ankommande åtgärder genom nämnd, som bestäms av kommunen. I motiveringen till detta stadgande understryks angelägenheten av att hälsovårds- och byggnadsnämnds samt andra nämnders inspektion och krav samordnas. Detta kan, anför majoriteten, organisatoriskt lösas på olika sätt, exempelvis genom bildandet av en projektgrupp eller genom inrättande av en enda bostadsinspektion. Dessas organ avses tydligen utgöra den nämnd varom talas i 6 § BSL. Uppenbarligen får med hänsyn till vad ovan sagts beslut om åtgärdsföreläggande från en sådan nämnds sida en högre dignitet än samtidigt meddelade beslut från andra nämnder. Dessas kompetens skall enligt för-



slaget vika. Det torde behöva utredas, om denna nyhet går att anpassa till gällande kommunallagstiftning. Enligt vår mening är förfarandet opraktiskt och torde leda till svåröverskådliga komplikationer. På samma sätt som det författningsmässiga underlaget bör få en enhetlig reglering bör också beslutsfunktion i dess helhet ankomma på ett och samma kommunala organ.

Ett genomförande av majoritetens förslag såvitt avser de materiella bestämmelserna om upprustning kan inte lämna det nu rådande regelsystemet i HS och BS oberört. Majoritetens förslag om de organisatoriska formerna bör omarbetas med utgångspunkt från ett rationellare och enhetligare synsätt.

### Kapitel 15 Rivningsreglering

Enligt de uppgifter som utredningen inhämtat fungerar den provisoriska regleringen för rivning tillfredsställande i vissa kommuner men inte i andra. Utredningens majoritet föreslår att en ny provisorisk lagstiftning avseende rivningsregleringar införs i avvaktan på bygglagutredningen, som arbetar med detta problem. Enligt vår uppfattning bör man inte inrätta ett nytt provisorium utan i stället undanröja olägenheterna i nuvarande tillämpning med ledning av erfarenheterna i de kommuner där systemet fungerar tillfredsställande.

### III. Egna synpunkter och förslag rörande sanering

#### 1. Huvudbetingelser för ökad saneringsverksamhet

Vi har framhållit hur hyresregleringen under efterkrigstiden hämmat en sund utveckling av saneringsverksamheten. Denna har också i stor omfattning hindrats av byggnadsförbud. Ombyggnad och upprustning har bl. a. måst anstå också i angelägna fall i avvaktan på framtida ovissa stadsplaneändringar. Kreditgivningen har nästan enbart inriktats på nyproduktion på råmark; några nämnvärda ramar har inte anvisats för upprustning av den äldre bebyggelsen. Åtgärder för att öka saneringsverksamhe-

ten bör framför allt inriktas på att ändra dessa betingelser.

En viktig förutsättning för en framgångsrik saneringspolitik är att övergången till *bruksvärdehyror* enligt hyreslagen blir så realistisk att saneringsverksamheten kan konkurrera med produktionen på exploateringsområden.

Bättre metoder måste utvecklas för *samarbete* mellan kommun och saneringsintressenter. Vi föreslår i detta syfte samverkan inom ramen för kommunal saneringsplanläggning.

Vidare bör hindrande *byggnadsförbud* avlägsnas, när inte omedelbart förestående planändringar förhindrar investeringar. *Rivningslov* för nybyggnad bör under samma förutsättningar medges för bebyggelse, vars livslängd av bostadstekniska eller ekonomiska skäl framstår som mycket begränsad. Dessa problem kan lösas inom ramen för den kommunala saneringsplanläggningen och genom reformer i byggnadslagstiftningen.

För områdessanering genom nybyggnad bör *byggnadslagstiftningen* reformeras så att den underlättar samverkan för genomförandet.

En omfördelning av *kreditgivningen* till bostadsbyggandet måste ske så att den statliga långivningen även medger en ökad saneringsverksamhet. Vi föreslår därför nya finansieringsformer för statlig långivning.

#### 2. Hyrespolitisk målsättning vid sanering

Saneringsinsatsernas omfattning avgörs ytterst av de betalningar, som erläggs av de boende. Hyrorna bestäms enligt hyreslagens bruksvärde regler. Det innebär, att hyressättningen i nyproduktion vid sanering bildar riktpunkt för hyrornas anpassning till varierande bruksvärden. Denna anpassning är en ändamålsenlig hyrespolitisk målsättning för saneringsverksamheten. Jämlika konkurrensförutsättningar för olika företagskategorier garanterar de boende marknadsmässigt bestämda hyror utan utrymme för knapphetsbetingade prisstegringar.

Kostnaderna för förbättring av äldre fas-



tighetsbestånd bör hållas på sådan nivå, att man får kostnadstäckning genom en hyresanpassning enligt föregående stycke. Det befintliga fastighetskapitalet bör med andra ord kunna kompletteras med begränsade insatser för att erhålla godtagbara bostäder till en hyra, som normalt kan komma att ligga lägre än för nyproduktionen i jämförbara lägen. Hyran bör i dessa fall återspegla det verkliga priset för saneringsåtgärder. En sådan målsättning bör också vara hyrespolitiskt godtagbar och något generell subventionsbehov borde inte behöva uppkomma. De boendes flertal kan inte undgå att betala den verkliga kostnaden för bostadsproduktionen i form av boendekostnad eller genom skatter eftersom såväl fastighetsägarens som kommunens och statens kostnader måste täckas. De konsumtionssvaga grupperna bland de boende bör genom det ordinarie bostadspolitiska konsumtionsstödet få ekonomisk möjlighet att betala bruksvärdehyrorna i upprustade hus.

Vid sanering genom nybyggnad – total-sanering – kan en hyrespolitiskt betingad kontroll äga rum i bristorter enligt hyreslagens regler om förstagsprövning av hyran.

### 3. Kommunal saneringsplanläggning

I kommunal saneringsplanläggning ingår som huvuduppgifter att företa bostadsinventering och att upprätta tidplan med turordning.

#### Bostadsinventering

Bostadsinventering sker dels ex officio av kommunerna, dels på begäran av fastighetsägare.

Kommunen vidtar aktiva åtgärder, lämpligen genom byggnadsnämndens försorg. Syftet är att fastställa vilka byggnader som inte fyller kraven på lägsta godtagbara standard. Sådan skall krävas för alla bostäder inom detaljplanerade eller eljest tätbebyggda områden. De bostadstekniska kraven bör regleras i byggnadsstadgan. Kontroll över efterlevnaden bör närmast ankomma på byggnadsnämnden, som svarar

för tillsynen genom bostadsinventeringar.

Bostadsinventering skall också företas på begäran av fastighetsägare, som ansöker om turordning av saneringsobjekt i den kommunala saneringsplanläggningen.

För fastighetsägare, som själva finansierar åtgärderna, syftar inventeringarna till att ge underlag för att häva byggnads- och rivningsförbud.

För fastighetsägare, som söker statliga lån, tjänar inventeringarna dessutom som underlag för en bedömning att för lånen gällande villkor är uppfyllda.

#### Tidplan med turordning

Kommunen upprättar tidplan för saneringsverksamheten och anger däri de åtgärder, som successivt aktualiseras. Dessutom turordnas objekten för totalsanering, ombyggnad och upprustning samt prioriteras de fastigheter som är förelagda upprustning till lägsta godtagbara standard.

Sedan förtur givits åt prioriterade saneringsåtgärder inordnas övriga objekt i det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet. För den som söker statligt lån prövas låneansökan enligt bostadslånekungörelsens bestämmelser. Godkänd låneansökan turordnas efter den tidpunkt, då den ingivits. Samma turordningsprincip skall gälla även icke statsbelånade fastigheter.

### 4. Byggnadslov och rivningslov

En viktig förutsättning för ökad saneringsverksamhet är att byggnads- och rivningsförbud som hindrar motiverad sanering snabbt kan upphävas. Det bör ske om inte saneringen uppenbart skulle försvåra en nära förestående ändring i fastighetsanvändningen.

Det är angeläget med en översyn av hur temporära byggnadsförbud används i planförberedande syfte. Samtidigt bör villkoren för rivningstillstånd utformas ändamålsenligt.

#### Byggnadsförbud

I allmänhet bör byggnadsförbuden inte få hindra ombyggnad eller upprustning, då hu-



vuddelen av bebyggelsen från teknisk och ekonomisk utgångspunkt i befintligt skick har en livslängd på femton år eller mera. Statliga lån bör då beviljas, förutsatt att aktuell planering inte klart visar, att bebyggelsen måste rivas redan inom loppet av de närmaste femton åren.

Fastighetsbeståndets skick och planeringsläget bör klargöras genom bostadsinventeringen. Härigenom erhålles underlag för att bedöma byggnadsförbudens fortsatta bestånd. När en föreslagen ombyggnad eller upprustning inordnats i det kommunala programmet skall således hindrande byggnadsförbud kunna hävas.

### Rivningslov

Bostadsinventeringen bör också kunna läggas till grund för prövning av om rivningstillstånd av befintlig bebyggelse i och för totalsanering genom nybebyggelse kan medges eller inte. I allmänhet bör inte rivning i och för nybebyggelse hindras för byggnader, som har en livslängd understigande tio år. Endast nära förestående planändringar bör godtagas som hinder. I sådana fall bör nedan föreslagna speciallån kunna utgå, alternativt berättigas fastighetsägaren att begära inlösen av kommunen. (Se nästa avsnitt.)

### 5. Åtgärdsfallens behandling

Fastighetsägaren skall alltid ges praktisk möjlighet att avhjälpa konstaterade brister, då det gäller lägsta godtagbara standard. Han skall därvid i princip ha rätt att välja den saneringsform (upprustning, ombyggnad eller totalsanering) som enligt hans bedömning bör komma i fråga. Då tvångsinsgripanden har aktualiserats genom krav på lägsta godtagbara standard, bör den av fastighetsägaren valda åtgärden alltid beviljas med förtur.

I vissa fall kan planhinder föreligga, som innebär att fastighetens framtida disposition inte är klarlagd. Skilda krav från samhällets sida kan då leda till ett dödläge. Å ena sidan får ingen genomgripande förändring av fas-

tigheten ske av hänsyn till planförberedelser, å andra sidan krävs åtgärder för att uppfylla lägsta godtagbara standard. Detta dödläge bör i första hand brytas genom att föreliggande planhinder upphävs. Av fastighetsägaren vald saneringsform bör om möjligt ges förtur inom planarbetet.

Om däremot planhinder oundgängligen måste få en längre varaktighet föreslår vi följande lösningar:

När hinder mot saneringsåtgärd av plan-tekniska skäl kan väntas bestå i tio år eller mera, bör fastighetsägaren få statliga speciallån med en amorteringstid av högst tio år. Lånets storlek bestämmes till ett belopp, som normalt täcker de åtgärder som fordras för att uppfylla lägsta godtagbara bostadsstandard. Speciallånen bör alltså syfta till provisoriska förbättringsåtgärder, när byggnads- eller rivningsförbud lägger hinder i vägen för mera ändamålsenlig saneringsåtgärd.

Är en provisorisk upprustningsform inte ekonomiskt genomförbar, bör i första hand anstånd lämnas att vidtaga förelagd åtgärd. Kan sådant anstånd inte beviljas, skall en fastighetsägare inte på obestämd tid behöva underkastas provisorier och osäkerhet om den framtida användningen av fastigheten. Han bör då hos kommunen kunna påfordra inlösen av fastigheten till dess marknadsvärde före åtgärdsföreläggandet. Denna lösenkyldighet bör framgå av byggnadslagen.

### 6. Samverkan mellan kommun och företag vid områdessanering

Det kan anses motiverat att förnya helt kvarter eller större områden – områdessanering – genom nybyggnad, om huvuddelen av byggnadsbeståndet kan anses vara uttjänt. Visar företagna bostadsinventeringar, att betydande delar av byggnadsbeståndet inom ett område från teknisk och ekonomisk synpunkt, i befintligt skick, anses ha livslängder under femton år, torde en områdessanering i allmänhet te sig lämplig.

De stora ekonomiska insatser, som ford-



ras för en mera omfattande totalförnyelse kräver som regel en snabb förändring av ägarförhållandena när det står klart, att en områdessanering är önskvärd. Det är därför lämpligt att utveckla metoder, som påskyndar en sådan förändring.

Vidare är det önskvärt att systematisera samarbetsformer mellan kommun och saneringsintressenter, för att främja stadsförnyelsen. Vi efterlyser därför metoder, som underlättar frivilliga överenskommelser genom exploateringsavtal för områdessanering. Saneringsutredningen har redan i sitt yttrande över expropriationsutredningens förslag förordat sådana former för organiserad samverkan.

I yttrandet framhöll utredningen bl. a., att det särskilt inom Stockholms län finns stora områden som är bebyggda enligt äldre stads-, avstycknings- och byggnadsplaner, vilka för närvarande är belagda med byggnadsförbud. Kommunerna saknar emellertid möjlighet att genomföra en stadsförnyelse därför att effektiva juridiska, tekniska och ekonomiska instrument saknas. Varken nuvarande markpolitik eller blivande expropriationsregler ansågs vara något »generellt verksamt instrument» för att lösa problemet om en »planmässig utbyggnad av förbudsområdena inom överblickbar tid». Utredningen efterlyste därför lagregler, som inom saneringsområden kunde ge ett bättre underlag för plangenomförande, varvid »den som erhåller vinsten även får betala skulderna». Ett sådant instrument borde underlätta för olika parter att »gemensamt i bolagsform eller annan form genomföra exploatering så att vinster och förluster av planen kunde fördelas på lämpligt sätt».

Utredningen påpekade, att värderingsregler enligt dessa grundsatser återfanns i förslaget till ny fastighetsbildningslag, jfr proposition 1971: 122 sid. 145–146.

Möjligheterna att främja områdessanering genom någon form av samexploatering mellan olika parter bör skyndsamt utredas. En lösning bör kunna underlättas bl. a. genom regler om en rättvis fördelning av byggnadsrätten mellan olika par-

ter vid en omreglering av äldre bebyggelse. Principerna för att delta i rivnings- och evakueringskostnader bör närmare fastställas. En lösning av detta problem skulle verksamt bidra till överenskommelser, som påskyndar omställningen. Vidare bör fördelningen av exploateringskostnader mellan kommunen och saneringsföretaget behandlas. Målsättningen bör vara, att parter som får fördelar genom saneringsföretaget också får betala sina exploateringskostnader.

Områdessanering skulle också kunna påskyndas om saneringsföretaget eller kommunen inlöser fastigheter, vars ägare inte ämnar delta i stadsförnyelsen. Möjligheterna att sammanföra grupper av intressenter för ett gemensamt genomförande av saneringsföretag har behandlats i »Saneringsfrågan» – SOU 1954: 31.

Samarbetet skulle väsentligt stimuleras efter en lösning av de huvudproblem vi ovan berört, särskilt fördelningen av byggnadsrätt och behandlingen av exploateringskostnader. Frågan om inlösen av äldre bebyggelse torde också kunna lösas smidigare på detta sätt. Nödvändiga ägarväxlingar torde nämligen i stort sett kunna utföras som frivilliga överenskommelser, om lösningsreglerna medgav en förhandlingsfrist. Under den skulle fastighetsförvaltningarna kunna bedöma sitt intresse för att medverka på de villkor, som erbjöds inom ramen för samexploateringsförfarandet.

Vi föreslår att dessa frågor behandlas inom ramen för byggnadslagstiftningen. De kan antingen lösas med förtur av bygglagutredningen eller behandlas i en särskild, skyndsamt utredning. Åtskilligt vägledande material torde numera föreligga från totalsaneringar som redan genomförts i praktiken. Den samverkan mellan olika intressen, som tillämpas i Göteborg, synes förebildlig.

## 7. Kreditstöd m. m. för saneringsverksamhet

### Allmänt

Det är nödvändigt att saneringsverksamheten får bättre kreditmöjligheter. Kreditbe-



tingelserna för det äldre byggnadsbeståndet förbättras också genom att bruksvärde- reglerna tillämpas såsom vi förutsatt. Bruks- värdehyrorna kommer då i allmänhet att medge kostnadstäckning för de investering- ar, som saneringsverksamheten kräver.

Man torde inte få räkna med att det to- tala bostadsbyggandets omfattning kan öka. Kreditgivningen till nyexploatering på rå- mark och till saneringsverksamhet måste därför successivt omfördelas. En sådan om- fördelning bör innebära att saneringsverk- samheten stimuleras.

### Ombyggnad och upprustning

De tekniska och ekonomiska förutsättning- arna för att förbättra äldre bebyggelse va- rierar. Statliga lån bör stå till förfogande både för sanering, som syftar till att ge den äldre bebyggelsen i huvudsak samma standard som nyproduktionen – ombyggnad – och för att tillgodose förbättringsarbete- n med en mera begränsad målsättning – upp- rustning.

### Ombyggnad

För ombyggnad föreslår vi statliga lån med 30-årig löptid. Lånen förutsätter då samma avskrivningsbehov som vid nybebyggelse en- ligt grunderna för den nuvarande lång- givningen vid nyexploatering. En enhetlig amorteringstid för ombyggnadslån och lån till nybyggnadsverksamhet förefaller rim- lig.

För att få ombyggnadslån fordras, att behovet av förnyelse blivit vitsordat ge- nom bostadsinventering inom ramen för den kommunala saneringsplanläggningen.

Det statliga lånet bör beräknas på basis av ett schablonbelopp och avvägas så, att det jämte övrig långgivning motsvarar den totala kredit, som i normala fall behövs för den ombyggnad, som erfordras för att upp- nå föreskriven standard. Schablonbeloppet skall vidare rymmas inom det avkastnings- värde, som betingas av bruksvärdehyran. Vederbörande fastighetsförvaltare får själv avgöra, om han är beredd att ta risken av

ett ombyggnadsengagemang på dessa villkor.

Storleken av schablonbeloppet anpassas fortlöpande till kostnadsutvecklingen. Det- ta kan ske på grundval av statistik över in- givna låneansökningar och uppgifter om ombyggnadskostnader, eller genom schablo- niserade metoder.

Vi föreslår, att 70 % av schablonbelop- pet täcks genom upplåning hos reguljära kreditinstitut och att det statliga lånet blir 30 % av schablonbeloppet. Det totala an- slag, som behövs för statliga lån enligt bo- stadsbyggnadsprogrammen kan då lätt be- räknas. Kreditvolymen får på vanligt sätt avvägas av statsmakterna med hänsyn till saneringsverksamhetens bostadspolitiskt fastställda målsättning.

Den av oss föreslagna ordningen skulle innebära, att lån beviljas efter låneansökan hos ordinarie kreditinstitut, som företar kre- ditvärdering av låneobjektet. Det skulle så- ledes bli ankomma på de ordinarie kredit- givarna att kontrollera, att överhypotek och nyinteckningar finns i den utsträckning, som krävs för att placera ombyggnadslånet. När projektet inordnats i det kommunala pro- grammet och statligt lån utlovats, ankom- mer det på läntagaren att söka byggnads- kreditiv,

Det förutsättes, att ombyggnadslånet från säkerhetssynpunkt placeras närmast över befintliga inteckningslån. Den med ombyggnadslånet utökade fastighetskrediten får dock inte överstiga 95 % av det upp- skattningsvärde, som vederbörande kredit- institut fastställer.

Enligt vår bedömning är de med statslä- nets placering förenade kreditriskerna rim- liga. Med den metod som föreslagits för att bestämma schablonbeloppet för ombyggnadslån torde lånen regelmässigt komma att avse sådana ombyggnadsåtgärder, som ter sig försvarliga för en förnuftig fastig- hetsförvaltning. Det statliga lånet torde så- ledes få anses placerat på så betryggande villkor, att något räntetillägg för kredit- risker inte behöver utgå. Det statliga om- byggnadslånet skulle således kunna ges till samma ränta som annan statlig långgivning för bostadsbyggandet, f. n. 7,5 %. Det är



också motiverat från bostadspolitisk synpunkt.

Bedömningen av kreditriskerna vid långivning för ombyggnad av äldre fastigheter utgår från att förslaget till ändrad expropriationslagstiftning (proposition 1971: 122) erhåller sådana justeringar, att värderingen vid expropriation inte medför sänkta realsäkerheter i här berörda fastigheter. Samma krav måste för övrigt ställas om utredningsmajoritetens förslag skall kunna realiserats.

### Upprustning

För åtgärder på äldre fastigheter – till lägre standard än ombyggnad men mera omfattande än förbättring – bör också statliga lån kunna lämnas. Denna låneform bör användas då det visar sig att kostnaderna för en ombyggnad till nybyggnadsstandard blir så höga, att de inte ter sig hyrespolitiskt försvarliga och/eller då upprustning till lägre nivå är att föredraga. I allmänhet torde den äldre fastighetens standard och skick vara avgörande för vilken upprustningsnivå som bör väljas.

Upprustningslånen bör också kunna baseras på ett schablonbelopp för åtgärder som i normalfallet täcker de åtgärdskrav, som ställs som villkor för sådant lån. Schablonbeloppets storlek bör även i detta fall förlöpande kunna justeras efter upprustningskostnadernas förändringar. Vi föreslår, att den statliga låneandelen av schablonbeloppet blir samma som vid ombyggnadslån, 30 %. För att bevilja upprustningslån kan samma förfarande, riskbedömning osv., tillämpas som vid ombyggnadslån. Amorteringstiden bör dock begränsas till högst 20 år.

### Totalsanering

Vid sanering genom rivning av äldre fastigheter och nybebyggelse skall statliga lån kunna medges på samma villkor som för nybyggnad på råmark. Vissa justeringar synes nödvändiga beträffande beräkning av låneunderlag och pantvärde, främst i fråga

om lägestillägg och grundläggningskostnader m. m.

Det statliga lånestödet till nyproduktion av bostäder ses nu över av en särskild tillkallad sakkunnig. Resultatet av denna – paritetslåneutredningen – bör avvaktas, innan kreditvillkoren fastställs för den statliga långivningen till bl. a. totalsanerad bebyggelse.

### Speciallån

Utöver nu redovisade låneformer skall speciella lån kunna utgå till provisoriska förbättringsåtgärder. Räntan för dessa lån bör vara densamma som för övriga bostadslån, medan amorteringstiden inte bör överstiga 10 år. De bör främst avse att säkerställa nödvändiga förbättringsarbeten på fastigheter, vilkas fortbestånd från plansynpunkt är oviss. De närmare motiven för dessa lån och villkoren angavs ovan under punkt 5.

### 8. Sammanfattning

Vårt förslag innebär i sammanfattning

*att* marknadsmässiga bruksvärdehyror läggs till grund för saneringsverksamheten,

*att* kommunal saneringsplanläggning genomförs för att främja samverkan med och mellan saneringsintressenter,

*att* hindrande byggnads- och rivningsförbud avvecklas,

*att* byggnadslagstiftningen ändras så att samverkan vid totalsanering underlättas samt

*att* statliga ombyggnads-, upprustnings- och speciallån införes samtidigt som långivningen i betydligt större omfattning inriktas på saneringsverksamhet.





# Statens offentliga utredningar 1971

## Kronologisk förteckning

1. SOU 71. Handbok för det officiella utredningstrycket. Beckman. Fi.
2. Post- och Inrikes Tidningar. Norstedt & Söner. Ju.
3. Veterinärdistriktsindelningen, m. m. Svenska Reproduktions AB. Jo.
4. Kommunala val. Esselte. C.
5. Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet. Bilaga 2. Esselte. Fi.
6. Ny sjömanslag. Esselte. K.
7. Finansiella tillvästaspekter 1960–1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 4. Esselte. Fi.
8. Arbetskraftsresurserna 1965–1990. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 1. Esselte. Fi.
9. Större företags offentliga redovisning. Esselte. Fi.
10. Snatteri. Berlingska Boktryckeriet, Lund. Ju.
11. Ett nytt bilregister. Göteborgs Offsettryckeri AB. K.
12. Miljövärden i Sverige under 70-talet. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 8. Esselte. Fi.
13. Utvecklingstendenser inom offentlig sektor. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 6. Esselte. Fi.
14. Varuhandeln fram till 1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 3. Esselte. Fi.
15. Förslag till aktiebolagslag m. m. Tryckeribolaget. Ju.
16. Regional utveckling och planering. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 7. Esselte. Fi.
17. Malm - Jord - Vatten. Svenska Reproduktions AB. I.
18. Mätt och vikt. Norstedt & Söner. Fi.
19. Familjepensionsfrågor m. m. Berlingska Boktryckeriet, Lund. S.
20. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Betänkande I. Norstedt & Söner. K.
21. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga A. Norstedt & Söner. K.
22. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga B. Norstedt & Söner. K.
23. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Register m. m. Norstedt & Söner. K.
24. Vuxenpedagogisk forskning och utbildning. Berlingska Boktryckeriet, Lund. U.
25. Boendeservice 3. Kommunstudien. Esselte. In.
26. Boendeservice 4. Projektstudien. Esselte. In.
27. Boendeservice 5. Totalkostnadsstudien. Esselte. In.
28. Boendeservice 6. Strukturstudier. Esselte. In.
29. Kyrkan kostar. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
30. Sjömanspension. Göteborgs Offsettryckeri AB. K.
31. Den svenska betalningsbalansstatistiken. Esselte. Fi.
32. Valutareserven och utrikeshandels finansiella struktur. Bilaga till Den svenska betalningsbalansstatistiken. Esselte. Fi.
33. Fri affärstid. Göteborgs Offsettryckeri AB. H.
34. Lastbil och Taxi. Beckman. K.
35. Den fria rörligheten för personer inom EEC. Esselte. In.
36. Produktionsresurser för tv och radio i utbildningen. Esselte. U.
37. Konsumentpolitik-riktlinjer och organisation. Tryckeribolaget. H.
38. Särskilda tandvårdsanordningar för vissa patientgrupper. Göteborgs Offsettryckeri AB. S.
39. Den svenska köpkraftsfördelningen 1967. Berlingska Boktryckeriet, Lund. In.
40. Export och import 1971–1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 5. Esselte. Fi.
41. Ny domstolsadministration. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
42. Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. Esselte. In.
43. Arbetskraftens struktur och dimensioner. Esselte. In.
44. Bilagor till KSA-utredningens betänkande. Esselte. In.
45. Utsökningsrätt XI. Norstedt & Söner. Ju.
46. Teknisk översyn av kapitalbeskattningen. Norstedt & Söner. Fi.
47. Psykologiska urvalsmetoder inom statsförvaltningen. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.
48. Personurval med hjälp av psykologiska undersökningar. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.
49. Unga lagöverträdare I. Esselte. Ju.
50. Räddningstjänst. Göteborgs Offsettryckeri AB. C.
51. Invandrarutredningen I. Göteborgs Offsettryckeri AB. In.
52. Byggnadens industrialisering. Beckman. In.
53. Lärarnas arbete. En statistisk arbetsstudie. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
54. Lärarnas arbete. Bilaga I. Tekniska rapporter. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
55. Lärarnas arbete. Bilaga II. Tabeller. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
56. Handräckning inom försvaret. Esselte. Fö.
57. Utbildning av vissa värnpliktiga i stabstjänst. Esselte. Fö.
58. Rätten till abort. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
59. Högsta domstolens kansli. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
60. Universitetsstudier utan examen. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
61. Val av utbildning och yrke. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
62. Högre utbildning och arbetsmarknad. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
63. Vintersjöfart. Beckman. K.
64. Sanering I. Esselte. In.

Anm. Om särskild tryckort ej anges är tryckorten Stockholm.

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

Post- och Inrikes Tidningar. [2]  
Snatteri. [10]  
Förslag till aktiebolagslag m. m. [15]  
Ny domstolsadministration. [41]  
Utsökningsrätt XI. [45]  
Unga lagöverträdare I. [49]  
Rätten till abort. [58]  
Högsta domstolens kansli. [59]

### Socialdepartementet

Familjepensionsfrågor m. m. [19]  
Särskilda tandvårdsanordningar för vissa patientgrupper. [38]

### Försvarsdepartementet

Utredningen om handräckningsvärnpliktiga. 1. Handräkning inom försvaret. [56] 2. Utbildning av vissa värnpliktiga i stabstjänst. [57]

### Kommunikationsdepartementet

Ny sjömanslag. [6]  
Ett nytt bilregister. [11]  
Utredningen angående befordran av farligt gods på väg m. m. 1. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Betänkande I. [20] 2. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga A. [21] 3. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga B. [22] 4. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Register m. m. [23]  
Sjömanspension. [30]  
Lastbil och Taxi. [34]  
Vintersjöfart. [63]

### Finansdepartementet

SOU 71. Handbok för det officiella utredningstrycket. [1] 1970 års långtidsutredning. 1. Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet. Bilaga 2. [5] 2. Finansiella tillväxtaspekter 1960-1975. Bilaga 4. [7] 3. Arbetskraftsresurserna 1965-1990. Bilaga 1. [8] 4. Miljövärdan i Sverige under 70-talet. Bilaga 8. [12] 5. Utvecklingstendenser inom offentlig sektor. Bilaga 6. [13] 6. Varuhandeln fram till 1975. Bilaga 3. [14] 7. Regional utveckling och planering. Bilaga 7. [16] 8. Export och import 1971-1975. Bilaga 5. [40]  
Större företags offentliga redovisning. [9]  
Mått och vikt. [18]  
Betalningsbalansutredningen. 1. Den svenska betalningsbalansstatistiken. [31] 2. Valutareserven och utrikeshandelns finansiella struktur. Bilaga. [32]  
Teknisk översyn av kapitalbeskattningen. [46]  
Testutredningen. 1. Psykologiska urvalsmetoder inom statsförvaltningen. [47] 2. Personurval med hjälp av psykologiska undersökningar. [48]

### Utbildningsdepartementet

Vuxenpedagogisk forskning och utbildning. [24]  
Kyrkan kostar. [29]  
Produktionsresursér för tv och radio i utbildningen. [36] Utredningen rörande lärarnas arbetsförhållanden. 1. Lärarnas arbete. En statistisk arbetstidsstudie [53] 2. Lärarnas arbete. Bilaga I. Tekniska rapporter. [54] 3. Lärarnas arbete. Bilaga II. Tabeller. [55]  
1968 års utbildningsutredning. 1. Universitetsstudier utan examen. [60] 2. Val av utbildning och yrke. [61] 3. Högre utbildning och arbetsmarknad [62]

### Jordbruksdepartementet

Veterinärdistriktsindelningen, m. m. [3]

### Handelsdepartementet

Fri affärstid. [33]  
Konsumentpolitik-riktlinjer och organisation. [37]

### Inrikesdepartementet

Servicekommittén. 1. Boendeservice 3. Kommunstudien. [25] 2. Boendeservice 4. Projektstudien. [26] 3. Boendeservice 5. Totalkostnadsstudien. [27] 4. Boendeservice 6. Strukturstudier. [28]  
Den fria rörligheten för personer inom EEC. [35]  
Den svenska köpkraftsutbildningen 1967. [39]  
KSA-utredningen. 1. Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. [42] 2. Arbetskraftens struktur och dimensioner. [43] 3. Bilagor till KSA-utredningens betänkande. [44]  
Invandrarutredningen I. [51]  
Byggandets industrialisering. [52]  
Saneringsutredningen. 1. Sanering I. [64]

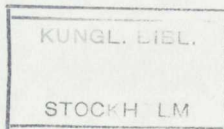
### Civildepartementet

Kommunala val. [4]  
Räddningstjänst. [50]

### Industridepartementet

Malm - Jord - Vatten. [17]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.







Allmänna Förlaget

ALLF 238 71 064  
WIKING LITO 71.454