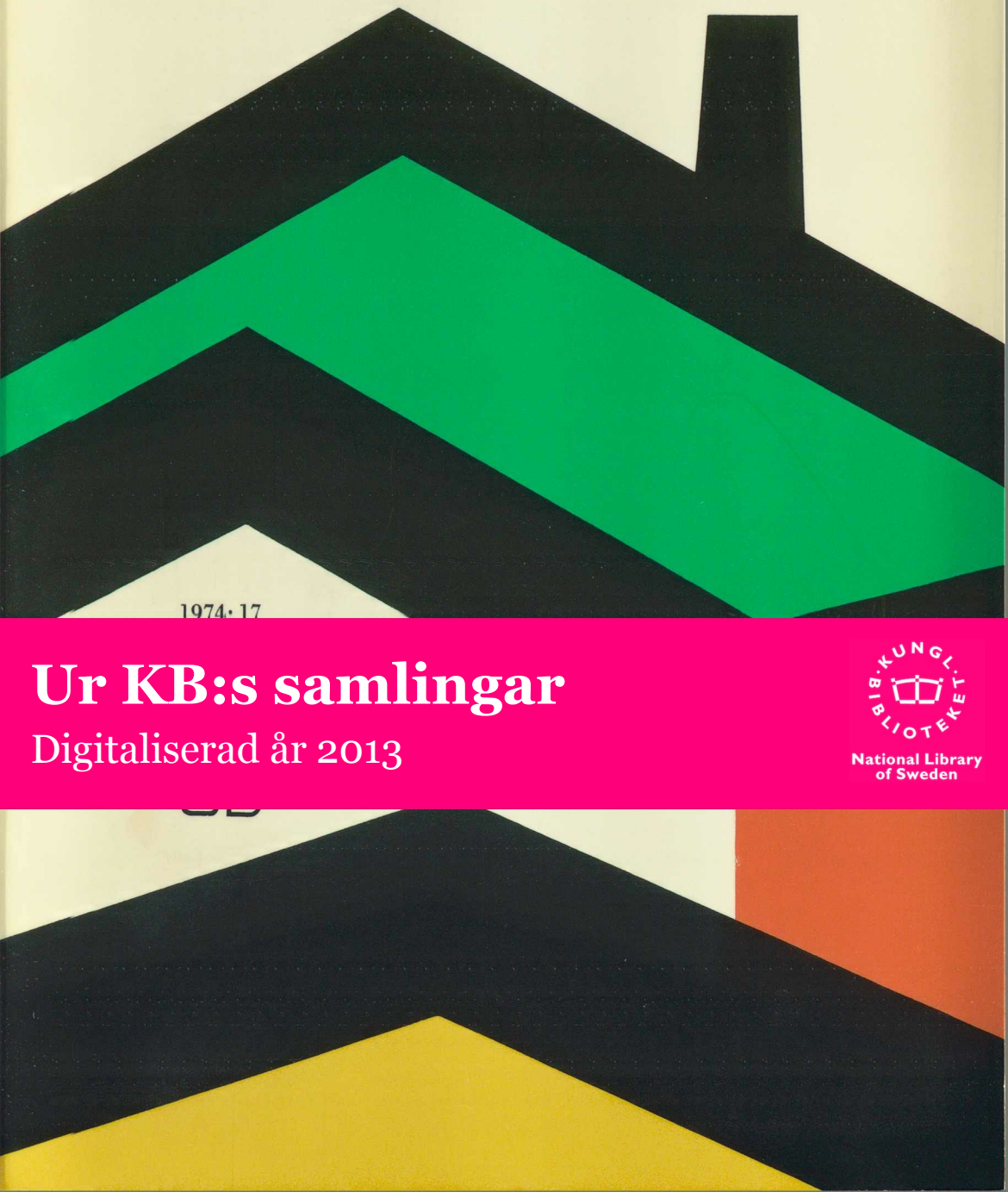
Solidarisk bostadspolitik

Ref

Betänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna



1974: 17

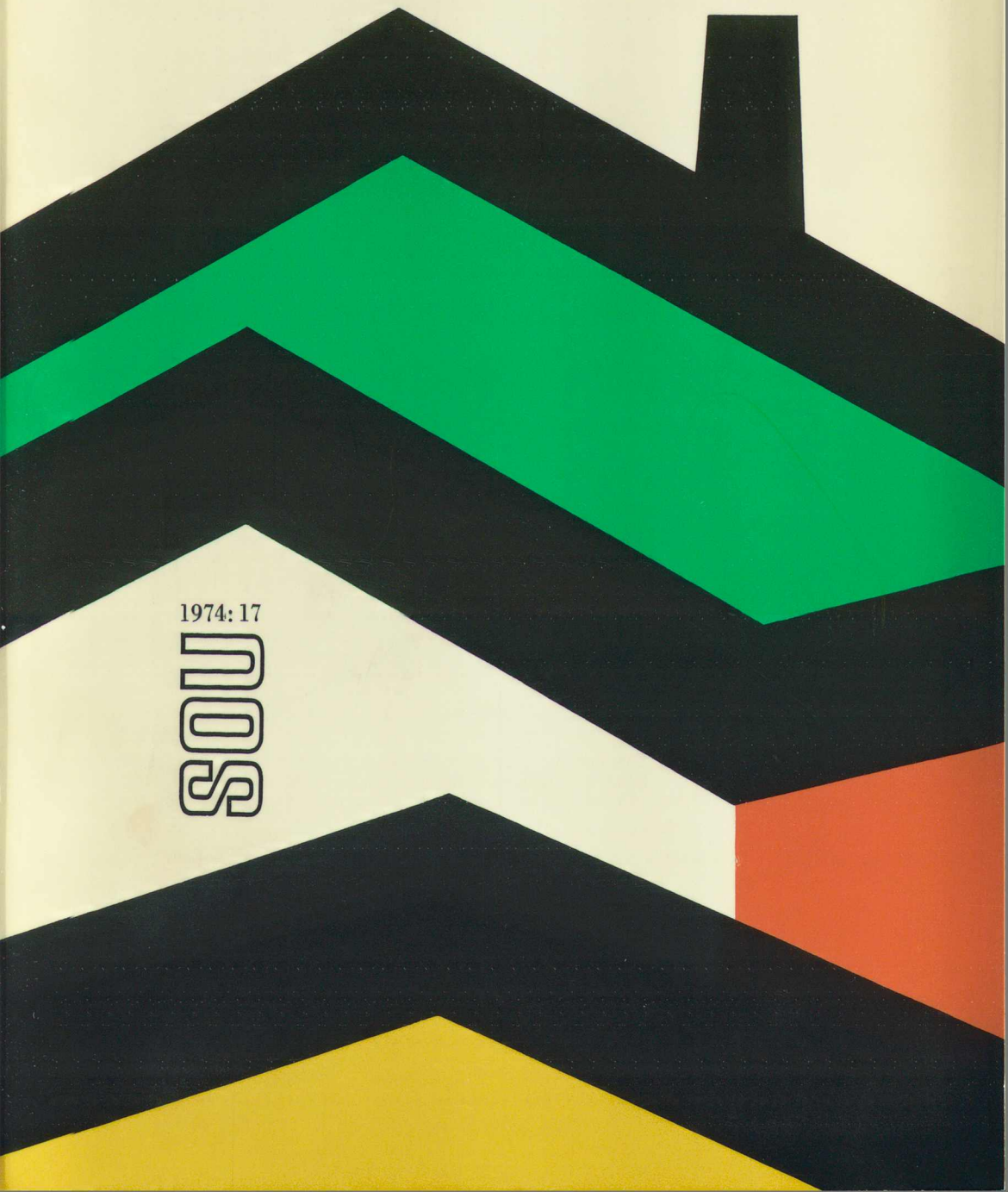
Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Solidarisk bostadspolitik

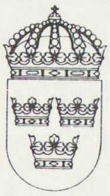
Ref

Betänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna



1974: 17

SOU



Statens offentliga utredningar
1974:17
Bostadsdepartementet

Solidarisk bostadspolitik

Betänkande av boende- och bostads-
finansieringsutredningarna
Stockholm 1974

ISBN 91-38-01851-9

Göteborgs Offsettryckeri AB, Stockholm 74.4 657 S

Till statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Kungl Maj:t bemyndigade chefen för dåvarande inrikesdepartementet den 6 november 1970 att tillkalla tio sakkunniga att utreda bostadsbyggandets omfattning och inriktning m m (boendeutredningen) och den 24 augusti 1972 att tillkalla nio sakkunninga att utreda frågan om bostadsfinansieringen (bostadsfinansieringsutredningen). Boendeutredningen har därtill under 1973 erhållit tilläggsdirektiv samt meddelats särskilt uppdrag.

Ordförande i de båda utredningarna är riksdagsledamoten Per Bergman. Ledamöter i boendeutredningen är riksdagsledamöterna Alvar Andersson, Ivar Nordberg, Bo Turesson och Ola Ullsten samt direktör Sten Källenius, direktör Gunnar Leo, direktör Olle Lindström, byråchef Maj-Britt Sandlund och förbundsordförande Erik Svensson. Ledamöter i bostadsfinansieringsutredningen är riksdagsledmöterna Birgitta Dahl, Kjell A Mattsson, Ivar Nordberg, Bo Turesson och Ola Ullsten, f riksdagsledamoten Einar Henningsson samt direktör Arne Näverfelt och förbundsordförande Erik Svensson.

Boendeutredningen avlämnade under senare delen av oktober 1973 betänkandet Bostäder 1974-76, SOU 1973:50.

Den 15 november 1973 erhöll utredningarna uppdrag av statsrådet Ingvar Carlsson att under mars månad 1974 redovisa förslag i vissa huvudfrågor.

Utredningarna har haft nära samarbete och inför detta betänkande gemensamma sammanträden.

De biträds av ett gemensamt sekretariat bestående av Esbjörn Olsson huvudsekreterare (tillika expert i bostadsfinansieringsutredningen), Ingrid Dalén, Ralph Johansson och Karin Wiklund sekreterare i boendeutredningen samt Björn I Ohlson sekreterare

(tillika expert i boendeutredningen) och Björn Karlberg biträdande sekreterare i bostadsfinansieringsutredningen. Uppgifter som assistenter fullgörs av Anita Bergkvist och Eva Karayel.

Experter är också, i boendeutredningen byrådirektör Marianne Elg, fil kand Linnéa Gillwik, förbundsjurist Stig Gustafsson och tf professor Göran Lindberg samt i bostadsfinansieringsutredningen departementssekreterare Sven Åke Andersson, hovrättsassessor Lars Uno Didón och byråchef Magnus Elison.

Detta betänkande lämnas av båda utredningarna. Ledamoten i boendeutredningen Gunnar Leo har ej deltagit i utformningen av kapitel 7 Bostadsfinansiering. Till betänkandet hör bilagor vilka återges i en särskild volym, SOU 1974:18. I denna redovisas delar av utredningsunderlaget.

För båda utredningarna kvarstår ytterligare arbetsuppgifter.

Reservationer har lämnats, gemensamt av Alvar Andersson, Kjell A Mattsson och Ola Ullsten, gemensamt av Sten Källenius och Arne Näverfelt samt av Bo Turesson. Särskilt yttrande har avgivits av Erik Svensson.

Stockholm den 8 mars 1974

Per Bergman

Alvar Andersson	Ivar Nordberg
Birgitta Dahl	Arne Näverfelt
Einar Henningsson	Maj-Britt Sandlund
Sten Källenius	Erik Svensson
Gunnar Leo	Bo Turesson
Olle Lindström	Ola Ullsten
Kjell A Mattsson	/Esbjörn Olsson Björn I Ohlson

Betänkandet innehåller följande tio kapitel. Dessa följs av en sammanfattning samt reservationer och särskilt yttrande. Sist i betänkandet återges detaljerad innehållsförteckning.

Till betänkandet hör bilagor i särskild del, SOU 1974:18, som åberopas i huvudtexten.

		sid
1.	Inledning	7
2.	Bostadspolitiken sedan 1940-talet	29
3.	Bostäder i dag	45
4.	Mål för bostadspolitiken	69
5.	Det framtida bostadsbeståndet	77
6.	Bostadens pris - hushållens utgifter och betalningsförmåga	93
7.	Bostadsfinansiering	179
8.	Bostadsmiljö	319
9.	Boendedemokrati	333
10.	Prövning av köpeskilling vid snar försäljning av småhus	403
Sammanfattning		431
Reservationer och särskilt yttrande		451
Innehållsförteckning		469

KAPITEL 1

INLEDNING

1.1 Arbetets allmänna uppläggning och direktiven

1.1.1 De båda utredningarna

Boendeutredningen tillkallades av inrikesministern i slutet av år 1970 (In 1970:36). Bostadsfinansieringsutredningen tillkallades drygt ett och ett halvt år senare (In 1972:03).

1.1.2 Boendeutredningen

Boendeutredningen har till uppgift att bedöma bostadsbyggandets omfattning och inriktning under tiden fram till mitten av 1980-talet och att göra de bostadspolitiska överväganden som kan aktualiseras med anledning härav.

I direktiven slås fast att det grundläggande bostadspolitiska målet om en god bostad till rimligt pris åt hela befolkningen är oförändrat. Konkretiseringar av ett i så allmänna ordalag uttryckt mål måste emellertid, sägs det i direktiven, ständigt göras. Utgångspunkter för en konkretisering skall därvid vara förändringar som har skett i konsumenternas anspråk och behov, i levnadsvanor och i den tekniska utvecklingen samt i tillgången på resurser. Det är en av boendeutredningens uppgifter att göra en sådan konkretisering. Härigenom aktualiseras en rad viktiga frågor, såsom

- vad som skall anses vara ett rimligt pris;
- vilken betalningsvilja och betalningsförmåga som bostadskonsumenterna har och hur stort behovet är av stödåtgärder;

vad som karakteriserar en god bostad, egenskaper i miljön kring bostaden utgör viktiga delar härav;

hur hushållssammansättningen bör vara i bostadsområdena.

Boendeutredningen har också att föreslå åtgärder som främjar de konkreta mål som utredningen vill ställa upp.

Med utgångspunkt i sina förslag om mål och medel för den framtida bostadspolitiken samt i en bedömning av tillgängliga resurser skall utredningen undersöka hur en avvägning bör göras mellan nybyggnad och ombyggnad, mellan olika hustyper, mellan bostäder och bostadskomplement o s v.

Genom tilläggsdirektiv, utfärdade 1973-06-05, har utredningen fått i uppdrag att också utreda frågan om medinflytande för de boende i samband med sanering m m.

Boendeutredningen har slutligen fått Kungl Maj:ts uppdrag att överväga frågan om möjligheten och lämpligheten av åtgärder för att motverka oskäliga kapitalvinster vid försäljning av statsbelånade småhus i vissa fall. Uppdraget var föranlett av riksdagens beslut efter en hemställan från civilutskottet (CU 1973:19) med anledning av en motion (1973:234) i frågan till 1973 års riksdag.

1.1.3 Bostadsfinansieringsutredningen

Bostadsfinansieringsutredningen har avlöst den tidigare arbetande paritetslåneutredningen, tillsatt 1970. Denna var av expertkaraktär och hade ett begränsat uppdrag.

Bostadsfinansieringsutredningen tillkallades således för att göra en grundläggande översyn av bostadsfinansieringen. Anledningen var de svårigheter som uppstått inom paritetslånesystemet till följd av en oväntat stor avvikelse från antagen utveckling.

Från rent lånetekniska synpunkter skulle det ha varit motiverat med vissa ändringar av paritetslånesystemet. Dessa skulle dock i sin tur utlöst prishöjningar av en omfattning som varit ogynnsam från hyrespolitiska utgångspunkter.

Bland annat skall bostadsfinansieringsutredningen studera möjligheterna till såväl reformer inom det nuvarande lånesystemets ram som alternativ till paritetslånesystemet. Utredningen skall därvid även överväga om systemet behöver kompletteras med någon form av generella subventioner och då ingående belysa de hyrespolitiska, lånemässiga och statsfinansiella konsekvenserna av olika lösningar. Tonvikt skall också läggas på klarhet och överskådlighet i lånesystemet.

Utredningen skall även pröva behovet av en statlig totalfinansiering inom bostadsbyggandet.

1.1.4 Relationen mellan de båda utredningarna

I bostadsfinansieringsutredningens direktiv understryks angelägenheten av ett nära samarbete med boendeutredningen, framför allt när det gäller de hyrespolitiska bedömningar som skall utgöra utgångspunkten för bostadsfinansieringsutredningens förslag till åtgärder.

Eftersom de två utredningarnas arbete så griper in i varandra samt med hänsyn till att utredningarna har gemensam ordförande och att också flera ledamöter är gemensamma har utredningarna funnit det ändamålsenligt att efter ett inledande skede ha gemensamma sammanträden.

Sekretariatet har varit gemensamt för båda utredningarna.

Utredningarna har ansett det lämpligast att nu redovisa sina överväganden och förslag i ett gemensamt betänkande. Härigenom

har åtskilligt dubbelarbete kunnat undvikas.

1.1.5 Arbetsuppläggning

Boendeutredningen lämnade i oktober 1973 sitt första betänkande Bostäder 1974-76 (SOU 1973:50). I detta behandlades endast en del av de frågor som ligger inom utredningens ansvarsområde. Tyngdpunkten låg i en bedömning av bostadsbyggnadsbehovet under de närmaste åren. Förslag av temporär art gavs i syfte att motverka en utveckling på bostadsmarknaden med starka negativa inslag. Förslagen avsåg att göra det möjligt att ge de närmaste årens bostadsproduktion en inriktning som stämde någorlunda väl överens med vad som bedömdes riktigt på längre sikt från bostadspolitiska och bostadssociala utgångspunkter (se också avsnitt 1.3). Avsikten vid denna tidpunkt var att betänkanden i huvudfrågorna skulle presenteras vid årsskiftet 1974/75 av både boendeutredningen och bostadsfinansieringsutredningen.

Kort tid efter det att detta betänkande avlämnats fick såväl boende- och bostadsfinansieringsutredningarna som bostadsskattekommittén regeringens uppdrag att skyndsamt komma med förslag i huvudfrågorna inom sina respektive arbetsområden.

Detta har gjort det nödvändigt för boende- och bostadsfinansieringsutredningarna att i vissa delar ändra sin arbetsplanering och att mycket hårt prioritera mellan de många delfrågor som utredningarna enligt sina direktiv skall behandla.

Principiella ställningstaganden redovisas i vissa frågor utan att förslag utformats i detalj. Som framgår av bl a avsnitt 1.4 har utredningarna ännu inte löst alla sina arbetsuppgifter.

De ämnesområden som utredningarna behandlat i denna etapp är följande:

bostadsmarknadens prisstruktur;

olika hushållsgruppers betalningsvilja och betalningsförmåga ställda i relation till deras behov och till utgifterna för ändamålsenliga bostäder;

avvägningen mellan olika stödformer;

bostadsfinansiering;

boendedemokrati;

boendemiljö;

segregationsfrågan.

I detta betänkande föreslår boendeutredningen också vissa åtgärder i syfte att motverka oskäliga kapitalvinster vid försäljning av statsbelånade småhus i vissa fall.

Boendeutredningen har låtit genomföra en undersökning av miljön i några nybyggda bostadsområden i Göteborg, för att få ett underlag för bedömning av i vilken utsträckning bostadsområdets utformning påverkar de boende. En rapport från undersökningen återges som bilaga 12.

På boendeutredningens uppdrag har statistiska centralbyrån genomfört en undersökning av utgifter, inkomster m m för boende i småhus. Under planeringen av undersökningen inleddes samarbete med bostadsskattekommittén. Genom särskilt anslag som denna utverkat utvidgades undersökningen i vissa avseenden. Uppgifter från undersökningen, som dock ej är slutligt bearbetad, återfinns i betänkandet och i särskild bilaga (bilaga 7).

Boendeutredningen har också gett statistiska centralbyrån i uppdrag att specialbearbeta data från 1970 års folk- och bostadsräkning (FoB 70) avseende ett par lokala bostadsförsörjningsområden. Bearbetningen har inriktats på att belysa hushållsstrukturen i olika bostadsområden. Redovisning lämnas

i bilaga 10.

Den metod för analys av sambanden mellan inkomst och bostadskonsumtion som redovisades i en till SOU 1973:50 knuten bilaga har prövats på data från 1970 års folk- och bostadsräkning. Beräkningar av s k elasticitetstal har utförts av statistiska centralbyrån. Resultaten redovisas i bilaga 11.

Både boendeutredningen och bostadsfinansieringsutredningen har därutöver lämnat vissa uppdrag utom sekretariatet.

1.2 Kontakter med övriga utredningar

När boendeutredningen tillkallades arbetade flera andra utredningar med frågor inom det bostadspolitiska fältet. Det gällde familjepolitiska kommittén, servicekommittén och saneringsutredningen. Alla dessa har nu avslutat sitt arbete. Boendeutredningen har yttrat sig över de nämnda och vissa andra utredningars förslag. Boendeutredningen har också i sitt arbete kunnat nyttiggöra sig de synpunkter och erfarenheter som nämnda utredningar har redovisat.

Från paritetslåneutredningen överlämnades, i samband med att dess uppdrag upphörde, till bostadsfinansieringsutredningen dels en arbetspromemoria, som sammanfattade det arbete som utredningen hade genomfört, dels övrigt utredningsmaterial.

Viktiga förutsättningar för boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas arbete ges av de effekter som gällande skatteregler har på hushållens nettoutgifter för bostad. Bostadsbeskattningsfrågorna utreds för närvarande av bostadsskattekommittén, tillsatt av finansministern.

Mellan boende- och bostadsfinansieringsutredningarna samt bostadsskattekommittén har två gemensamma överläggningar förekommit. Därutöver har kontakter förevarit mellan utredningarnas ordförande och sekretariat.

Såväl bygglagutredningen som utredningen om den kommunala demokratin arbetar med frågan om medinflytande för de boende. Boendeutredningen har haft samråd med dem båda i syfte att avgränsa de tre utredningarnas ansvarsområden.

Kontakter på ordförande- och sekretariatsnivå har tagits med kapitalmarknadsutredningen, skatteutredningen och utredningen rörande den kreditpolitiska beredskapslagstiftningen. Sistnämnda utredning har nyligen avlämnat ett betänkande över vilket bostadsfinansieringsutredningen har yttrat sig.

1.3 Boendeutredningens första betänkande och remissopinionen

1.3.1 Inledning

I delbetänkandet Bostäder 1974-76 redovisades utredningens iakttagelser och synpunkter vad gäller den nuvarande situationen på bostadsmarknaden och utvecklingen på detta område under senare år. Dessa utredningens allmänna bedömningar återges i korthet i detta avsnitt liksom ett sammandrag av remissinstansernas synpunkter på beskrivningen av bostadsmarknadssituationen.

Anledningen till redovisningen i detta avsnitt är följande. Boendeutredningens beskrivning i delbetänkandet av den aktuella situationen på bostadsmarknaden har fortfarande aktualitet, dess förslag däremot var avsedda som övergångslösningar. När de båda utredningarna nu lämnar förslag till mer långsiktiga åtgärder bildar det tidigare lämnade betänkandet och den bedömning som redovisats av remissinstanserna viktiga utgångspunkter för utredningarnas bedömningar.

1.3.2 Utredningens syn på utvecklingen inom bostadssektorn

Bostadsmarknaden kännetecknades länge av en betydande brist på bostäder. I den situationen ansågs det väsentligt att garantera en omfattande nyproduktion. År 1964 fattade statsmakterna beslut om det s k miljonprogrammet, vilket innebar att 1 miljon lägenheter skulle byggas under åren 1965 - 1974. Utredningen konstaterar att detta mål för bostadsbyggandets omfattning sannolikt kommer att vara uppnått vid periodens slut.

Samtidigt som bostadsbyggandet nådde en mycket hög nivå under senare delen av 1960-talet visade sig allt tydligare tecken på en ny och annorlunda relation mellan utbud och efterfrågan av nybyggda hyres- och bostadsrättslägenheter. Man började

notera outhyrda lägenheter på en del orter. Det förändrade läget har medfört en stark minskning av igångsättningen av nya lägenheter. Minskningen är emellertid koncentrerad till hyres- och bostadsrättslägenheter.

Utredningen anser att förekomsten av outhyrda lägenheter inte är ett tecken på att bostadsbehoven skulle ha tillgodosetts. Någon betydande minskning av nyproduktionen är inte befogad om de bostadspolitiska ambitionerna skall kvarstå eller utvidgas. Material från exempelvis bostadsräkningen år 1970 visar att bostäderna för en stor del av hushållen inte uppfyllde ens måttliga krav på utrymme och kvalitet. Nära en halv miljon hushåll var trångbodda. Över 700 000 lägenheter saknade eget bad- eller duschrum etc.

På grundval av bedömningar av befolkningsförändring, hushållsbildning, sanering etc uppskattades behovet av nybyggnad till 90 000 - 100 000 lägenheter i genomsnitt per år under hela 1970-talet. Härtill kommer ett tillskott av moderna lägenheter genom modernisering av omkring 23 000 - 30 000 lägenheter per år. Med hänsyn till efterfrågesituationen bedömde utredningen det dock troligt att nyproduktionen skulle komma att minska till 70 000 - 80 000 lägenheter.

Kommunernas planering påverkas givetvis av utvecklingen på bostadsmarknaden och präglas nu i högre grad än tidigare av osäkerhet. De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1973 - 77 visar att andelen lägenheter för vilka planeringsmässiga förutsättningar för igångsättning förelåg vid planperiodens början var mindre än i programomgången 1972 - 76.

Utvecklingen vad gäller lägenhetsstorleken har varit helt olika för ägda lägenheter (småhus) och hyres- och bostadsrättslägenheter under senare år. Mellan åren 1962 och 1972 ökade den genomsnittliga bostadsytan i nybyggda statsbelånade småhus från 95 m^2 till omkring 115 m^2, d v s med 20 m^2. Lägenhetsytan i flerfamiljshus byggda åren 1962 resp 1972 var däremot konstant 66 m^2. Mellan dessa år hade flerfamiljshus-

lägenheternas yta emellertid ökat fram till år 1967, då den i genomsnitt uppgick till 74 m^2. Därefter har skett en minskning. Skillnaderna i lägenhetsstorlek mellan småhus och flerfamiljshus har växt kraftigt under den senaste femårsperioden.

Utredningen anser att denna utveckling väsentligen förklaras av skattesystemet. I beräkningsexempel visar utredningen att bostadsbeskattningen medför att skatten för hushållet i ett genomsnittligt statligt belånat gruppbyggt småhus byggt år 1972 det första året är drygt 3 500 kr lägre om den boende äger huset än om han hyr det eller innehar det med bostadsrätt.

På grund av skattesystemet är möjligheterna att erbjuda småhus i annan form än äganderätt mycket små. Utbudet av småhus med hyresrätt och bostadsrätt är numera både absolut och relativt mycket litet.

Eftersom hushållens ekonomiska situation spelar stor roll för möjligheterna till bostadsval, ger de senaste årens utveckling anledning till oro. Nyproduktionen tenderar att bli uppdelad med de stora lägenheterna i ägareform och med de mindre lägenheterna i hyresrätts- och bostadsrättsform. I större och expanderande kommuner har stora grupper av inkomsttagare, däribland många av dem som i dag bor sämst, inte ekonomiska resurser att efterfråga småhus i ägareform.

Skillnaderna i bostadspriser och bostadskostnader mellan å ena sidan hyres- och bostadsrättslägenheter som producerats vid skilda tidpunkter och å andra sidan lägenheter med olika upplåtelseformer påverkar såväl efterfrågan som utbud av bostäder på ett enligt utredningen icke acceptabelt sätt. Skillnaderna har således medverkat till ett mindre varierat utbud av lägenheter i olika upplåtelseformer och bebyggelsetyper. Detta har minskat bostadskonsumenternas valmöjligheter och förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena.

1.3.3 Remissyttrandena

Denna sammanställning är främst avsedd att belysa remissinstansernas värdering av utredningens presentation av situationen på bostadsmarknaden i stort. En helt stringent framställning är dock svår att genomföra då remissinstanserna ofta, helt naturligt, kopplat dessa frågor till sin bedömning av de speciella förslag som framfördes i betänkandet.

Allmänt om utredningens underlagsmaterial

Bostadsstyrelsen anser att boendeutredningens beskrivning av läget på bostadsmarknaden och i fråga om bostadsbyggandet och de härav aktualiserade problemen överensstämmer i stort med vad styrelsen redovisat bl a i sina anslagsskrivelser under senare år. Statens råd för byggnadsforskning anför att betänkandet innehåller mycket informativt material som belyser nuvarande bostadssituation i landet, men att detta material ej synes tillräckligt analyserat och föranlett alltför få slutsatser. Enligt statens institut för byggnadsforskning är det angeläget att få en bakgrundsteckning som klargör vilka förskjutningar som ägt rum i den bostadspolitiska problematiken. Institutet finner betänkandet ofullständigt i detta avseende. LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen, HSBs riksförbund samt Hyresgästernas riksförbund betonar att utredningen på ett förtjänstfullt sätt sammanställt ett relevant underlag för bedömning av bostadsförsörjningens förutsättningar.

Utredningens bedömning av faktorer som påverkar bostadsbehov och produktionsbehov under 1970-talet

Flera remissinstanser framhåller den osäkerhet som är förknippad med utredningens beräkningar avseende bostadsbehov och produktionsbehov under 1970-talet. Enligt konjunkturinstitutet och riksrevisionsverket framträder osäkerheten på flera sätt. Man pekar bl a på att utredningens beräkningar av befolkningsutveckling och hushållsbildning baserats på ett antagande om en nettoimmigration av 15 000 personer per år efter år 1973 trots att de senaste åren upp-

visar ett emigrationsöverskott. Osäkerheten ökar vidare genom att antagandena om hushållsbildningen gjorts utan att inkomstförhållandenas betydelse för denna beaktats. Statens råd för byggnadsforskning tar bl a upp utredningens bedömningar av ersättningsbehovet och anför att hittillsvarande erfarenheter visar att saneringsprocessen - åtminstone i större tätorter - ofta är mycket komplicerad och tar lång tid att planera och genomföra. Med tanke på det nuvarande planeringsläget i många kommuner måste det enligt rådet anses som mindre sannolikt att alla omoderna och halvmoderna lägenheter kommer att kunna avvecklas under 1970-talet.

Enligt statens råd för byggnadsforskning har utredningen vid beräkningen utgått från ett alltför snävt boendebegrepp, där boende är liktydigt med tillgång till lägenhet av viss storlek. Rådet anser att begreppet även bör omfatta bostadskomplementen (anläggningar för social service, förebyggande hälsovård, fritids- och kulturverksamhet, grannskapslokaler osv.) men medger att preciserade kvantitativa beräkningar av behovet av bostadskomplement kan vara svåra att göra, då statistiskt material, enhetliga normer m m saknas.

Hyresgästernas riksförbund betonar att utredningens bedömningar av bostadsbehovet inte är orealistiska. Som bostadspolitisk målsättning måste bedömningen av nyproduktionsbehovet anses ge uttryck för en lägsta ambition.

Näringslivets byggnadsdelegation (NBD) konstaterar vid en jämförelse mellan en prognos utarbetad av Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF) och utredningens prognos att hushållsökningen under 1970-talet bedömts relativt lika. Däremot ligger utredningens kalkyl över lägenheter som beräknas utgå ur bostadsbeståndet ca 20 % högre än SBEFs; den senare har baserats huvudsakligen på en framskrivning av nuvarande utvecklingstendenser vad gäller moderniseringen. Delegationen framhåller emellertid att de närmaste årens nybyggnadsbehov inte kan beräknas förrän fråga om eventuella konsumtionsstöd till boende har behandlats.

Varierad utformning av produktionen

Angelägenheten av att nybyggnadsproduktionen ges en varierad utformning understryks av flera remissinstanser, bl a socialstyrelsen, bostadsstyrelsen, SABO, Stor-Stockholms planeringsnämnd, Örebro och Luleå kommuner.

Kommunernas möjlighet att styra produktionsinriktningen tas upp av bl a konjunkturinstitutet som framhåller att kommunerna inte ensamma styr nyproduktionens fördelning i fråga om lägenhetsstorlek, hustyp m m. Statsmakterna kan, genom att förändra de ekonomiska förutsättningarna för bostadsstödet, påverka produktionens inriktning, vilket t ex skulle ske med de av utredningen föreslagna bostadsrabatterna. Institutet saknar i detta sammanhang en målsättningsdiskussion vad gäller bostadsproduktionens inriktning på småhus resp flerfamiljshus. Stor-Stockholms planeringsnämnd anför att de medel som kommunerna f n förfogar över för att påverka lägenhetssammansättningen i bostadsproduktionen är begränsade. Det är f n endast möjligt att ställa krav beträffande lägenhetssammansättningen i samband med kommunal markupplåtelse och då projektet finansieras med statliga lån. Viss tveksamhet beträffande hållbarheten av det senare medlet råder emellertid enligt nämnden, eftersom lånekungörelsen inte är helt entydig i detta avseende.

Nyproduktionen under de närmaste åren

Utredningens uppfattning att nyproduktionen under de närmaste åren med den efterfrågesituation som nu föreligger snarare skulle bli 70 000 - 80 000 lägenheter än de kalkylerade 90 000 - 100 000 delas av bl a LO, TCO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen, HSBs riksförbund och Malmö kommun. Preliminära bedömningar av det statligt belånade byggandet av länsbostadsnämnderna verifierar enligt bostadsstyrelsen, såvitt gäller år 1974, utredningens uttalande.

Några remissinstanser, däribland bostadsstyrelsen, SABO, Stor-Stockholms planeringsnämnd och SAR, tar upp frågan om kommunernas planeringsberedskap.

Enligt bostadsstyrelsen torde den sämre planeringsberedskapen ha sin grund i den allmänna osäkerheten inför bostadsefterfrågans omfattning och inriktning. Styrelsen erinrar om att den i en skrivelse till samtliga kommuner framhållit att en hög långsiktig planeringsberedskap är starkt befogad. Om en sådan beredskap inte finns, kan det enligt styrelsen finnas risk för att bostadsbyggandet - vid en ökande bostadsefterfrågan - i många kommuner kan komma att befinna sig i samma otillfredsställande planeringssituation som flera gånger tidigare då eftersläpning i planeringen begränsat produktionsvolymen eller vållat olägenheter i andra avseenden. Även SABO och TCO betonar nödvändigheten av att kommunerna under en eventuell nedgångsperiod upprätthåller en hög planeringsberedskap för att kunna möta en senare ökande bostadsefterfrågan. Denna planberedskap bör, enligt SABO, vara så utformad att den även tillgodoser behov av kompletteringsbebyggelse inom redan ianspråktagna planområden i syfte att bl a motverka bostadssegregation. Frågan om hur kommunerna skall kunna stimuleras till att upprätthålla en tillräckligt hög planberedskap synes enligt Stor-Stockholms planeringsnämnd bli ett av huvudproblemen i Stor-Stockholm de kommande åren.

Remissinstansernas syn på åtgärder från statens sida

Flera remissinstanser, däribland LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, SBEF, Hyresgästernas riksförbund, SABO och NBD understryker att åtgärder måste vidtas från samhällets sida.

LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen och HSBs riksförbund betonar att det krävs åtgärder utöver utredningens förslag. En bostadspolitisk lösning måste enligt organisationerna syfta till:

att fastlägga sociala mål för bostadsförsörjningen och för boendekostnadsnivån i nyproduktionen;

att bostadsfinansieringssystemet ges en sådan utformning att boendekostnadsutvecklingen på sikt kan bedömas;

att åstadkomma neutrala skatteförhållanden och samma subventionsförhållanden oavsett om upplåtelseformen är äganderätt, bostadsrätt eller hyresrätt eller bebyggelseutformningen är flerfamiljshus eller småhus;

att staten i den nya planeringssituationen omedelbart övertar kostnadsansvaret för onormala hyresbortfall i nyproduktionen.

I den mån motiv finns för en långsiktig reducering av bostadsbyggandet mot bakgrund av föreliggande behov måste en sådan förändring av produktionen enligt organisationerna ske planmässigt så att en jämn sysselsättning kan tryggas.

Sysselsättningsfrågan tas upp även av SBEF. Enligt föreningen har sysselsättningsläget inom byggnadsindustrin under de senaste åren utvecklats på ett oroande sätt. Flertalet byggföretag befinner sig i ett läge med överkapacitet i fråga om maskinutrustning, teknisk och administrativ personal samt egentlig byggarbetskraft i förhållande till de arbetstillfällen som kommer ut på byggmarknaden. För att främja sysselsättningen inom bostadsbyggandet framstår på kort sikt som nödvändigt, enligt föreningen, att på olika sätt stimulera de bostadssökande till ökad bostadskonsumtion. I första hand bör stimulansen inriktas på att nå ökad efterfrågan på lägenheter i flerfamiljshus.

För att bringa bostadsförsörjningen in i en utveckling i enlighet med samhällets målsättning krävs, enligt Hyresgästernas riksförbund, omedelbara krafttag. Åtgärder måste till som:

i grunden ändrar förutsättningarna för konsumtion och produktion av de bostäder som behövs;

generellt sänker det kostnadsansvar som skall belasta boendet;

utjämnar icke standardbetingade skillnader i boendekostnader för lägenheter av olika ålder;

medför lika behandling av boende i olika upplåtelseformer.

Åtgärder av provisorisk karaktär (bostadsrabatter)

Bostadsstyrelsen framhåller att åtgärder är nödvändiga men att ett provisorium med mycket kort varaktighet inte kan förordas. LO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen och HSBs riksförbund anser läget på bostadsmarknaden så allvarligt att de är fullständigt överens med utredningen angående såväl nödvändigheten av omedelbara åtgärder som åtgärdernas syften.

Organisationerna anför vidare att det f n pågår en mycket kraftig stegring av byggnadskostnaderna, därtill kommer likaledes betydande ökningar av driftkostnaderna, främst för bränsle. Detta kommer att resultera i en väsentligt ökad boendekostnadsnivå för den aktuella produktionen. Härvid understryker organisationerna att ett borttagande av mervärdeskatten på byggnadsproduktionen har en kraftig motsatt effekt. Liknande tankegångar återfinns i yttrandet från TCO.

Flertalet remissinstanser ställer sig negativa till utredningens förslag att vidta åtgärder av provisorisk karaktär.

Enligt SBEF synes ekonomiskt stöd från samhället vara det enda medel som står till buds för att främja sysselsättningen inom bostadsbyggandet på kort sikt. Vid sidan om ekonomiska insatser som sänker hyran kan även andra åtgärder vidtas, bl a en marknadsföring av bostäderna så att de får bättre prioritering i förhållande till andra konsumtionsalternativ.

Till de remissinstanser som ställer sig positiva till utredningens förslag om bostadsrabatter hör socialstyrelsen, SABO, Hyresgästernas riksförbund, Malmö och Örebro kommuner.

Hyresgästernas riksförbund anför att åtgärder som kan förändra bostadskostnadsstrukturen måste sättas in omedelbart. Därför får man acceptera ett provisorium i avvaktan på mer genomgripande förslag.

SABO anser att förslaget kan accepteras som ett första steg i riktning mot utjämning av kostnadsskillnader föranledda av skattereglerna. Man understryker dock att systemet med bostadsrabatter inte på något sätt ändrar snedheten i beskattningsreglerna eller deras verkan på mark- och produktionsleden.

Bland de remissinstanser som ställer sig tveksamma till utredningens förslag märks hyresnämnderna och arrendenämnderna för Halland, Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län, statskontoret, riksrevisionsverket, konjunkturinstitutet, statens institut för byggnadsforskning, fullmäktige i riksbanken, LO, TCO, Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenska riksbyggen, HSBs riksförbund, NBD, Stor-Stockholms planeringsnämnd, Norrköpings och Sundsvalls kommuner.

Bostadsbyggnadsplan för åren 1974 - 76

Socialstyrelsen understryker mot bakgrunden av det av utredningen redovisade bostadsbehovet det angelägna i att planering och byggande av bostäder inte avtar, då bristen på lägenheter och små variationer i utbudet utgör ett allvarligt hinder för ett fritt bostadsval. Enligt bostadsstyrelsen bör bostadsbyggnadsplanen i nuvarande läge vara så vid att den ger utrymme för den på sikt behövliga och möjliga produktionen. För år 1974 torde dock planen, enligt styrelsen, kunna begränsas till en nivå av ca 80 000 lägenheter. Hyresgästernas riksförbund anser att bostadsbyggnadsplanen bör få minst den omfattning som utredningen föreslår.

Det är enligt SABO inte osannolikt att det totala byggandet under de närmaste åren kan behöva understiga den av utredningen angivna miniminivån för att sedan åter öka. Arbetsmarknadsstyrelsen påpekar att förekomsten av mellan olika orter likvärdiga bostäder är en betydelsefull faktor för att underlätta arbetskraftens geografiska rörlighet.

Produktionsinriktning

Bostadsstyrelsen har inga erinringar mot de överväganden som

gjorts (om lägenhetsfördelningen i nyproduktionen) men anser inte att vissa genomsnittstal för riket bör ingå som ett led i statsmakternas mål i fråga om bostadsbyggandet. Snarare bör som mål uppställas, anser styrelsen, något mått på utrymmesstandardens förändring under en viss period eller på standardnivå vid en viss tidpunkt. Styrelsen erinrar om att kommunerna i anvisningarna till de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen rekommenderas att till grund för övervägandena om bl a lägenhetsfördelningen i den aktuella produktionen göra långsiktiga bedömningar av den typ utredningen gjort. Sådana bedömningar markerar den riktning i vilken lägenhetsfördelningen bör ändras så att beståndet vid en framtida tidpunkt kan motsvara ett uppställt mål och/eller tillgodose den då aktuella efterfrågan.

Örebro kommun anför följande.

> "Kommunstyrelsen inser det på sikt befogade i bedömningen. Efterfrågan nu är dock sådan att bostadsföretagen både vid ombyggnad och vid nybyggnad knappast kan bortse från dagens situation som präglas av efterfrågan på små lägenheter i centralt läge."

1.4 Kvarstående arbetsuppgifter

De båda utredningarna kommer, som tidigare nämnts, att fortsätta sitt arbete, sedan detta betänkande har överlämnats.

I detta arbete kommer vi att fördjupa oss i vissa av de ämnesområden som vi på grund av tidsbrist och brist på statistisk information bara kunnat behandla helt översiktligt.

Ett viktigt sådant område är det framtida bostadsbyggandet. Boendeutredningen skall enligt sina direktiv ge vissa regionala aspekter härpå. Vidare skall förslag läggas till avvägningar mellan det totala byggandets olika delar: nybyggnad, ombyggnad, bostäder, komplement. Förutsättningarna att förändra det stora beståndet av små lägenheter från 30- och 40-talen skall särskilt beaktas med hänsyn till de svårigheter som i dag föreligger att få till stånd en blandning av hushållstyper i detta bestånd.

I det föreliggande betänkandet behandlas vissa aspekter i fråga om avvägningen mellan olika former av bostadsstöd. Vi anser oss dock inte ha fullföljt uppdraget därmed utan avser återkomma. I detta sammanhang måste också beaktas det uppdrag som skatteutredningen erhållit i tilläggsdirektiven under 1973 beträffande skatteregler och de sociala bidragens konstruktion. På det bostadspolitiska fältet spelar bostadstilläggen en stor roll. Denna väsentliga fråga återstår att belysa ytterligare.

Ett annat område inom vilket fortsatt och fördjupat arbete skall bedrivas gäller de institutionella formerna för bostadsfinansieringen. Också andra delproblem på finansieringssidan kommer att aktualiseras. Behovet av ramar och dessas utformning i framtiden samt riktlinjer för fastställande av låneunderlag och pantvärde hör hit. Frågan om belåning vid modernisering m m kommer att behandlas med prioritet och redovisas i särskild promemoria.

Frågan om resursfördelningen mellan bostadsbyggandets olika delar berördes något i boendeutredningens första betänkande. Den skall ytterligare behandlas i det fortsatta arbetet. Därvid skall också frågan om fördelningen mellan skatt, hyra och avgifter vid finansieringen av exploateringsanläggningar och andra miljökomponenter tas upp. Konsekvensen av skilda fördelningsprinciper skall studeras mot bakgrunden av målet om en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena.

Ett annat ämnesområde som återstår att behandla är bostadsförmedlingsverksamheten.

1.5 Betänkandets uppläggning

Utredningarna har försökt att koncentrera huvudtexten. Den korta tiden har dock inneburit att vi inte kunnat göra en sådan överarbetning att inga upprepningar förekommer. Detta bör å andra sidan möjliggöra att vissa kapitel eller delavsnitt kan läsas var för sig.

För att slippa tyngande och långa detaljredovisningar i kapitlen har vi valt att redovisa delar av underlaget för våra kommentarer och ställningstaganden i bilagor.

I bilagor redovisas också promemorior som utarbetats av särskilt tillkallade experter samt vissa uppdrag som lagts ut utanför utredningarnas sekretariat.

KAPITEL 2

BOSTADSPOLITIKEN SEDAN 1940-TALET

2.1 Inledning

Till bostadspolitik i vidsträckt mening räknas åtgärder och beslut av samhället för att förbättra bostadsförhållandena. Dit hör planering av bebyggelse och bostadsproduktion, markpolitik, hyreslagstiftning samt lån till bostadsbyggande och bidrag till vissa bostäder och hushåll.

Före 1940-talet begränsades de statliga bostadspolitiska åtgärderna i huvudsak till att gälla stöd till särskilda grupper av medborgare som av sociala skäl ansågs ha behov av stöd från samhällets sida.

Från början av andra världskriget fick bostadspolitiken en vidare innebörd. Omfattande åtgärder blev då nödvändiga för att hålla uppe bostadsproduktionen och för att förhindra oskäliga hyreshöjningar. Det tidiga 40-talet kom därigenom att bli ett bostadspolitikens genombrott.

I fortsättningen lämnas en kort översikt över den förda bostadspolitiken med tonvikt på nu gällande förhållanden. För en mer ingående historisk översikt kan hänvisas till bl a "Bostadspolitiskt kreditstöd", betänkande avgivet av bostadspolitiska kommittén (SOU 1966:44).

Bostadspolitikens medel kan sammanfattas på följande sätt:

- en väl utbyggd kommunal planering (bl a genom kommunala bostadsbyggnadsprogram)
- en aktiv kommunal markpolitik

- en rationell bostadsproduktion
- statligt kreditstöd
- stöd till grupper med begränsade ekonomiska resurser.

Både stat och kommun medverkar vid genomförandet av samhällets bostadspolitik.

Staten svarar i huvudsak för de ekonomiska insatserna i form av lån och bidrag till bostäder och hushåll.

Kommunerna svarar genom sin planering av bostadsbyggandet för att detta får tillräcklig omfattning och en lämplig inriktning på hus- och lägenhetstyper samt upplåtelseformer. Kommunen skall vidare svara för åtgärder som krävs för att tillgodose olika hushållsgruppers speciella bostadsbehov och se till att beståndet av dåliga bostäder moderniseras.

Riksdagen fastställer varje år en bostadsbyggnadsplan för de närmaste tre åren. Genom denna plan anges hur stor del av samhällets totala resurser som enligt statsmakternas uppfattning bör disponeras för bostadsbyggande. Samtidigt fastställs ramar för den statliga bostadslångivningen.

2.2 Kommunala bostadsbyggnadsprogram

Allmänna bestämmelser om kommunernas uppgifter på bostadsförsörjningens område finns i lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (SFS 1967:309). Kommunerna skall bl a varje år upprätta och redovisa bostadsbyggnadsprogram.

I programmet bedömer kommunen behovet av bostadsbyggande under den närmaste femårsperioden samt anger storleken av det byggande som är möjligt med hänsyn till planeringsläge och produktionsförutsättningar. Omfattningen och inriktningen av såväl nybyggnad som modernisering av bostäder, och sådana lokaler som betjänar bostadsområden, anges. Vissa kommuner skall dessutom redovisa ett särskilt bostadssaneringsprogram.

Programmen används bl a på central nivå som underlag för bedömningar av bostadsbyggandets omfattning och fördelning i landet.

Efter hand har bostadsbyggnadsprogrammen utvidgats att omfatta även annat än enbart bostäder. Numera omfattar de även bostadskomplement som lokaler. Detta är ett uttryck för att bostäderna integreras i annan planering.

2.3 Markpolitik

För att tillförsäkra kommunerna ett verkligt inflytande över bostadsförsörjningen har det ansetts väsentligt att dessa har tillgång till den mark där bebyggelse skall ske. Markpolitiken har därigenom blivit en viktig del av bostadspolitiken. Utvecklingen under 1960-talet har också gått i riktning mot en allt starkare ställning för kommunerna vad gäller markinnehav etc. För att stimulera och underlätta ett ökat kommunalt markägande har således under 1960- och 1970-talet flera markpolitiska reformer genomförts.

Som ett led i utvecklingen av en aktiv kommunal markpolitik infördes år 1968 en särskild markförvärvslånefond varigenom kommunerna kan få statliga lån för köp av mark. Trots att fonden snabbt byggts ut har den endast kunna täcka en del av de kommunala markförvärven.

Kommunerna kan också få tomträttslån i syfte att förbättra möjligheterna att med tomträtt upplåta mark för bostäder. Tomträttslån kan lämnas oavsett om marken bebyggs med eller utan statligt bostadslån. Lån kan också beviljas för fastigheter med byggnader som skall rustas upp och bevaras.

Ett annat medel för att tillförsäkra kommunerna erforderlig mark för bostadsbebyggelse har skapats genom den s k förköpslagen som tillkom år 1967.

Förköpsrätten innebär att kommunen kan träda i köparens ställe när ett avtal om fastighetsköp har träffats. Lagen gäller både obebyggda och bebyggda fastigheter. När kommunen utnyttjat förköpsrätten betalar den det pris som säljaren kommit överens om med den som annars skulle köpa fastigheten.

Under åren 1971 och 1972 tillkom i två etapper en ny expropriationslag. Syftet med lagen är att kommuner skall kunna expropriera, d v s genom domstolsförfarande lösa in, mark som behövs för angelägna kommunala ändamål, t ex bostadsbyggande, miljösatsningar eller kommunikationer.

Rätten gäller bl a obebyggd mark som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för tätbebyggelse och bebyggd mark som inom en tid av 20 år skall beröras av byggnadsåtgärd av samhället.

Den nya lagstiftningen innehåller en ny form av expropriation, värdestegringsexpropriation. Den skall kunna användas för att köpa mark som genom samhällets åtgärder - utan att ägaren har bidragit - kommer att stiga i värde.

2.4 Statligt kreditstöd, bostadsfinansiering

Ett betydelsefullt bostadspolitiskt medel är statens lån till bostäderna. Dessa lån utgår dels till nybyggnad, dels till ombyggnad eller förbättring av beståndet.

Det allmänna syftet med denna verksamhet är att främja bostadsförsörjningen. Staten lämnar lån som kan vara svåra att få på den allmänna lånemarknaden. Staten kan också genom villkoren för lånen styra bostadsproduktionen och bidra till att hålla kostnaderna på en rimlig nivå.

Syftet med det statliga kreditstödet är alltså att främja tillkomsten av goda bostäder i tillräckligt antal och till rimliga kostnader.

Under efterkrigstiden fram till år 1968 subventionerade staten räntan dels genom en räntegaranti, ett räntebidrag, för bottenlånen dels genom att lämna statliga lån till lägre ränta än kostnaderna för den statliga upplåningen.

Från mitten av 1950-talet genomfördes ändringar i garantireglerna så att den garanterade räntesatsen, den s k basräntan, höjdes för äldre hus. För en del av dessa slopades garantin helt. Räntegarantin kom alltså att användas som ett medel att påverka förhållandena mellan hyror för hus av olika ålder. Senare höjdes den garanterade räntan också i fråga om nybyggda hus.

Utöver de räntebärande statslånen lämnades tidigare också en kapitalsubvention i form av tilläggslån för flerfamiljshus som var ränte- och amorteringsfria och en räntefri stående del av lånen till småhus. Delar av dessa avskrevs efter en tid. Genom detta stöd kompenserade man för starka produktionskostnadsstegringar som inträffat vid några tillfällen under andra världskriget och i början av 50-talet.

En bit in på 50-talet övergav man emellertid systemet med tilläggslån och dessa avvecklades successivt. De delar som inte efterskänktes gjordes efter hand ränte- och amorteringspliktiga.

I mitten av 1960-talet påbörjades en allmän översyn av bostadspolitiken. Långtgående beslut om ändringar i denna fattades vid 1967 och 1968 års riksdagar.

Därvid ändrades även reglerna för statliga bostadslån. Alla allmänna bostadssubventioner från statens sida togs bort. Låntagarna skulle framdeles betala en bostadslåneränta som i stort sett motsvarar statens faktiska kostnader för att låna upp pengar samt full ränta på bottenlån.

Kapitalkostnaderna skulle dock omfördelas i tiden genom ränte- och paritetslånesystemet. Därigenom kunde man undvika att hyresnivån steg alltför kraftigt och alltför snabbt på grund av de borttagna subventionerna samt ge förutsättningar för en jämnare hyresfördelning med likvärdiga priser oberoende av när bostäderna byggts.

Ett viktigt skäl att ändra lånesystemet var att systemet med subventioner visade sig inte kunna anpassas tillräckligt smidigt till förändringar i hyresmarknadens förhållanden. De förändringar av subventionerna som man gjort då och då medförde kraftiga språng i hyrorna. Subventionerna medförde också en belastning på statens budget.

En mer ingående redogörelse för statens stöd till bostadsfinansieringen, såväl en allmän återblick som redovisning av dagsläget, lämnas i bilaga 1 samt beträffande paritetslånesystemet i bilagorna 3 och 4. Vi återkommer också till bostadsfinansieringen i kapitel 7.

Utöver bostadslånen till nybyggnad och ombyggnad har tidigare funnits och finns i viss mån alltjämt speciella lån och bidrag som avser särskilda typer av bostäder, särskilda kategorier av boende etc.

2.5 Lagstiftning i hyresfrågor

Hyresreglering infördes år 1942 och innebar att hyrorna låstes till den nivå som då gällde. Hyreshöjningar kunde därefter endast ske efter beslut av statsmakterna och på grundval av förändringar i fastighetsomkostnaderna. Hyrorna i nyproduktionen sattes på basis av produktionskostnaderna.

Hyresregleringen har successivt avvecklats. Den gäller numera endast i 43 kommuner för bostäder i privatägda fastigheter byggda före år 1958. Totalt omfattar det hyresreglerade bostadsbeståndet ca 360 000 lägenheter. Hyrorna fastställes numera i huvudsak genom förhandlingar mellan fastighetsägare eller fastighetsägarorganisation och hyresgästorganisation. Den avtalade hyran får inte överstiga lägenhetens bruksvärde. Kan inte parterna enas fastställs hyran av hyresnämnd. Den nuvarande hyresregleringslagen gäller t o m år 1974.

I övrigt är lagstiftningen om hyresmarknaden samlad i hyreslagen (12 kap jordabalken). Denna bygger på principen om avtalsfrihet mellan hyresmarknadens parter beträffande hyrans storlek men ger också möjligheter till rättslig prövning av hyran.

Hyresgäst kan begära prövning av hyran i hyresnämnd och fastighetsdomstol. Anses hyran därvid vara oskälig nedsätts den till skäligt belopp. Därvid jämför man med hyrorna för likvärdiga lägenheter. I jämförelsematerialet kommer lägenheter från hus som tillhör allmännyttiga bostadsföretag att spela förhållandevis stor roll, eftersom dessa bostadsföretag förvaltar en stor andel av de under senare år färdigställda hyreslägenheterna. Hyrorna för dessa bestäms efter förhandlingar mellan företagen och hyresgästorganisationerna.

När hyrorna i en fastighet fastställs tar man alltså i princip inte hänsyn till de kostnader för kapital, under-

håll och drift som belastar fastigheten. Den genomsnittliga prisnivån som enligt ovan användes för jämförelser är dock avhängig en genomsnittliga kostnadsnivå.

I kapitel 9 belyses hyreslagens regler ytterligare.

2.6 Stöd till grupper av boende

Stat och kommun lämnar ett individuellt stöd, bostadstillägg, till familjer och ensamstående personer som har behov av ett sådant för att kunna hålla sig med en tillräckligt stor och välutrustad lägenhet.

Före år 1969 hade stödet till barnfamiljerna formen av s k familjebostadsbidrag. Rätten till bidrag var beroende av tre faktorer - barnantal, bostadsstandard och inkomst. Beträffande bostadens standard var regeln att bostaden skulle vara minst så stor att antalet boende per rum, köket oräknat, var högst två. Krav fanns också på en viss minsta yta.

Syftet med det nya bostadstillägget som infördes år 1969 var att ge ett förstärkt ekonomiskt stöd åt barnfamiljer med låga inkomster. Bostadstillägget har under de senare åren flera gånger byggts ut och omfattar numera även familjer och ensamstående utan barn.

Bostadstillägget består av en statlig del och en statskommunal del, till vilken statsbidrag utgår.

Det statliga bostadstillägget går endast till barnfamiljer och är 75 kronor i månaden för varje barn under 17 år. Det beviljas utan särskilda bostadsvillkor och är främst att betrakta som ett rent konsumtionsstöd.

Kommunerna beslutar själva om statskommunalt bostadstillägg skall lämnas inom kommunen. Om sådant bidrag beviljas enligt vissa särskilt angivna regler, får kommunen statsbidrag med 70 % av sina kostnader.

För statskommunalt bostadstillägg krävs att sökanden har egen bostad och att bostadskostnaden uppgår till visst minimibelopp: för ensamstående minst 325 kronor och för makar minst 425 kronor i månaden. Bostadstillägget är 80 % av den

bostadskostnad som ligger mellan denna nedre hyresgräns och en övre gräns som varierar med antalet barn.

Helt bostadstillägg utgår när den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten inte överstiger 18 000 kronor för hushåll utan barn och 23 000 kronor för barnfamiljer. Vid högre taxerad inkomst än 18 000 kronor respektive 23 000 kronor minskas tillägget med viss procentuell andel av den överstigande inkomsten. Vid inkomstprövningen tas även hänsyn till förmögenhet.

2.7 Verkan från andra sektorer

Skattereglernas effekt på hushållens bostadskostnader kan i många fall bli stor, trots att de inte är en del av bostadspolitiken.

Inkomst av en- och tvåfamiljsfastigheter beräknas sedan mitten av 1950-talet i allmänhet enligt en schablonmetod, liksom inkomst av fastigheter som tillhör allmännyttiga bostadsföretag och kooperativa bostadsrättsföreningar. Metoden innebär i princip att en andel av fastighetens taxeringsvärde (som är en del av fastighetens marknadsvärde) betraktas som intäkt av fastigheten. Från denna intäkt får avdrag göras för räntekostnader och tomträttsavgäld. Ägaren av småhusfastigheten får dessutom göra ett extra avdrag på f n 500 kronor per år.

Uppstår ett överskott av fastigheten inkomstbeskattas detta. Uppstår däremot ett underskott dras detta av från andra inkomster och minskar därigenom den beskattades inkomstskatt. En schablontaxerad fastighet som är belånad till taxeringsvärdet visar numera alltid ett stort underskott. Allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar kan normalt inte utnyttja detta underskott då de inte har några inkomster som kan reduceras genom underskottsavdrag. Ägaren av en enfamiljsfastighet har däremot normalt inkomst av tjänst eller av rörelse. Fastighetens underskott minskar därför hans inkomstskatt.

Systemet med schablontaxering grundas på taxeringstekniska och allmänt skattepolitiska överväganden. Avsikten var inte att införa subventioner av den omfattning och utformning som sedermera blivit fallet. Ett subventionsmoment har i stället uppkommit genom den relativt snabba höjningen av ränteläget och förstärkts genom en sänkning av intäktsschabloner, höjning av det extra avdraget och marginalskatteförändringar.

2.8 Kommentarer

De grundläggande målen för en social bostadspolitik fastlades i mitten av 1940-talet. De ekonomiska påfrestningarna för bostadsbyggandet blev mycket stora under de första åren av 40-talet och nyproduktionen minskade kraftigt. Samhället måste gripa in för att hålla uppe produktionen på en rimlig nivå och begränsa hyreshöjningar på grund av bristen på bostäder.

Den nya bostadspolitiken medförde att bostadsbyggande och bostadsmarknad nästan helt kom att ledas och kontrolleras av samhället. De statliga åtgärderna på bostadsområdet var dessförinnan starkt begränsade. Bostadspolitiken fick under 40-talet den sociala inriktning som fortfarande är vägledande för handlandet.

Statsmakternas beslut i mitten av 40-talet syftade i första hand till att åstadkomma balans på bostadsmarknaden. Målet var att bygga bort bostadsbristen. På längre sikt ville man uppnå en väsentlig förbättring i boendet.

Ett viktigt mål var att höja utrymmesstandarden. Ettrumslägenheten, som var vanlig, utdömdes som familjebostad. Man skulle vidare främja en utveckling mot bättre utrustning i bostäderna.

Slutligen skulle man få kontroll över utvecklingen av bostadskostnaderna. Som riktlinje angavs att hyran för en rimlig familjebostad på 2 rum och kök skulle motsvara ca 20 % av den genomsnittliga inkomsten för industriarbetare.

För att nå de bostadspolitiska målen förutsattes väsentliga insatser från samhällets sida, vilka delades mellan stat och kommun.

Samtidigt som de grundläggande målen har behållits alltsedan 40-talet har de bostadspolitiska medlen successivt anpassats till ändrade förutsättningar. Särskilt under senare delen av

1960-talet genomfördes omfattande reformer på det bostadspolitiska området, bl a i fråga om bostadslånesystemet, hyreslagstiftningen, markpolitiken och bostadsstödet till barnfamiljer.

Bostadsbristen ledde till antagandet av programmet att bygga en miljon nya lägenheter under åren 1965 - 1974. Närmare två miljoner lägenheter har byggts sedan andra världskriget. Detta innebär att omkring 60 % av hela bostadsbeståndet i dag är yngre än 25 år.

Som framgår av andra delar av betänkandet har man genom det intensiva bostadsbyggandet under efterkrigstiden och förändringar i befolkningsutvecklingen under främst de senaste åren fått en bättre balans mellan efterfrågan och utbud.

Samtidigt som behovet av bostäder nu bättre tillgodoses har också bostadsstandarden kvalitativt blivit högre än den var vid 1940-talets mitt. Trots detta finns alltjämt grupper som har mindre goda boendeförhållanden. Många bor i starkt förslitna och dåligt underhållna hus. Andra hushåll är trångbodda.

Den övergripande målsättningen för bostadspolitiken som formulerades inför 1967 års riksdag kan sägas ha karakteriserat hela efterkrigsperioden:

> Hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader.

Avslutningsvis bör också tilläggas att under senare år alltmer uppmärksammats att detta mål bör kompletteras. Bostadspolitiken skall också vara så utformad att den ger förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena. Utbudet av lägenheterna skall vara varierat samt priser och prisförhållanden sådana att hushållen får goda valmöjligheter.

Vi är också medvetna om att begreppet bostad nu fattas betydligt vidare än för 25-30 år sedan. Den enskilda lägenheten är endast en funktion och en förutsättning i boendet. Den kräver en fullgod miljöutformning, tillgång till service av olika slag m m.

Detta betänkande ägnas åt några olika aspekter på dessa frågor - samtliga underordnade det övergripande målet.

KAPITEL 3

BOSTÄDER I DAG

3.1 Inledning

I boendeutredningens första betänkande Bostäder 1974-76 (SOU 1973:50) redogjordes kortfattat för hur bostadsbestånd, bostadsproduktion, hushållsstruktur och boendeförhållanden hade förändrats, i första hand under 1960-talet men, mycket översiktligt, också under hela efterkrigstiden. Även de senaste årens utveckling när det gällde bostadsproduktionens omfattning och inriktning beskrevs.

Sedan detta betänkande lämnades har det gått ungefär ett halvt år. Några dramatiska förändringar har inte inträffat under denna period. Den beskrivning som vi gjorde hösten 1973 är därför i sina huvuddrag fortfarande aktuell. Vi skall sammanfatta den och komplettera den på vissa punkter, där det nu finns ett aktuellare statistiskt underlag.

3.2 Bostadsbestånd

3.2.1 Situationen 1970 och förändringar under efterkrigstiden

Vid det senaste folk- och bostadsräkningstillfället, hösten 1970, fanns det i hela landet 3,2 miljoner bostäder. 83 % av dem låg i tätorter.

På 25 år har bostadsbeståndet ökat med drygt 50 %. Nära nog fyra invånare av tio har i dag egna lägenheter. År 1945 var det tre av tio, tabell 3.1.

Tabell 3.1 Antal bostäder totalt och per 1 000 invånare 1945, 1960, 1965 och 1970. Hela riket.

År	1 000-tal bostäder	Antal bostäder per 1 000 invånare
1945	2 102	315
1960	2 675	357
1965	2 875	370
1970	3 181	394

Sedan 1970 har det byggts ytterligare omkring 300 000 bostäder. Det har också försvunnit en del på grund av rivning, sammanslagning m m. Mellan 1965 och 1970 utgick drygt 200 000, 7 %, ur beståndet. Andelen har troligen varit lägre under åren därefter. Bl a har den registrerade rivningen minskat sedan 1968 och var 1973 nere i 8 700 lägenheter.

Vissa omoderna och halvmoderna bostäder har byggts om och fått modern standard. Moderniseringsverksamheten ökade under 1960-talet och det finns anledning räkna med att den har intensifierats ytterligare de senaste åren.

De bostäder som har rivits eller försvunnit ur beståndet av andra anledningar har i huvudsak varit små och av låg kvalitet.

Sett i stora drag och i ett längre tidsperspektiv har bostadsförhållandena följaktligen förbättrats väsentligt. Tabell 3.2 visar utvecklingen både i fråga om lägenhetsstorlek och i fråga om modernitet i beståndet sedan mitten av 40-talet.

Tabell 3.2 Genomsnittlig lägenhetsstorlek, antal rumsenheter per 1 000 invånare samt andelen moderna lägenheter 1945, 1960, 1965 och 1970. Hela riket.

År	Antal rumsenheter per		Procentuell andel lägenheter med badrum
	lägenhet	1 000 invånare	
1945	3,12	971	21
1960	3,41	1 216	61
1965	3,58	1 325	66
1970	3,76	1 480	78

Det finns dock oroande drag i dagens situation och i de senaste årens utveckling som, om de får utvecklas vidare, helt kan rubba förutsättningarna för en fortsatt standardhöjning för de många människorna.

3.2.2 De senaste årens bostadsproduktion

1965 års riksdag ställde målet att en miljon lägenheter skulle byggas under den kommande 10-årsperioden. Detta mål kommer att nås med utgången av innevarande år.

Produktionsvolymen mätt i antal lägenheter har emellertid minskat mycket snabbt de senaste åren. Detta har försämrat möjligheterna att förverkliga långsiktiga bostadspolitiska mål och också vållat allvarliga sysselsättningsproblem.

Från ett bostadsbyggande, som under toppåren 1969 och 1970 uppgick till ca 110 000 lägenheter, har vi 1973 kommit ned till ett

påbörjande på 79 000 bostäder och ett färdigställande på 97 000, tabell 3.3.

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

De småhus som producerats under de senaste åren har svarat mot en aktuell efterfrågan från vissa konsumenters sida. Med hänsyn till efterfrågan på längre sikt torde det i och för sig vara gynnsamt att förhållandevis stora lägenheter blivit producerade, men de villkor under vilka småhusbyggandet kommit till stånd ger anledning till vaksamhet. En stor del av detta byggande, drygt en tredjedel i 1973 års påbörjande, har skett utan statliga lån och därmed utan den pris- och kvalitetsbevakning som är förknippad med dem. De småhus som byggts utan statliga lån har också sålts till ett högre, i vissa fall avsevärt högre, pris än som skulle ha varit möjligt om de hade byggts med statliga lån. Att detta förhållande begränsar den krets av bostadskonsumenter som kan välja småhuset som boendeform är självklart.

Tabell 3.3 Påbörjade och färdigställda bostäder 1970-73. Hela riket.

År	Påbörjade bostäder		Färdigställda bostäder	
	Antal	Därav i % i småhus	Antal	Därav i % i småhus
1970	107 000	29	110 000	32
1971	94 000	32	107 000	30
1972	89 000	42	104 000	35
1973	79 000	54	97 000	45

Produktionens inriktning på lägenhetstyper i kombination med upplåtelseform ger den största anledningen till oro. Inriktningen samt det förhållandet att småhusen med äganderätt oftast

produceras för sig och flerfamiljshusen med hyres- eller bostadsrätt för sig, försvårar mycket påtagligt möjligheterna att realisera det bostadspolitiska målet om en allsidig hushålls- och boendestruktur i våra bostadsområden. Denna problematik blir givetvis särskilt kännbar i de större tätorterna, där nya områden är stora och centra med social och kommersiell service samt skola får mycket olika förutsättningar för sin verksamhet beroende på olikheterna i befolkningsunderlag. Detta skall beröras närmare i det följande.

Det byggs i dag nästan inga lägenheter i flerfamiljshusen, som är större än tre rum och kök och å andra sidan inga lägenheter i småhus, som är mindre än fyra rum och kök, tabell 3.4. Fyrarummaren har över huvud taget knappast den position i nyproduktionen som den borde ha med hänsyn till bostadssituationen för stora grupper av framför allt tre- och fyrapersonshushåll. Det vore en naturlig utveckling att produktionen försköts mot fyra rum och kök, när andelen trerummare minskar, vilket den gjort alltsedan år 1968. I stället ökar nu framför allt antalet femrummare och större lägenheter mycket kraftigt (från 14 % 1968 till 24 % 1973). Dessa återfinns nästan enbart i småhusen.

Tabell 3.4 Lägenhetssammansättningen i småhus och övriga hus färdigställda 1970-1973. Hela riket. Specialbostäder ej medtagna.

År för färdigställande	Antal rumsenheter per lägenhet		Procentuell andel lägenheter om högst 2 rk		4+ rk	
	Småhus	Övr hus	Småhus	Övr hus	Småhus	Övr hus
1970	5,44	3,31	6	52	89	10
1971	5,41	3,29	6	52	87	9
1972	5,48	3,21	4	55	88	9
1973	5,58	3,22	3	55	89	9

Småhusen upplåts nästan uteslutande med äganderätt och ställer därigenom krav på ekonomiska engångsuppoffringar av ganska betydande storlek av dem som skall bo där. Detta utesluter stora

grupper av hushåll från denna boendeform och därmed också från möjligheterna att få tag i större lägenheter.

3.2.3 Avsättningen av nya lägenheter

Under senare delen av 1960-talet började bostadsföretagen känna av vissa svårigheter att få sina nybyggda lägenheter uthyrda. Svårigheterna var dock avgränsade till vissa orter och kunde i regel hänföras till konjunkturella faktorer. De minskade också under 60-talets två sista år, när konjunkturen gick uppåt.

Under de år som hittills gått av 70-talet har emellertid svårigheterna åter ökat och blivit mer allmänt förekommande. När den senaste undersökningen angående uthyrningssituationen gjordes var det drygt 21 000 (5,2 %) av alla statligt belånade lägenheter i flerfamiljshus färdigställda under tiden januari 1967 t o m juni 1973 som stod outhyrda. Den tidpunkt som uppgiften hänför sig till är den 1 september 1973.

En del lägenheter hade aldrig varit uthyrda. Andra hade varit uthyrda en tid, varefter hyresgästen hade flyttat och ingen ny hade tillträtt.

Ca hälften av dessa lägenheter återfanns i de tre storstadsområdena. I var och en av kommunerna Västerås, Norrköping, Borås och Jönköping fanns mer än 700 lägenheter outhyrda. Beräknat för hela landet var det fråga om närmare en fördubbling på ett år, se tabell 3.5.

Tabell 3.5 Outhyrda lägenheter den 1 september 1972 resp 1973 i statligt belånade flerfamiljshus tillkomna sedan 1 januari 1967.

Tidpunkt	Outhyrda lägenheter	
	Antal	I % av antalet färdigställda
1 september 1972	12 500	3,5
1 september 1973	21 300	5,2

Ur tillgänglig statistik kan vi inte hämta särskilt många uppgifter som belyser var problemen är som störst. Från enskilda lokala bostadsmarknader är känt att vissa bostadsområden är mer utsatta än andra och att det inte enbart är de allra senast färdigställda som bereder svårigheter.

Till att börja med var det huvudsakligen de större lägenheterna som drabbades av uthyrningssvårigheter. Produktionen anpassades härtill och vi fick knappast några lägenheter större än tre rum och kök i flerfamiljshusen. Trots den ändrade produktionsinriktningen har avsättningssvårigheterna fortsatt och slår i dag ganska jämnt över samtliga lägenhetstyper, möjligen med undantag för de allra minsta lägenheterna.

3.2.4 Bostadsbeståndets sammansättning

Hustyper

I glesbygden bor nästan alla människor i småhus, tabell 3.6. De flesta är enfamiljshus, men ännu 1970 var drygt 10 % av alla bostäder i glesbygden inrymda i tvåfamiljshus. Andelen har dock stadigt minskat under hela efterkrigstiden, huvudsakligen genom att tvåfamiljshus övergått till att nyttjas av ett enda hushåll och därigenom blir rubricerat som enfamiljshus.

I de mindre tätorterna (200 - 1 999 invånare) bor tre hushåll av fyra i småhus. Andelen har inte förändrats nämnvärt under senare år. På samma sätt som i glesbygden har dock enfamiljshusen ökat i betydelse, under det att tvåfamiljshusen har gått tillbaka.

I de större tätorterna dominerar flerfamiljshuset; endast ett hushåll av fyra bor i småhus. En liten ökning av småhusens andel har dock skett under 60-talet.

Tabell 3.6 Bostäder 1970 i glesbygd och tätorter efter hustyp.

Region	1 000-tal bostäder	Därav i % i småhus
Hela riket	3 181	42
Glesbygd	546	94
Tätorter med 200 - 1 999 inv	310	73
Tätorter med 2 000-w inv	2 326	26

Bostädernas ålder

Bostäderna i glesbygden är genomsnittligt sett betydligt äldre än de som finns i tätorterna. Endast ungefär var sjunde bostad har kommit till efter 1950, tabell 3.7.

Bostadsbyggandet har under efterkrigstiden huvudsakligen skett i tätorterna, vilket avspeglar sig i beståndets åldersfördelning. I de mindre tätorterna är 45 % av bostäderna yngre än 20 år och i de större tätorterna 54 %.

Tabell 3.7 Bostäder 1970 i glesbygd och tätorter efter ålder.

Region	1 000-tal lägenheter	Därav i % byggda				
		före 1931	1931-1950	1951-1960	1961-1965	1966-1970
Hela riket	3 181	28	25	19	12	15
Glesbygd	546	62	22	8	3	3
Tätorter med 200 - 1 999 inv	310	30	23	17	12	16
Tätorter med 2 000-w inv	2 326	19	26	21	15	18

Lägenhetsfördelning

Bostäderna är i genomsnitt större i glesbygden och de mindre tätorterna än i de större tätorterna. Det finns i glesbygden

37 % lägenheter som består av minst fyra rum och kök, i de mindre tätorterna 41 %, men i de större endast 24 %, tabell 3.8.

Tabell 3.8 Bostäder 1970 i glesbygd och tätorter efter storlek.

Region	1 000-tal lägenheter	Därav i % bestående av högst 2 rk	3 rk	4 rk	5+ rk
Hela riket	3 181	46	26	16	12
Glesbygd	546	33	30	21	16
Tätorter med 200 - 1 999 inv	310	34	25	24	17
Tätorter med 2 000 - w inv	2 326	50	25	14	10

3.2.5 Förutsättningar för en allsidig hushållsstruktur i olika bostadsområden

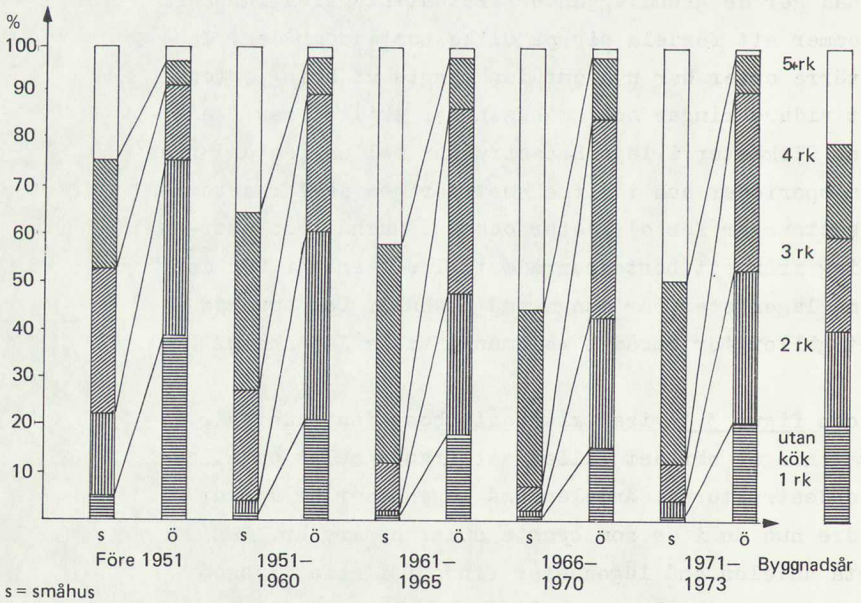
Bostadsbeståndets sammansättning i olika delar av en lokal bostadsmarknad ger de grundläggande förutsättningarna för hur hushållen kommer att fördela sig på olika bostadsområden. I de flesta större orter har nya områden byggts ut kring ortens kärna i allt vidare ringar och småhusen har skilts från flerfamiljshusen.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

Tabell 3.9 och figur 3.1 visar klart att bostadsutbudet ger dåliga förutsättningar när det gäller att främja målet om allsidighet i boendestrukturen. Andelen små lägenheter är mycket större i äldre hus än i de som byggts under senare år. Den allra största andelen små lägenheter finns i flerfamiljshus från 30- och 40-talen, vilket också påpekas i boendeutredningens direktiv.

Tabell 3.9 Bostäder 1970 efter hustyp, ålder och lägenhetsstorlek. Tätorter med 2 000 - w invånare.

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

Figur 3.1 Lägenhetssammansättning 1970 i småhus och övriga hus från olika byggnadsperioder. Tätorter med 2000–w invånare. Källa: FoB 70. Lägenhetssammansättning i nyproduktionen. Hela riket. Källa: Bostadsbyggandet 1971-73.



Bostadsbyggandet efter 1970 har, som tidigare visats, tabell 3.4, skärpt olikheterna mellan småhus och flerfamiljshus och därigenom ytterligare försämrat möjligheterna att inom överskådlig tid skapa gynnsamma förutsättningar för en önskvärd hushållsfördelning.

Konsekvenserna av de här nämnda olikheterna mellan bostadsutbudets olika delar på ett par lokala bostadsmarknader framgår av **bilaga 10.**

3.3 Boendeförhållanden

3.3.1 Hushållsstruktur

Med hushåll avses en person eller en grupp av personer som bor i en bostadslägenhet och även är mantalsskriven där. Anknytningen av hushållsbegreppet till mantalsskrivningen medför att det inte råder full överensstämmelse mellan folk- och bostadsräkningarnas redovisning av hushållen och faktisk bosättning. Det finns sålunda ett antal upplåtna lägenheter, ofta bebodda, som saknar mantalsskrivet hushåll. Detta antal var 1970 75 000.

1970 var antalet bostadshushåll 3 050 000. Genomsnittshushållet bestod av 2,59 personer. 1945 fanns det en miljon färre hushåll och antalet personer per hushåll var då 3,15.

Av alla hushåll bestod 1970 25 % av endast en person och 30 % av två personer. Hushåll med endast en person var vanligare i de större tätorterna än i övriga delar av landet, tabell 3.10.

Endast 37 % av alla hushåll hade barn under 18 år och det genomsnittliga antalet barn per sådant hushåll var 1,73.

Tabell 3.10 Hushåll 1970 i glesbygd och tätorter efter storlek.

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

Hushållen har minskat i storlek under efterkrigstiden. Detta beror emellertid främst på en ökad hushållssprängning och på förskjutningar i befolkningens ålderssammansättning. Antalet barn per hushåll med barn har däremot varit ungefär detsamma

vid varje bostadsräkningstillfälle alltsedan 1945.

Den ökade hushållssprängningen kommer till uttryck i de s k hushållskvoterna, vilka anger antalet lägenhetsinnehavare per 100 personer i en viss befolkningsgrupp. Dessa kvoter har ökat kraftigt och är för vissa grupper så höga att det finns anledning räkna med att de inte kommer att öka mer. Så är fallet dels för gifta i alla åldrar, dels för icke gifta i högre åldrar, särskilt bland kvinnorna. I de yngre åldersgrupperna och bland icke gifta män högre upp i åldrarna torde fortsatta ökningar vara att förutse.

De mindre hushållen består till största delen av personer i övre medelåldern samt av pensionärer. De större hushållen har vanligen en föreståndare i yngre ålder och är till övervägande del barnfamiljer, tabell 3.11. Sambandet mellan ålder och hushållsstorlek är mycket påtagligt.

Tabell 3.11 Hushåll 1970 av olika storlek efter hushållsföreståndarens ålder. Hela riket.

Antal boende per hushåll	1 000-tal hushåll	Därav i % med föreståndare i åldern			
		-24 år	25-44 år	45-64 år	65-w år
1	771	8	18	30	44
2	903	6	17	42	35
3	590	7	38	45	11
4	497	2	60	35	3
5 el fl	289	1	59	38	3
Antal barn under 18 år per hushåll		0,4	1,4	0,5	0,0

3.3.2 Utrymmesstandard

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

Utrymmets fördelning mellan hushåll av olika storlek är emellertid ganska ojämn och 60-talets bostadsbyggande har inte inneburit någon större förändring härvidlag. Visserligen har de större hushållen större lägenheter än de mindre, men lägenheterna är inte tillräckligt mycket större för att ge varje person, oberoende av hur stort hushåll han tillhör, samma utrymme till sitt förfogande, tabell 3.12. Därför är trångboddhet något som drabbar de större hushållen i högre grad än de mindre.

Tabell 3.12 Antal rumsenheter per lägenhet och per person 1970 i hushåll av olika storlek. Hela riket.

Antal boende per hushåll	Antal rumsenheter per	
	lägenhet	person
1	2,61	2,61
2	3,66	1,83
3	4,17	1,39
4	4,66	1,17
5 el fl	5,19	0,95

Vad vi vill mena med trångboddhet är emellertid något subjektivt och avhängigt såväl bostadspolitiska ambitioner som tillgängliga resurser vid varje tidpunkt. Därför har också begreppet ändrat innebörd under de gångna åren. Kraven på godtagbar utrymmesstandard har ökat.

I dag anser vi att varje hushåll, för att inte bli betraktat som trångbott, skall disponera minst så mycket utrymme att inte mer än två personer skall behöva dela sovrum. Kök och vardagsrum skall därvid inte räknas in (norm II).

I denna mening fanns det 1970 475 000 hushåll (16 %) som var trångbodda; 23 % av dessa bestod av två personer och 38 % av tre personer. Av alla barnfamiljer var 27 % trångbodda och av dem som hade tre eller flera barn 39 %. Den procentuella andelen trångbodda hushåll framgår av tabell 3.13.

Tabell 3.13 Procentuell andel trångbodda 1970 (norm II) bland hushåll av olika storlek och med olika antal barn. Hela riket.

Antal boende per hushåll	Därav i % trångbodda	Antal barn under 18 år per hushåll	Därav i % trångbodda
1	-	0	9
2	12	1	29
3	31	2	20
4	16	3	37
5 el fl	38	4	37
		5 el fl	65

21 % av alla personer och 29 % av barnen (under 18 år) var trångbodda i nyssnämnda mening.

3.3.3. Modernitet

I glesbygden är bostadsbeståndet sämre utrustat än i tätorterna. Såväl i glesbygden som i tätorterna är det dock företrädesvis de små lägenheterna som saknar moderna bekvämligheter. Därför är det också mest småhushåll, som bor med omodern eller halvmodern standard. I 35 % av hushållen som saknar badrum var föreståndaren 1970 ålderspensionär. Av de övriga utgjorde de ogifta och förut gifta männen 38 %.

3.3.4 Hushållens fördelning inom olika delar av beståndet

Allmänt

I boendeutredningens direktiv talas om tendenser till skiktning av de boende områdesvis efter ålder och inkomst och om vikten av att dessa tendenser motverkas. En allsidig boende- och hushållsstruktur sägs vara angelägen från både sociala och samhällsekonomiska utgångspunkter.

De mekanismer som verkar i skiktande riktning är komplicerade

och svåra att uttrycka i kvantitativa termer. Boendestrukturen i ett givet ögonblick, t ex vid ett bostadsräkningstillfälle, är effekten av en kontinuerligt pågående fördelningsprocess, i vilken flera faktorer samverkar.

Vi har i det föregående försökt att belysa dessa faktorer och därvid funnit samband mellan å ena sidan hushållsstorlek och de boendes ålder och å andra sidan hushållsstorlek och lägenhetsstorlek.

Vi har vidare visat på stora olikheter i lägenhetssammansättning mellan småhus och övriga hus och mellan hus från olika byggnadsperioder.

Med dessa grundläggande samband som bakgrund skall vi försöka belysa om och i vilken utsträckning som lägenhetsutbudets sammansättning har gett upphov till en skiktning av de boende. I detta avsnitt berör vi endast den åldersmässiga skiktningen. En skiktning efter ekonomiska resurser behandlas senare, i avsnitt 6.6.

I bilaga 10 finns en redogörelse för hur omfattande skiktningen faktiskt är på ett par lokala bostadsmarknader och i vilken utsträckning som lägenhetsstrukturen och de villkor under vilka de olika lägenheterna upplåts kan ha medverkat till den uppkomna situationen.

Hustyp - hushållsstorlek

Tabell 3.14 visar den hushållsfördelning som faktiskt förelåg i småhusen och i flerfamiljshusen. Skillnaderna dem emellan är som synes stora. Ett närmare studium av olikheten i lägenhetssammansättning ger emellertid vid handen att praktiskt taget hela skillnaden i hushållsfördelning kan återföras på denna olikhet. Den faktiska och den med hänsyn till lägenhetssammansättningen väntade hushållsstrukturen överensstämmer nästan helt.

Tabell 3.14 Hushållens fördelning efter storlek 1970 i småhus och övriga hus. Tätorter med 2 000 - w invånare

Antal boende per hushåll	Procentuell fördelning		
	Småhus	Övriga hus	Samtliga hus
1	11	33	27
2	27	30	29
3	22	18	19
4	25	13	16
5 el fl	15	6	8
Summa	100	100	100

Byggnadsperiod - hushållsstorlek

Också när hushållssammansättningen i lägenheter från olika byggnadsperioder studeras finner man att lägenhetsutbudets sammansättning har en avgörande betydelse. Men även andra faktorer tycks medverka till utfallet, tabell 3.15. Det finns såväl i de äldre småhusen som i de äldre flerfamiljshusen fler småhushåll än som kan "förklaras" av lägenhetssammansättningen.

Tabell 3.15 Hushållens fördelning efter storlek 1970 i hus från olika byggnadsperioder. Tätorter med 2 000 - w invånare

Byggnadsperiod Antal boende per hushåll	Procentuell fördelning	
	Småhus	Övriga hus
Före 1931	100	100
1	22	48
2	35	31
3	19	12
4	15	6
5 el fl	10	3
1931-1950	100	100
1	13	44
2	39	34
3	22	13
4	16	6
5 el fl	9	2
1951-1960	100	100
1	5	28
2	22	30
3	26	21
4	28	15
5 el fl	19	6
1961-1965	100	100
1	3	23
2	14	27
3	22	22
4	38	20
5 el fl	23	9
1966-1970	100	100
1	2	19
2	13	28
3	24	24
4	40	19
5 el fl	21	10

Hustyp - de boendes ålder

På grund av olikheterna i lägenhetssammansättning mellan småhusen och flerfamiljshusen och den därav följande hushållsstrukturen borde andelen barn och ungdomar vara större och andelen äldre personer mindre i småhusen än i övriga hus. Tabell 3.16 visar att sådana skillnader finns mellan hustyperna men att de

inte är särskilt påtagliga. Barn under skolåldern är t o m något färre i småhusen, relativt sett, än barnen i samma ålder i övriga hus. Sannolikt beror detta på att många hushåll inte skaffar sig ett småhus förrän efter ett antal år, då barnen hunnit upp i åldrarna. Nedanstående uppgifter styrker denna hypotes:

Hushållsföreståndarens ålder	Procentuell andel gifta som bor i småhus
20 - 29 år	21
30 - 34 år	35
35 - 44 år	44

Tabell 3.16 Vissa åldersgruppers procentuella andel 1970 av de boende i småhus och övriga hus. Tätorter med 2 000 - w invånare.

	Småhus	Övr hus	Samtl hus
Hela antalet personer	1 828 400	3 766 400	5 594 800
Därav i %			
0-6 år	10	11	11
7-15 år	16	10	12
16-17 år	3	2	3
65-w år	10	13	12
Hemmavarande barn till hushållsföreståndaren 18-w år	9	6	7

Det kan vidare nämnas att av alla enpersonshushåll i småhus är 55 % 65 år eller äldre. I övriga hus är motsvarande andel endast 39 %. Benägenheten att bo kvar i småhusen synes alltså minska de skillnader i åldersstruktur som vore att vänta enbart med hänsyn till hushållens storleksfördelning. Regionala olikheter kan förstärka den uppmätta kvarboendeeffekten.

Byggnadsperiod - de boendes ålder

Lägenhetsfördelningen i hus från olika byggnadsperioder skapar

förutsättningar för en med husens ålder minskande hushållsstorlek. Därav följer också förutsättningar för olikheter i åldersammansättning mellan hus från olika byggnadsperioder. Andelen äldre personer bör vara högre och andelen barn och ungdomar lägre i de äldre husen än i de nyare. Den benägenhet att bo kvar i det äldre bostadsbeståndet som i tabell 3.15 kom till uttryck i en högre andel småhushåll än som motiveras av lägenhetsstrukturen ger också kraftiga utslag med avseende på de boendes ålder, tabell 3.17.

Tabell 3.17 Procentuell andel personer 1970 i vissa åldersgrupper i småhus och övriga hus från olika byggnadsperioder. Tätorter med 2 000 - w invånare.

Byggnadsperiod	Procentuell andel personer i åldern			
	0-17 år		65-w år	
	Småhus	Övr hus	Småhus	Övr hus
Före 1931	20	13	20	22
1931-1950	19	12	16	23
1951-1960	29	24	4	10
1961-1965	40	30	2	7
1966-1970	43	33	1	5

Bilden är likartad för småhusens och flerfamiljshusens del; mer än dubbelt så många barn i de nyaste husen jämfört med i de äldsta och mycket få äldre personer i det nyaste beståndet men höga andelar i de äldre lägenheterna. Andelen barn är dock för varje årgång större i småhusen än i flerfamiljshusen, vilket givetvis har sin förklaring i lägenhetssammansättningen.

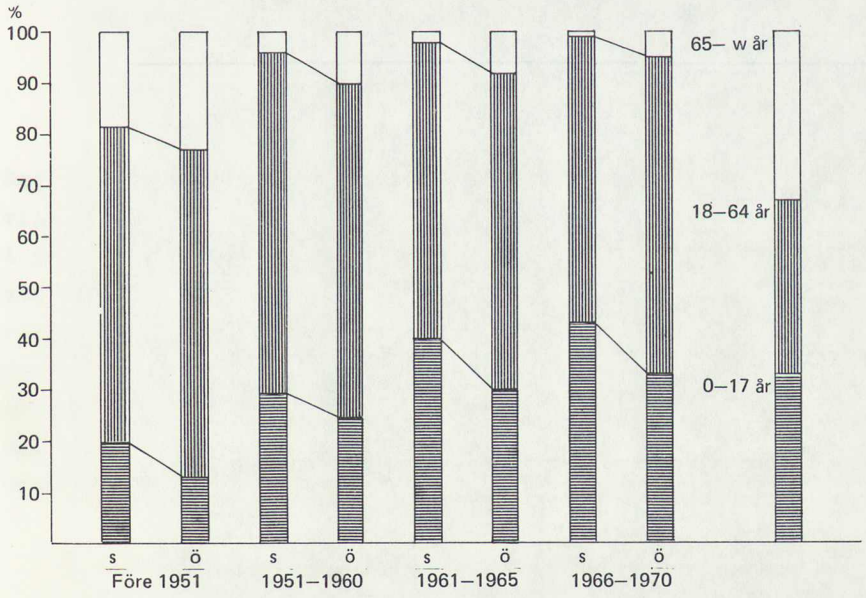
Byggnadsperiod - hustyp - lägenhetssammansättning - hushållsstruktur - åldersstruktur - en sammanfattning

Även om tendensen med avseende på de boendes ålder är densamma i småhus och flerfamiljshus från en och samma byggnadsperiod finns dock klara skillnader i effekten av de skiktande faktorerna.

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

När det gäller de nyare husen samverkar lägenhetsutbudets sammansättning och kvarboendebenägenheten hos redan etablerade hushåll till att i dessa hus samla yngre hushållsföreståndare och hushåll med barn. Allra starkast markerat blir det i de nyaste småhusen, där inte mindre än 43 % av alla personer år 1970 var yngre än 18 år. Praktiskt taget inga var 65 år eller äldre. Se figur 3.2.

Figur 3.2 De boendes ålderssammansättning 1970 i småhus och övriga hus från olika byggnadsperioder. Tätorter med 2000–w invånare. Källa: FoB 70.

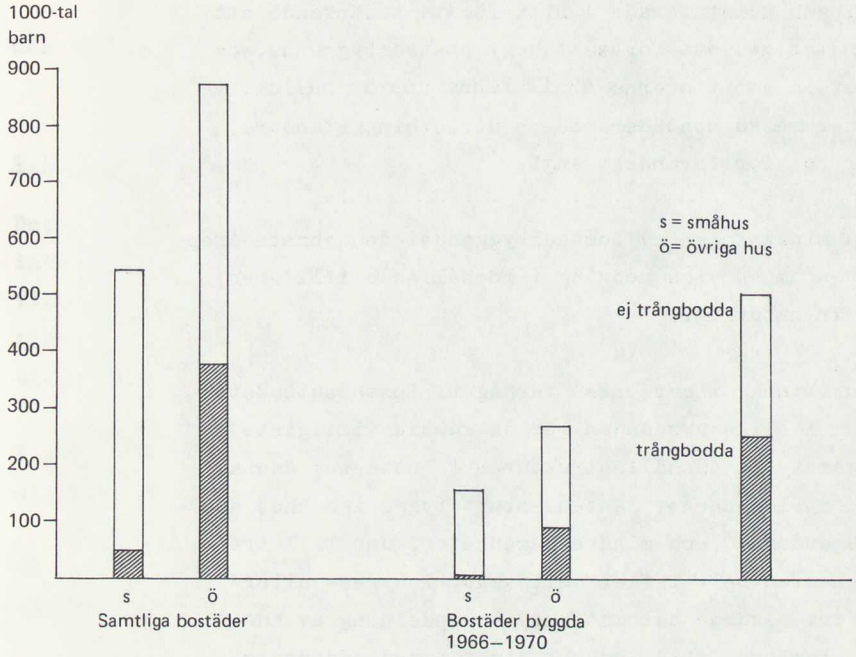


Trots den lägre andelen barn i flerfamiljshusen jämfört med småhusen är på grund av lägenhetsutbudets struktur trångboddheten mycket större i flerfamiljshusen än i småhusen, tabell 3.18 och figur 3.3. Olikheter i ekonomiska resurser torde vara förklaringen till detta. Denna fråga diskuteras närmare i avsnitt 6.6.

Tabell 3.18 Trångboddheten 1970 (norm II) i bostäder från olika byggnadsperioder. Tätorter med 2 000 - w invånare.

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

Figur 3.3 Antalet barn under 18 år 1970 i småhus och övriga hus samt antal trångbodda bland dessa (norm II). Tätorter med 2000—w invånare. Källa: FoB 70.



Med utgångspunkt i de iakttagelser som här har redovisats vill vi understryka det angelägna i att bostadsplaneringen i framtiden tar sikte på att blanda olika lägenhetstyper inom ett och samma bostadsområde samt att saneringen medvetet inriktas på att främja en ändrad lägenhetsstruktur i det äldre beståndet. Den lägenhetsstruktur som vi har i dag skapar enligt vår mening mycket dåliga förutsättningar för att främja det bostadspolitiska målet om en allsidig hushålls- och boendestruktur.

3.4 Kommentarer

Boendeutredningen konstaterade i sitt första betänkande att det är nödvändigt med ett fortsatt högt bostadsbyggande, om de bostadssociala ambitionerna skall kunna upprätthållas. Alltjämt saknar många bostäder modern utrustningsstandard. Många hushåll bor fortfarande trångt.

Den påtagliga minskningen av bostadsbyggandet de senaste åren är oroande även om en viss nedgång i förhållande till åren omkring 1970 är naturlig.

Byggandets inriktning inger också farhågor. Bostadsutbudets sammansättning i olika avseenden ger de kanske viktigaste förutsättningarna för hushållsstrukturen i bostadsområdena. Genom att större lägenheter nästan enbart byggs i småhus som upplåts med äganderätt och mindre lägenheter, upp till tre rum och kök, nästan helt i flerfamiljshus, i hyres- eller bostadsrättsform, skärps automatiskt en uppdelning av hushållen efter storlek. Detta leder i sin tur med nödvändighet till olikheter också när det gäller de boendes ålder. Genom skillnaderna i ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna bidrar produktionsinriktningen till att skikta människor också efter ekonomiska grunder.

Bostadsbeståndets sammansättning ger redan i dag utomordentligt dåliga förutsättningar för att åstadkomma en allsidighet i hushålls- och boendestrukturen i olika avseenden. Därför är det angeläget att de resurser som avsätts till bostadsbyggandet utnyttjas på ett sådant sätt att de skiktande faktorerna motverkas och inte förstärks.

KAPITEL 4

MÅL FÖR BOSTADSPOLITIKEN

4.1 Inledning

Detta betänkande är volymmässigt omfattande. Det är likväl inte uttömmande i förhållande till vårt utredningsuppdrag. Vi vill därför något utveckla vår allmänna syn på bostadspolitiken i detta kapitel - mot bakgrund av erfarenheter och med sikte på framtiden.

I några avseenden utvecklar vi våra synpunkter genom att i olika kapitel lämna överväganden och förslag till åtgärder.

På andra punkter är det vår avsikt att återkomma vid ett senare tillfälle.

4.2 Bostadspolitikens mål enligt 1967 och 1968 års beslut

Som framgår redan av det föregående kapitel 2 gjordes en genomgripande översyn av de bostadspolitiska medlen vid 1967 och 1968 års riksdagar. De frågor som därvid i första hand prövades gällde markpolitiken, bostadsfinansieringen, hyreslagstiftningen och bostadsstödet.

Översynen av de bostadspolitiska medlen byggde på vissa grundläggande mål, som i sina grunddrag hade fastlagts redan under 1930- och 1940-talen.

Det mål som särskilt framhölls åren 1966 och 1967 gällde avvecklingen av bostadsbristen. Det angavs i allmänna termer vara "att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader".

Detta grundläggande mål skulle framför allt nås genom en omfattande nyproduktion, för vilken riktlinjerna dragits upp redan tidigare under 1960-talet i det av statsmakterna beslutade s k miljonprogrammet.

Ett av syftena med samhällets bostadspolitiska åtgärder var att åstadkomma bostäder till kostnader som var skäliga för hushållen. Medlen för detta var flera: aktivare kommunal markpolitik, bättre planering av byggandet och rationellare byggmetoder, förbättrad långivning och utökade individuella bostadsstöd till vissa grupper samt ändrade former för prisbildningen på hyresmarknaden.

Genom åtgärder på dessa olika områden och ett fortsatt bostadsbyggande, med dominerande insatser av allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag skulle det övergripande målet för bostadsförsörjningen nås.

4.3 Inför 1980-talets bostad

Inledning

Vi måste i allt bostadspolitiskt handlande utgå från en obekväm verklighet. Denna består bl a i att det finns ett stort, svårföränderligt bostadsbestånd. Det har tillkommit efter betydande investeringar och representerar ett stort värde.

De årliga förändringarna av beståndet är små. Nyproduktion och ombyggnader motsvarar bara några procent av beståndet.

Vid mitten av 1980-talet, som är riktpunkt för vår framställning, kommer de flesta hushåll att bo i bostäder som finns i dag.

Utgångspunkter

Vi utgår från en grundläggande värdering. Bostadspolitiken skall uteslutande tjäna syftet att tillgodose ett grundläggande socialt behov.

Det övergripande, av riksdagen godkända bostadspolitiska målet står fast.

Det måste dock klargöras i sina delar. Utgående från erfarenheter och värderingar måste det också kompletteras med andra mål - underordnade det grundläggande.

Samhällets möjligheter ger begränsningar för hur snabbt målen kan nås. Allt detta får konsekvenser för hur de bostadspolitiska medlen skall utformas.

Allmänna synpunkter

Bostäder är kapitalkrävande. Det är emellertid ett övergripande mål för en solidarisk bostadspolitik att bostäder inte primärt skall vara objekt för vinstskapande kapitalplacering.

Detta gäller oavsett om de ägs av den boende eller av någon annan.

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

Samhällets bostadspolitik syftar till att bostadsbeståndet vid varje tidpunkt hålls i gott skick och att bostäder erbjuds alla på likvärdiga villkor.

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

Bostadsbeståndet skall fortlöpande anpassas till förändringar i bostadsbehoven.

Bostadsförsörjning och bostadsbyggande

Endast en liten del av bostäderna tillkommer årligen genom nybyggnad. Bostäder har lång varaktighet. Men de behöver förändras med vissa mellanrum som följd av ändrade behov och ändrade krav. Intresset flyttas därför över till upprustning och modernisering av det äldre beståndet.

Förändringen av bostadsbeståndet skall inriktas på att ge olika typer av hushåll likvärdiga villkor och möjligheter att tillgodose sina bostadsbehov, oavsett om det är få eller många som skall bo i lägenheten.

Bostadsförsörjningen måste ses i ett långt tidsperspektiv. Bostadsbyggandet skall därför fattas i vid mening och avse alla bostadsförsörjningsåtgärder. Kommunerna har ansvaret

att genomföra bostadsbyggandet. Detta gör det angeläget att kommunerna utarbetar program för den totala bostadsförsjörjningen. Utvecklingen är redan inledd.

Lägenheter av olika storlek skall kunna erbjudas i olika upplåtelseformer och hustyper. Detta är en av de grundläggande förutsättningarna för att ge alla människor verkliga valmöjligheter. Det är lika väsentligt som förutsättning för en allsidig sammansättning av hushåll i bostadsområdena.

Bostadsförsörjningen skall inriktas på att nå detta mål. Detta får konsekvenser för nyproduktionens omfattning och inriktning. Men det medför också att det befintliga bostadsbeståndet måste förändras. Alltför många små lägenheter, delvis undermålig lägenhetsutrustning och brister i bostadsmiljön i övrigt är påtagliga problem som vi har att ta itu med de närmaste åren.

Bostadsbegreppet

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

Vi är medvetna om att kunskaperna om sambanden mellan olika förhållanden i bostadsområdet är bristfälliga. Vi är också medvetna om att villkoren för boendet sammanhänger med geografisk belägenhet, ortens storlek m m. De bostadspolitiska åtgärderna måste därför ge goda förutsättningar för beslut på kommunal nivå om bebyggelseutformning, servicegrad e d. Förutsättningarna är både av ekonomisk eller finansiell art och av lagstiftningskaraktär.

Utrymme och standard

Det finns fortfarande många omoderna eller i övrigt dåligt utrustade lägenheter. Åtskilliga hushåll är trångbodda.

Trångboddhet kan uppfattas som ett statistiskt begrepp. Viktigare är människors upplevelser om vad som är rymliga bostäder. De som haft goda ekonomiska resurser har också bott rymligt.

På sikt anser vi att bostadsutbudet bör ge varje hushåll möjlighet till kök och vardagsrum samt sovrum. Varje barn bör därvid kunna få ett eget rum. Det senare är att ställa förhoppningarna högt och vi är medvetna om att behovet av avskilda rum för barnen inte är lika stort för barn i alla åldrar. I vissa hushåll finns behov av sovrum för varje vuxen.

Innebörden av vårt ställningstagande om bostadsutrymme ger klara anvisningar om hur vi anser att nyproduktionen bör inriktas och om hur omvandlingen av det befintliga beståndet bör genomföras.

Bristerna i det omoderna och halvmoderna lägenhetsbeståndet måste undanröjas genom rivning eller ombyggnad. Ansträngningarna bör inriktas på att klara denna uppgift inom en tioårsperiod.

Bostadsbeståndet är i väsentliga avseenden olika sammansatt och av olika kvalitet i olika orter. Dessa skillnader måste beaktas när bristerna skall undanröjas för boende som är mindre väl tillgodosedda.

Inflytande för de boende

Vi anser att var och en skall få möjlighet till ett verkligt inflytande över lägenheten och de förhållanden i omgivningen som närmast berör honom.

Ett ökat inflytande för de boende bör utvecklas enligt demokratiska traditioner och med stöd från organisationerna på bostadsmarknaden.

Bostadens pris och kostnad

Bostaden är av grundläggande betydelse för varje människa, lika viktig som tillgång till utbildning och sjukvård. Kostnaderna för bostäderna betalas både genom gemensamma och enskilda insatser.

Vi anser att likvärdiga bostäder, oavsett upplåtelseform eller yttre omständigheter i övrigt, skall betinga lika priser. Detta är en annan och lika viktig förutsättning för verkliga valmöjligheter som att antalet lägenheter är tillräckligt stort och att bostadsutbudet är varierat.

Priserna skall vara rimliga i förhållande till betalningsförmågan. Vi utgår från att det för en normal familj med normala inkomster skall vara möjligt att efterfråga och betala priset för en modern och rymlig bostad utan inkomstprövat bostadsstöd.

Hushåll med låga inkomster eller stor försörjningsbörda skall erhålla stöd så att de kan få samma bostadsmöjligheter som de ekonomiskt mer gynnade.

Bostaden är en av de viktigaste yttre betingelserna för välfärden. Den tar upp stort utrymme i den enskildes ekonomi.

Ansträngningarna skall inriktas på att ge goda bostäder åt alla efter vars och ens behov. Medlen bör utformas för en solidarisk bostadspolitik.

KAPITEL 5

DET FRAMTIDA BOSTADSBESTÅNDET

5.1 Inledning

5.1.1 Begränsning av frågeställningen

Vi begränsar här synpunkterna på det framtida bostadsbeståndet till en enda frågeställning. Vilka krav på förändringar av lägenheternas storleksfördelning i det nuvarande beståndet uppkommer under vissa förutsättningar i fråga om förändring av hushållens sammansättning och av deras utrymmesstandard?

Tidsperspektivet har dragits fram till 1985, vilket kräver komplettering av i SOU 1973:50 redovisade befolknings- och hushållsberäkningar. De har också reviderats i vissa avseenden.

Innan vi går in på dessa frågeställningar erinras kortfattat om boendeutredningens bedömning av bostadsbyggandet i föregående betänkande samt förändring av förutsättningarna därefter.

5.1.2 Boendeutredningens bedömning av bostadsbyggandet

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

En viktig utgångspunkt för bedömningarna var att alla lägen-

heter i de sämre kvalitetsklasserna, utan eget bad- eller duschrum, förutsattes bli moderniserade. I övrigt baserades beräkningarna på antaganden om befolkningsutveckling, hushållsbildning, övergång av bostäder till andra ändamål m m.

Under de angivna antagandena bedömdes att det skulle behövas en nyproduktion av storleksordningen 90 000 - 100 000 lägenheter i genomsnitt per år under återstoden av 1970-talet. Därvid förutsattes att modernisering skulle ge ett nettotillskott av 25 000 - 30 000 välutrustade lägenheter per år.

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

5.1.3 Kortsiktiga förändringar

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

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

På kort sikt kan således ökningen av antalet hushåll nu bedömas bli mindre och prisökningarna för bostäder bli större än vad man räknade med för knappt ett år sedan. De grundläggande behoven av att förbättra bostadsbeståndet och att ge förutsättningar för en bättre utrymmesstandard åt stora hushållsgrupper har inte förändrats. På lång sikt är det

främst dessa faktorer som avgör hur stora insatser det behövs av nyproduktion och ombyggnad.

5.1.4 Det aktuella planeringsläget

Nyproduktionen synes nu vara på väg att minska mer än vad boendeutredningen tidigare räknade med. Under 1973 färdigställdes ungefär 97 000 lägenheter, men påbörjades bara 79 000. Det överensstämmer ungefär med förväntningarna vid början av året.

Enligt de senaste bedömningar som har gjorts för 1974 förefaller det troligt att igångsättningen kommer att understiga 70 000 lägenheter, varav omkring 40 % i flerfamiljshus. Denna utveckling innebär att antalet färdigställda lägenheter kommer att minska starkt under 1974 och 1975.

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

De aktuella utvecklingstendenserna i nyproduktionen överensstämmer således inte med de intentioner som uttrycktes i boendeutredningens föregående betänkande och som utvecklas ytterligare något i det nu föreliggande.

5.2 Befolkning och hushåll 1970-85

5.2.1 Befolkning

Befolkningsutvecklingen på längre sikt kan inte nu bedömas säkrare än för knappt ett år sedan då hushållsberäkningar gjordes i boendeutredningens förra betänkande. Kortsiktigt kan dock konstateras att den balans i de utrikes flyttningarna, som antogs uppkomma 1973, inte förverkligades. Flyttningsförlust gentemot utlandet uppkom för tredje året i följd och var 1973 omkring 11 000 personer.

Beräkningarna i fortsättningen baseras på följande antaganden om utrikes flyttningar.

A) Utrikes flyttningar antas 1973-75 ge ett underskott av 20 000 personer. Åren 1976-85 bortses helt från utrikes flyttningar.

B) Nettot av flyttningar antas bli 0 åren 1973-75 och ett överskott av 15 000 i genomsnitt per år 1976-85.

Med dessa antaganden som utrikes flyttningar har gjorts en revision av den befolkningsprojektion som statistiska centralbyrån publicerade i juni 1973. (Information i prognosfrågor 1973:16). Utgångspunkt är den faktiska befolkningen i riket vid början av 1973.

Ökningen av folkmängden beräknas bli svag enligt båda alternativen. Antalet personer i åldrarna över 20 år, som är avgörande för antalet bostadshushåll, beräknas i genomsnitt per år öka med endast 17 000 enligt alternativ A och med 26 000 enligt alternativ B mellan 1970 och 1985. Det kan jämföras med 1960-talet, då den faktiska ökningen var 60 000 personer om året. Se tabell 5.1.

Tabell 5.1 Beräknad folkmängd totalt och i åldern 20 - w år enligt alternativa antaganden om utrikes flyttningar.

År	1 000-tal personer			
	Hela befolkningen		Åldrarna 20 - w år	
	A	B	A	B
1970	8 077	8 077	5 858	5 858
1975	8 186	8 209	5 950	5 969
1980	8 280	8 380	6 027	6 096
1985	8 326	8 525	6 118	6 252

5.2.2 Hushåll

I boendeutredningens föregående betänkande lämnades en rätt utförlig beskrivning av hur hushållsbildningen har förändrats under 1960-talet. En ökande del av både män och kvinnor har bildat egna hushåll. Det gäller alla åldersklasser av den vuxna befolkningen, men förändringarna har av naturliga skäl varit störst i yngre åldrar. Dessa förändringar har haft mycket stor betydelse för ökningen i efterfrågan på lägenheter under de senaste decennierna.

En mycket stor del av den vuxna befolkningen består numera av antingen samboende par eller ensamstående, som har egna lägenheter. Av kvinnor i åldern 35 - 64 år tillhör omkring 90 - 95 % någon av dessa grupper. Hushållsbildningen bland kvinnor i dessa åldrar kan inte bli så mycket större än den är, om inte samboendeförhållanden förändras, d v s om inte män och kvinnor avstår ifrån att flytta ihop (oavsett om de är formellt gifta eller inte).

I andra befolkningsgrupper kan hushållsbildningen fortfarande tänkas öka avsevärt.

Här har gjorts ett antagande som möjligen kan betecknas som extremt. Det relativa antalet personer som antingen tillhör

gruppen samboende och har lägenhet eller är ensamstående hushållsföreståndare antas öka. Deras andel av befolkningen antas öka till 50 % av männen och 65 % av kvinnorna i åldrarna 20 - 24 år. Den antas stiga snabbt med åldern och nå 95 - 96 % för kvinnor redan vid 30 - 35 år och för män vid 35 - 40 år. I hushåll som består av samboende par har räknemässigt mannen betecknats som hushållsföreståndare. Se figur 5.1.

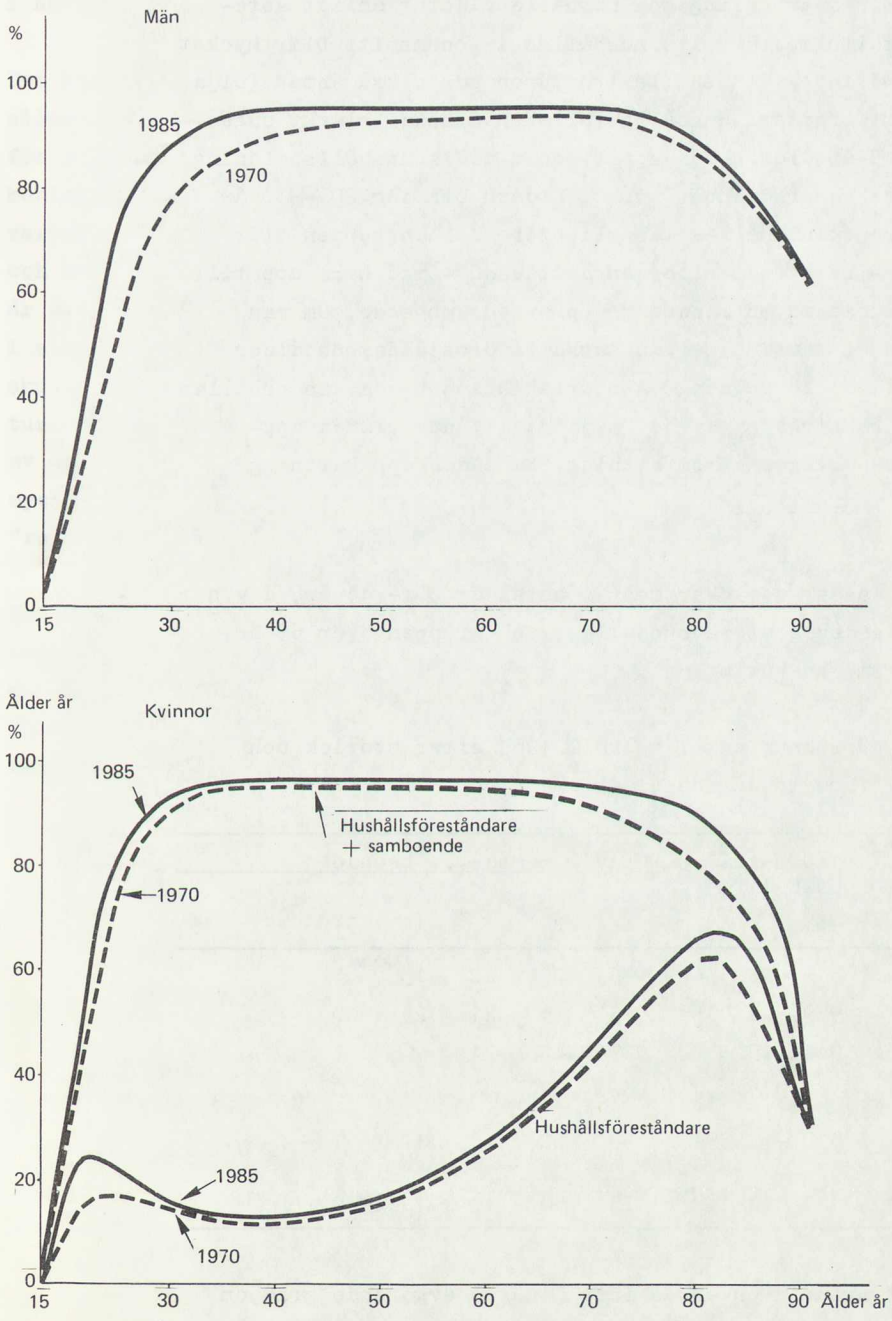
Det använda antagandet ger ett stort antal hushåll i förhållande till folkmängden. Nettotillskottet blir ändock litet i förhållande till 1960-talet och i genomsnitt per år även mindre än enligt boendeutredningens tidigare uppskattningar för 1970-talet. Se följande tablå.

Nettotillskott av hushåll, genomsnitt per år

1961-70	faktiskt	47 000
1971-80	enligt SOU 1973:50	40 000
1971-85	Befolkning, alt A	31 000
	Befolkning, alt B	36 000

Avvikelsen i förhållande till boendeutredningens föregående kalkyl förklaras delvis av antagandet om en svagare befolkningsutveckling. Främst är det dock en följd av att tidsperspektivet förlängts. Ökningen i hushållsantalet kan alltså beräknas vara större i början av perioden och senare avta.

Figur 5.1 Hushållsföreståndare i % av folkmängden i olika åldrar 1970 samt antagande 1985.



5.2.3 Hushållsstruktur

En befolkningsutveckling och hushållsbildning enligt antagandena skulle medföra att hushållen i genomsnitt blir mycket små. Förändringen i hushållsstrukturen kan också antas följa ett bestämt mönster. Hushållsstorleken minskar starkt ungefär från 45-årsåldern och uppåt genom tidig hushållsbildning i den yngre generationen. Även i åldern omkring 20 - 30 år kan andelen småhushåll antas bli stor. Mellangruppen blir föräldrar - samboende eller ensamstående - med barn upp till 20-årsåldern samt en mindre grupp av ensamboende. Om man utgår från de samband mellan hushållsföreståndarens ålder och hushållens fördelning på storleksklasser som kan erhållas ur bostadsräkningarna är det möjligt att någorlunda uppskatta förändringarnas omfattning. En sådan uppskattning redovisas i tabell 5.2.

De åldersklasser som ökar mest i antal är 30 - 44 år, d v s de förhållandevis stora hushållen, och gruppen över 65 år, de mycket små hushållen.

Tabell 5.2 Beräknat antal hushåll 1985 efter storlek och föreståndarens ålder.

Hushålls-föreståndarens ålder	1 000-tal hushåll	Därav i % med ... boende				
		1	2	3	4	5+
-29	519 - 556	36	26	22	13	3
30-44	979 - 1 015	15	15	21	29	20
45-64	1 045	25	43	21	6	5
65-	975	56	39	4	1	0
Samtliga	3 518 - 3 591	33	32	16	12	7
Samtliga 1970	3 050	25	30	19	16	9

Hushållsstrukturen påverkas inte i någon avgörande grad om befolkningen på grund av förändring i utrikes flyttningar

blir något större eller något mindre än som har antagits. Däremot skulle förändringar av de hittillsvarande trenderna i hushållsbildningen kunna bli av stor betydelse.

Det kan tänkas att hushållssprängningen har gått så långt eller snart når en punkt, där de traditionella boendeformerna för många människor inte längre kan tillgodose behovet av kontakt med andra. Vi kan då få ett brott i den hittillsvarande trenden genom att andra hushållstyper än ensamboende och kärnfamiljer får ökad betydelse. Tillkomsten under senare år av "storfamiljer" och av ungdomsgrupper som bor tillsammans i stora lägenheter kan vara tecken i den riktningen. I så fall skulle tillväxten i antal hushåll bli svagare och hushållsstrukturen förändras. Sådana förändringar kan antas minska en del av de anspråk på allmän service och de kontaktproblem som en mycket långtgående uppdelning av befolkningen i några få "renodlade" hushållstyper kan antas leda fram emot.

Som vi skall beröra i det följande kan dock bostadsbeståndets nuvarande sammansättning antas medverka till en långtgående uppdelning av hushållen. Om mönstret för hushållsbildningen förändras ökar förmodligen problemen med att anpassa bostadsbeståndet till detta.

5.3 Anspråk på bostadsbeståndet

5.3.1 Allmänna synpunkter

Det framtida bostadsbeståndet skall tillgodose krav på utrymme och komfort i själva lägenheterna samt krav på yttre förhållanden och service, för ett bestånd av hushåll som väsentligt avviker från det nuvarande i fråga om demografisk struktur. Hushållen kommer också att avvika genom att deras inkomster vid mitten av 1980-talet genomsnittligt kan antas vara 25 - 50 % större än för närvarande. Betalningsförmågan kan alltså antas bli större. Detta kan liksom nu främst antas gälla de krympande hushållen från 45-årsåldern och uppemot pensionsåldern, medan en stor del av hushållen med större försörjningsansvar kommer att ha en mer pressad budget. Andra förändringsfaktorer av betydelse är att hushåll med någon hemmavarande vuxen under pensionsåldern troligen blir allt ovanligare och att den dagliga arbetstiden minskar.

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

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

Det nuvarande bostadsbeståndet är till stor del sådant att det på sikt endast kan tillgodose de mindre hushållens bostadsbehov. Detta gäller givetvis om tätorternas flerfamiljshus. De krympande hushållen som dessutom erfarenhetsmässigt är trögrörliga kan bo kvar där och förbättra sin utrymmesstandard. Hushållen i åldersklassen 30 - 44 år, som till omkring hälften kan väntas bestå av hushåll med 4 eller flera medlemmar är i behov av större lägenheter som det är

ont om i det nuvarande beståndet.

Tendenserna i hushållsbildningen ger alltså dåliga förutsättningar för att åstadkomma en allsidig hushållsstruktur i olika bostadsområden. Problemen accentueras av att endast hushåll med föreståndare i åldern 30 - 44 år och över 65 år är antalsmässigt starkt växande grupper, medan ökningen i den yngsta åldersklassen kan beräknas bli svag och den stora gruppen 45 - 64 år minskar något.

Omfattningen av detta problem vid förändring av hushållens utrymmesstandard skall belysas med ett par exempel.

5.3.2 Utrymmesstandard

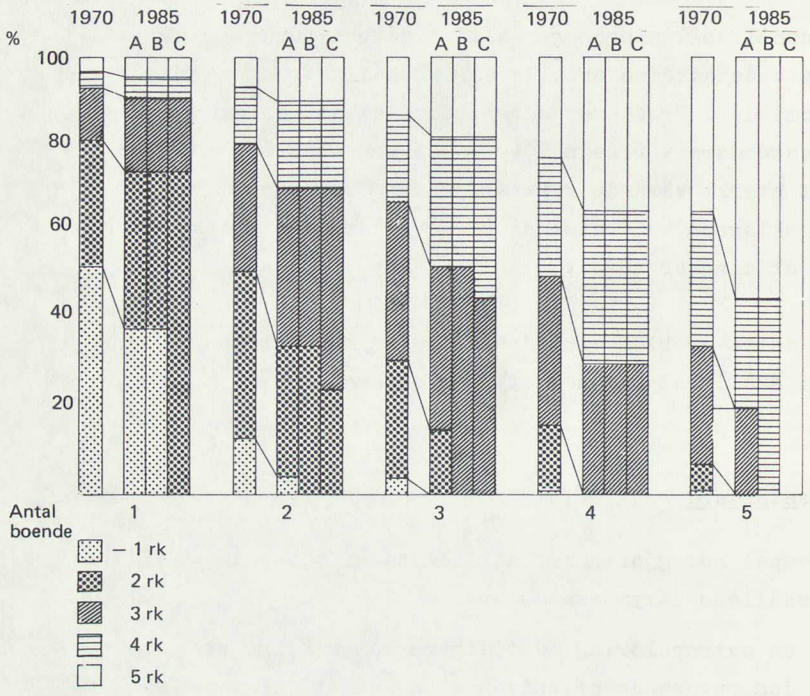
Följande tre exempel har gjorts för att belysa effekter av förändring i hushållens utrymmesstandard.

a. I stort sett en extrapolering av tidigare långsiktiga utveckling. Om den nuvarande prisnivån sänks något och konsumtionen ökar med 2 - 3 % om året är en sådan utveckling inte orimlig. En viss trångboddhet skulle kvarstå enligt nuvarande norm.

b. Hushållen har "flyttats upp" så att ingen trångboddhet kvarstår enligt nuvarande norm. Att åstadkomma en sådan utveckling kräver troligen ett effektivare stöd till barnfamiljer än det nuvarande.

c. Hushållen har "flyttats upp" så att de har minst ett sovrum för föräldrar och därutöver ett rum för varje person utöver kök och vardagsrum. Enpersonshushåll antas bo i minst tvårumslägenheter. Förutsättningarna för så stora förändringar är små på så kort sikt som till 1985. Särskilt gäller detta antagandet om enpersonshushållen. De tre exemplen illustreras av figur 5.2.

Figur 5:2 Hushåll av olika storlek fördelade efter lägenhetstyp 1970 och 1985. Tre exempel – A, B, C.



5.3.3 Konsekvenser för beståndet

Uttryckt som genomsnittlig ökning av utrymmesstandarden förefaller inget av de använda antagandena orimligt. Antalet rumsenheter per person som 1970 var 1,46 skulle öka till omkring 1,80 enligt de båda lägre alternativen, eller med 22 procent på 15 år. Den faktiska ökningen på 10 år mellan 1960 och 1970 var 21 %. Enligt det högre alternativet blir ökningstakten ungefär densamma som under 1960-talet, knappt 2 % per år till 1,9 rumsenheter per person 1985.

För bostadsbeståndet som helhet förefaller inte heller de beräknade förändringarna av lägenheternas storleksfördelning påfallande stora, om man ser dem som fortgående förskjutningar under en femtonårsperiod. Se tabell 5.3.

Det är inte heller orimligt att tänka sig en nyproduktion, som på sikt ger någon av de beräknade lägenhetsfördelningarna och som i varje nytt bostadsområde är differentierad med hänsyn till hustyper, upplåtelseformer etc.

Tabell 5.3 Beräknad lägenhetsfördelning 1985 enligt olika antaganden om utrymmesstandard

Bestånd	- 1 rk	2 rk	3 rk	4 rk	5+ rk	Summa
1970	19	27	26	16	12	100
1985 a.	14	24	28	20	16	100
b.	12	21	31	20	16	100
c.	0	32	27	21	20	100

Om man övergår till att se endast på större tätorter och jämföra med olika delar av beståndet blir dock bilden en annan. Den för hela riket beräknade fördelningen av lägenheterna 1985 kan med den grova exemplifiering det här rör sig om även användas för beståndet i tätorter med minst 2 000 invånare.

Jämför man resultaten med olika årgångar och hustyper i tätorternas bostadsbestånd blir emellertid överensstämmelsen inte särskilt bra. En sådan jämförelse görs nedan i tabell 5.4 för det mellersta av alternativen för utrymmesstandarden (b). Alltså med en ökning som inte är påfallande stor.

Det enda bestånd med en lägenhetsfördelning som ligger någorlunda i närheten av jämförelsetalen är 1930-talets småhus och de senast byggda flerfamiljshusen. I de sistnämnda är dock särskilt andelen femrumslägenheter mycket liten, och beståndet kan inte tillgodose utrymmesanspråken för hushåll med 4 eller

flera boende. I 1930-talets flerfamiljshus är andelen smålägenheter större än vad som motsvarar den beräknade genomsnittliga utrymmesstandarden för enpersonshushåll 1985 enligt den lägsta standardkalkylen.

Tabell 5.4 "Önskad" lägenhetsfördelning 1985 (kalkyl b) jämförd med faktisk fördelning i olika årgångar av hus i tätorter med minst 2 000 invånare.

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

Att med den här illustrerade sammansättningen av bostadsbeståndet åstadkomma en allsidig hushållssammansättning i olika områden är helt uteslutet. Det gäller dessvärre även områden som tillkommit i rätt sen tid. Om inte beståndet förändras är det alltså nonsens att påstå att olika hushållsgrupper skall få välja mellan gamla och nya hus, olika bostadsområden, hustyper eller miljöer på likvärdiga villkor. Förändring av marknadssituationen, prisstrukturen eller subventionssystem, som är starkt motiverade från andra synpunkter, ändrar inte detta förhållande.

Det befintliga beståndet av smålägenheter verkar troligen i hög grad styrande på efterfrågan. Lägenheternas läge uppfattas ofta som bättre än nyproduktionens. Även om priserna för olika årgångar blir likvärdiga, främst genom en sänkning

av prisnivån för nya lägenheter, kommer det befintliga beståndet ändock att ha en gynnsam konkurrenssituation särskilt i en inflationsekonomi. Tänker man sig en fortgående anpassning uppåt med någon procent om året av priserna i paritetsbelånade hus och i kommande årgångar kan också de äldre lägenheterna följa med. Skillnaden blir bara att höjningen för dem inte motsvaras av någon ökad utgift för lånat kapital. I stället ökar fastighetens avkastning och dess marknadsvärde. De höga marknadsvärdena och hyrorna för befintliga smålägenheter utgör redan nu ofta ett hinder mot att ändra beståndet genom sammanslagning av lägenheter.

För att styra utvecklingen i riktning mot ökad allsidighet i olika bostadsområden och ge olika hushållsgrupper mer likvärdiga valmöjligheter är det uppenbart att det behövs stora förändringar av det befintliga beståndet.

Detta gäller såväl lägenheternas storlek och kvalitet som bostadsområdenas standard. Behovet av sådana förändringar kan inte kvantifieras, men är sannolikt av större betydelse för framtida bostadsproduktion än t ex tillväxten i antal hushåll och lägenheter.

Den här problemställningen är inte ny. För 30 år sedan aktualiserades den av bostadssociala utredningen, men då gällde det ett till stor del tekniskt undermåligt bestånd av ettrumslägenheter som var saneringsmogna av andra skäl än storleken. Så länge vi haft en mycket snabb tillväxt i antalet hushåll har problemet varit föga märkbart. Nu kommer vi in i en period med lugnare ökning, men har kvar det gamla problemet på en högre nivå. Dessutom har det skärpts genom att lägenheterna i mycket högre grad är samlade i stora homogena områden och ligger i hus med lång återstående användningstid.

De långsiktiga problemen med förändringar av det tekniskt sett godtagbara befintliga beståndet kan inte behandlas i detta sammanhang, utan bör utredas närmare. Redan nu kan

dock antydas att utvecklingen av priser och fastighetsvärden kommer att vara ett väsentligt problem i sammanhanget. Det måste ses i relation till finansiering av och prisutveckling i nyproduktionen.

KAPITEL 6

BOSTADENS PRIS - HUSHÅLLENS UTGIFTER OCH BETALNINGSFÖRMÅGA

6.1 Allmänt

I kapitel 4 redovisas allmänt vår syn på bostadspolitikens mål, däribland frågorna om bostadens pris och hushållens möjligheter att betala detta.

De förutsättningar som bostadspriserna ger för hushållens bostadsval behandlades relativt ingående i boendeutredningens betänkande Bostäder 1974-76 (SOU 1973:50). Prisnivå och prisrelationer i olika delar av beståndet samt olika upplåtelseformers effekter på hushållens nettoutgifter konstaterades ha verkat negativt för bostadskonsumenternas valfrihet. Det konstaterades också att dessa faktorer försämrade förutsättningarna för en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena.

Vi har nu tillgång till nytt material som bidrar till en vidare belysning av frågeställningen. Det gäller inte minst den småhusundersökning som statistiska centralbyrån genomfört på uppdrag av boendeutredningen i samarbete med bostadsskattekommittén samt bearbetningar av 1970 års folk- och bostadsräkning med avseende på samband mellan inkomster och bostadsförhållanden. Vidare har beräkningar av totala fastighetsomkostnader genomförts till underlag för en bedömning av kostnadsförutsättningarna för bostadspriserna.

Syftet med redovisningen i detta kapitel blir därmed vidare än vid boendeutredningens tidigare behandling av frågan. Underlag för mer långsiktiga bostadspolitiska åtgärder

presenteras. Därvid är av intresse dels avvägningen mellan åtgärder av olika slag, dels vilka krav som bör ställas på olika bostadspolitiska medel, inte minst bostadsfinansieringen.

6.2 Kostnadsförutsättningar för bostadspriserna

6.2.1 Inledning

Avsikten med redovisningen i detta avsnitt är att behandla betingelserna för bostadspriserna med utgångspunkt i nyproduktionen. Därutöver görs en tillbakablick på utvecklingen av produktionskostnaderna över tiden, eftersom dessa utgör förutsättning för dagens bostadspriser.

Kostnadsförutsättningarna för bostadspriserna ges av den ursprungliga produktionskostnaden, alternativt förvärvskostnaden, kapitalkostnadsvillkoren samt kostnaderna för drift, underhåll och bränsle.

Olika upplåtelseformer ger olika kostnadsförutsättningar vid en given produktionskostnad för lika lägenheter. Skillnader i kapitalkostnader beror därvid främst på att den statliga långivningen varierar med upplåtelseformen. Denna skillnad minskar om man räknar med kalkylerad eller faktisk ränta på den egna insatsen. Detta behandlas närmare i avsnittet 6.3 nedan.

Även de redovisade drift- och underhållskostnaderna uppvisar skillnader. Detta är snarare en följd av mätsvårigheter än av olika fysiska förutsättningar. Som exempel kan nämnas att vid given standard i fråga om drift och underhåll redovisas kostnaderna normalt högre vid hyresrätt än vid bostadsrätt. Det beror bl a på att bostadsrättshavaren oftast själv svarar för det inre underhållet. Eftersom han kan utföra en del arbeten själv, disponera egna medel alternativt medel ur en fond för lägenhetsunderhåll, är det givet att det för den hyrda lägenheten kommer att redovisas högre underhållskostnader.

6.2.2 Produktionskostnader

Med produktionskostnad (produktionspris) avses byggnadskostnaden, kostnader för mark och exploatering, räntekostnader under byggnadstiden samt byggherreomkostnader.

Mellan 1958 och 1963 steg produktionskostnaderna per m^2 lägenhetsyta (ly) för statligt belånade flerfamiljshus med totalt ca 18 %, d v s i genomsnitt 3 % per år.

Efter en period med stora prisstegringar i mitten av 1960-talet rådde tämligen stabila byggpriser under de därpå följande åren. År 1970 bröts den utvecklingen och följdes av betydande prisökningar. Dessa har inte avmattats utan accentuerats ytterligare under 1973 och 1974.

I boendeutredningens tidigare betänkande lämnades en utförlig redogörelse för de senaste årens utveckling samt en analys av orsakerna (SOU 1973:50, kapitel 5 och bilaga 5).

Utan att här gå in på vad som orsakat denna utveckling kan endast konstateras, att produktionskostnaden per m^2 ly för flerfamiljshus gått upp från 674 kr 1958 till 1 340 kr (preliminär uppgift) 1973, d v s en fördubbling på 15 år i löpande penningvärde. Detta motsvarar en årlig byggprisstegring på ca 4,7 %.

Kostnadsökningen är i och för sig inte särskilt anmärkningsvärd. Priserna för övriga varor och tjänster har undergått ungefär samma förändring. För bostäder uppkommer dock en prisstruktur med betydande prisskillnader, om den historiska produktionskostnaden läggs till grund för det löpande bostadspriset, prisskillnader som inte motsvaras av skillnader i husens standard och ålder. Detta behandlas närmare i avsnitt 6.3.

För statligt belånade gruppbyggda småhus finns statistik om produktionskostnader tillgänglig sedan mitten av 1960-talet. Produktionskostnaden har ökat från 1 029 kr per m^2 bostadsyta (boy) 1965 till ca 1 400 kr per m^2 boy (preliminär uppgift) 1973, d v s med totalt 36 %, i genomsnitt per år ca 4 %.

Uttryckt i kr per m^2 är det således ungefär samma belopp som utgör utgångspunkt för kapitalkostnaderna i bostadspriset för flerfamiljshus resp småhus i den statligt belånade nyproduktionen (enligt preliminära uppgifter 1 340 kr resp ca 1 400 kr 1973). Uttryckt per lägenhet blir emellertid skillnaden mycket stor, eftersom den genomsnittliga lägenheten i flerfamiljshus endast är ca 65 m^2, medan det genomsnittliga gruppbyggda småhuset är drygt 115 m^2 1973.

Ytskillnaden borde ha fått större effekt på produktionskostnaden per m^2 för småhusen genom den lägre marginalkostnaden vid ytökningar. Att så inte är fallet torde främst bero på två saker.

Kostnaderna för mark och exploatering slår igenom hårdare i produktionskostnaden per m^2 för småhus än för flerfamiljshus. Tidigare torde full kostnadstäckning ha förekommit endast undantagsvis vid småhusexploateringar. På senare tid har kommunernas strävan att ta ut faktiska kostnader ökat. Detta har underlättats av den förändrade statliga långivningen till mark- och exploateringskostnader. Likväl torde i åtskilliga fall betydande subventioner förekomma vid bestämning av markpriser och engångsavgifter för småhus, något som bl a konstaterades i boendeutredningens förra betänkande.

En annan tänkbar orsak till den förhållandevis höga m^2-kostnaden för småhus är att de gynnsamma reglerna för villabeskattning drivit upp priser, ytor och utrustningsmängd. Se också SOU 1973:50, kapitel 5 och bilaga 3.

Byggnadskostnaden per m^2 boy för statligt belånade småhus, d v s total produktionskostnad minskad med kostnad för mark och exploatering, var lika stor för gruppbyggda småhus som för styckebyggda under senare hälften av 1967. Sedan dess har den ökat snabbare för de styckebyggda husen än för de gruppbyggda. 1972 var skillnaden nära 100 kr per m^2 boy.

Produktionskostnaderna varierar kraftigt kring ovan redovisade medeltal som avser hela riket. Skillnaderna kan bli betydande mellan olika regioner av landet (m^2-kostnaden är exempelvis ca 200 kr lägre i södra Sverige än i Stor-Stockholm) men även inom en och samma ort kan skillnaderna i m^2-kostnaderna för i stort sett likvärdiga lägenheter vara stora.

I en diskussion om bostadspriser för småhus är det förvärvspriset som bör utgöra utgångspunkt. Den ursprungliga produktionskostnaden är i realiteten endast intressant för den som bor i ett hus som han byggt i egen regi. En viss återhållande verkan i prisbildningen på småhus erhålles genom att försäljningspriserna för statligt belånade gruppbyggda småhus skall godkännas av länsbostadsnämnd vid förstagångsupplåtelse.

Relationen mellan produktionskostnad och pantvärde visar storleken av överkostnaderna, d v s den del av produktionskostnaden som inte täcks av den reguljära långivningen, d v s bottenlån och bostadslån och i förekommande fall egen insats inom pantvärderamen.

Överkostnaderna var för flerfamiljshus 5,4 % 1958 och 7,1 % 1966 enligt preliminära beslut. Sedan dess har de successivt minskat till 2,2 % 1972. Med nuvarande beräkningsteknik är detta ett uttryck för en något förbättrad anpassning av låneschablonerna till faktiska kostnader. Överkostnaderna beräknas för 1973 dock till drygt 3 %, d v s en ånyo försämrad relation mellan pantvärde och produktionskostnader beroende på de kraftigt stigande byggkostnaderna.

Under förutsättning av riksdagens beslut kommer all nyproduktion, som påbörjas eller färdigställs under 1974 att erhålla restitution för erlagd moms. Den föreslås bli maximerad till 100 kr per m^2 bostadslägenhetsyta för flerfamiljshus och 13 500 kr per småhus.

6.2.3 Kapitalkostnadsvillkor

Den statliga bostadslångivningen till nyproduktionen sker från och med 1968 i form av paritetslån till flerfamiljshus och antingen som paritetslån eller traditionella lån till småhus. Paritetslånesystemet är utförligt beskrivet i avsnittet 7.2 och i bilaga 3.

Paritetslånesystemet har en avsevärd bostadsprissänkande effekt i förhållande till ett traditionellt lånesystem. Detta behandlas närmare nedan. Även om avsikten med den nya finansieringsordningen var att införa ett subventionsfritt system, har detta i början av lånets löptid likväl en subventionerande effekt, även om statens fordran är avsedd att indrivas från låntagaren/fastighetsägaren, sett i ett längre perspektiv. Från den boendes utgångspunkt erhålles emellertid samma effekt som med en generell subventionering. Detta är helt i överensstämmelse med fattade bostadspolitiska beslut.

För småhusens del är effekterna av den nuvarande villabeskattningen så stora att låntagarna i många fall anser sig kunna avstå från paritetslån och ändå kunna få förhållandevis låga bostadskostnader.

Flerfamiljshus, hyresrätt

Den faktiska utvecklingen av kapitalutgifterna för ränte- och paritetslån kan med acceptabel säkerhet beräknas för åren 1968-74. Underlag för beräkningarna är uppgifter om produk-

tionskostnader, pantvärden och låneunderlag, paritetstal och räntor. Uppgifter och förutsättningar redovisas utförligt i bilaga 4. De kommenteras, förutom i detta avsnitt, i avsnittet 7.2. Vi gör här endast en sammanfattning. Uppgifterna avser ett allmännyttigt företag.

Totala kapitalutgifter i ränte- och paritetsbelånade hus inkluderande förräntning av överkostnader framgår av tabell 6.1.

Tabell 6.1 Totala kapitalutgifter i ränte- och paritetsbelånade hus. Kr/m^2

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

Kapitalutgifterna inom respektive årgång har sedan 1968 förändrats förhållandevis litet. Årgångarna 1958-67 har varierat 1 kr/m^2 uppåt eller nedåt från utgångsläget 1968 eller legat helt stilla. Årgångarna 1968-71 har ökat med upp till 3 kr/m^2. Denna utveckling är en direkt följd av paritetstalsutvecklingen.

Kapitalutgifterna mellan årgångarna varierar emellertid högst väsentligt. Den fördubbling av produktionskostnaderna under den gångna 15-årsperioden som konstaterades i föregående avsnitt, och som i viss utsträckning avser ökad standard, motsvaras av en i det närmaste lika stor skillnad i kapitalutgifter vid tidsperiodens slut.

Av tabell 6.1 framgår att kapitalutgiften för hus färdigställda 1958 beräknas till 40 kr/m^2 1974. Motsvarande för hus färdigställda 1973 beräknas till 75 kr/m^2 och för 1974 års produktion till 78 kr/m^2, också beräknat i 1974 års kostnadsläge.

Paritetslånesystemet är så konstruerat att kapitalutgifterna för tidigare årgångar skall bringas i paritet med kapitalutgifterna i nyproduktionen. Bristande anpassning kan uppkomma främst av följande skäl.

Vid snabba byggprisförändringar erhålls utslag i paritetstalet med viss eftersläpning.

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

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

Om finansieringsförutsättningarna ändras på så sätt att betydande överkostnader erhålles, påverkas kapitalutgifterna. Detta har emellertid inget med finansieringssystemets principiella uppbyggnad att göra. I detta sammanhang kan nämnas att detta i viss mån fångas in genom under senare år ändrad teknik för beräkning av låneunderlag och pantvärde.

Som jämförelse har vi räknat fram de kapitalutgifter som uppkommer med traditionella lån, således utan omfördelning.

Lånevillkoren är desamma som i underlaget för föregående tabell med tillägg av amortering på bostadslånet med 3,33 % per år av ursprungligt lånebelopp i likhet med vad som är fallet för statligt belånade småhus, som ej har paritetslån. Vidare är produktionskostnaderna desamma, tabell 6.2.

Tabell 6.2 Kapitalutgifter vid finansiering med traditionella lån för lägenheter i statligt belånade flerfamiljshus byggda åren 1958-1974. Kr/m^2.

Hus färdigställda år	Kapitalutgift år						
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
1958	43	43	44	43	41	38	38
1959	44	44	45	44	43	42	39
1960	48	48	49	48	47	46	45
1961	49	50	51	49	48	47	47
1962	50	51	53	51	49	49	48
1963	53	54	56	54	53	52	51
1964	62	62	65	62	61	60	59
1965	73	74	76	74	72	71	69
1966	81	82	85	83	80	79	78
1967	77	78	81	78	76	75	74
1968	79	79	82	81	79	78	78
1969	-	85	88	87	85	85	84
1970	-	-	95	93	91	90	89
1971	-	-	-	98	96	95	94
1972	-	-	-	-	102	101	100
1973	-	-	-	-	-	114	113
1974	-	-	-	-	-	-	119

Kapitalutgifterna inom respektive årgång minskar successivt med tiden på grund av raka amorteringar på bostadslånet från början av lånets löptid.

Kapitalutgifterna mellan årgångarna uppvisar mycket stora skillnader. 1974 har årgång 1958 38 kr/m^2 i kapitalutgift, medan den för årgång 1974 beräknats till 119 kr/m^2, d v s en dryg tredubbling. Detta är resultatet av flera faktorer som verkar i samma riktning.

Den ursprungliga produktionskostnaden bildar underlag för kapitalutgifterna. Penningvärdeförsämringen ger därför upphov

till ökande skillnader i kapitalutgifter.

De senaste årens höjda räntor för botten- och bostadslån ger utslag i kapitalutgifterna för de berörda årgångarna av hus.

Den valda tekniken för amortering av bostadslånet, d v s lika stora återbetalningar under lånets hela löptid, ger större skillnad mellan de studerade årgångarna än om t ex annuitetsprincipen hade använts.

Flerfamiljshus, bostadsrätt

Fr o m 1972 erhåller bostadsrättsföreningar lån (bottenlån och bostadslån) upp till 98 % av pantvärdet. Dessförinnan utgjorde 95 % av pantvärdet den övre lånegränsen för dessa lån. Resterande del av pantvärdet och eventuella överkostnader finansieras vanligen med bostadsrättshavarens egen insats i form av grundavgift.

Den beskrivning av kapitalkostnadsförutsättningar och kapitalutgifter som ovan gjorts med utgångspunkt i exempel från företag med 100 %-ig belåning är i stort giltig även för bostadsrätt.

Småhus, äganderätt

De statliga lånen till småhus kan efter låntagarens val utgå antingen som paritetslån eller som traditionella lån. Räntevillkoren är desamma för båda låneformerna. Traditionella statliga lån löper på 30 år med rak amortering, d v s 3,33 % amortering av ursprunglig låneskuld varje år.

Statligt bostadslån utgår med 20 % av låneunderlaget till småhus som skall bebos av låntagaren. Långivningen till småhus är avsedd att begränsa låntagarens egen kapitalinsats till 10 % av pantvärdet.

I viss utsträckning förekommer att en del av den egna insatsen och eventuella överkostnader finansieras med banklån mot borgen och inteckningssäkerhet. Dessa är ofta kortfristiga, vilket innebär att de första årens kapitalutgifter blir högre än de därpå följande.

6.2.4 Drift, underhåll och bränsle

De faktiska drift-, underhålls- och bränslekostnaderna är en funktion av flera olika faktorer. Nedan uppräknas några.

- Bostadsbeståndets utformning och sammansättning
- Husens ålder
- Servicegrad
- De boendes egna åtaganden
- Kommunala taxor och avgifter

Dessa kostnader är i viss mån påverkbara - av de boende själva och förvaltaren. Inom HSB beräknas de teoretiskt påverkbara driftkostnaderna uppgå till 3/4 av de totala. I praktiken är emellertid möjligheterna begränsade, om man inte vill väsentligt minska servicegrad och underhållsstandard.

Flerfamiljshus

Vi har med ledning av statistik och kalkylunderlag från framför allt SABO beräknat att drift, underhåll och bränsle uppgick till totalt 43:25 kr/m^2 ly i 1972 års kostnadsläge för nyproduktionen av flerfamiljshus inom den allmännyttiga sektorn. Beloppet fördelar sig på följande sätt:

Kostnadsslag	Kr/m^2 ly
Driftkostnader	25:75
Underhåll, löpande och periodiskt (inkl fondavsättning)	11:50
Bränsle	6:00
Totalt	43:25

Vid behandling av kostnadsförutsättningarna för dagens bostadspriser är det nödvändigt att ha en uppfattning om hur drift- och underhållskostnaderna varierar med husens ålder. Det statistiska underlaget för en sådan bedömning är relativt begränsat. Inom HSB och SABO finns dock ett visst material.

Uppgifter har tagits fram inom HSBs riksförbund. De avser kostnader för drift och yttre underhåll, inklusive resultat och fondavsättning, i HSBs bostadsrättsföreningar 1970. Av materialet framgår följande:

Tidsperiod för husens färdigställande	Drift, yttre underhåll, resultat inkl fondavsättn.	
	kr/m^2	1920-talet = 100
1920-talet	31:15	100
1930-talet	31:88	102
1940-talet	32:21	103
1950-talet	30:30	97
1960-talet	30:83	99

Skillnaden mellan dessa senare m^2-belopp och det ovan angivna för nyproduktionen i 1972 års kostnadsläge beror, förutom på att uppgifterna avser olika år, främst på att företagen inom den allmännyttiga sektorn svarar för hela underhållet, till vilket hänsyn tagits i de kalkylerade kostnaderna.

Av sammanställningen ovan kan den slutsatsen dras, att drift-, underhålls- och bränslekostnaderna är relativt lika för hus, som är färdigställda vid olika tidpunkter, under förutsättning att årliga fondavsättningar för underhåll görs. Detta senare gäller företrädesvis inom den allmännyttiga och kooperativa sektorn.

Småhus

För det ägda småhuset är den större delen av driftkostnaderna av sådant slag att de inte kan påverkas alls eller endast i obetydlig utsträckning, t ex

- skatt på garantibelopp
- fastighetsförsäkring
- sophantering
- vatten
- ev avgift till samfällighet (gruppbyggda småhus)
- bränsle

Kostnaderna för underhåll, både löpande och periodiskt återkommande, blir däremot i hög grad beroende av ägarens egna arbetsinsatser. I småhusundersökningen 1972-73, bilaga 7, har storleksordningen av beloppet för underhåll av småhus undersökts. Därav framgår att utgiften för underhållet exkl trädgårdsunderhåll uppgår till genomsnittligt 1 100 kronor för samtliga småhus på 86 - 120 m^2 (avser hela riket). För hus av samma storlek byggda 1966-1970 uppgår utgiften till 450 kronor.

I de kalkyler vi gjort av bostadspriser i nyproduktionen, bilaga 8, har underhållspostens storlek bedömts bl a utifrån material från småhusundersökningen. De totala drift-, underhålls- och bränslekostnaderna beräknas för ett nyproducerat genomsnittligt gruppbyggt småhus på 115 m^2 uppgå till ca 3 500 kronor 1972. Beloppet fördelar sig på följande sätt:

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

Utvecklingen under senare tid

Ovan redovisade kostnader är angivna i 1972 års kostnadsläge. Sedan dess är det främst följande som påverkat kostnadsutvecklingen:

- Höjning av kommunala taxor och avgifter
- Höjda löner
- Höjda bränslekostnader

Inom SABO räknar man med att drift- och underhållskostnaderna 1974 ligger 5 - 6 kr högre än 1972, genomsnittligt för de allmännyttiga företagen. Därav avser 3 kr kalkylerat uttag för underhåll.

Vidare räknar man med att uppvärmningskostnaderna under samma tid ökat med 200 % till 18 kr/m^2.

Man torde kunna utgå från att motsvarande kostnadsökningar har inträffat för de ägda småhusen, med beaktande av att höjningar, som avser löner, är beroende av hur stora ägarens egna arbetsinsatser är.

Såvitt vi nu kan bedöma är några kostnadssänkningar med avseende på kommunala taxor och avgifter inte att förvänta.

Däremot är det sannolikt inte orealistiskt att anta, att en viss sänkning av oljepriserna kan inträffa, även om man därmed inte kommer ned i 1972 års nivå.

6.2.5 Sammanfattning

Vi vill peka på främst två förhållanden som grundläggande för prisförutsättningarna i bostadsbeståndet.

Bostäder har normalt en lång varaktighet. Det är den ursprungliga produktionskostnaden eller förvärvskostnaden som ligger till grund för kapitalutgifterna. Med successivt försämrat

penningvärde, något som knappast är osannolikt sett i ett inte alltför kort tidsperspektiv, kommer den nybyggda lägenheten alltid att ha en låneskuld i början som är större än den ursprungliga låneskulden för en likvärdig lägenhet i ett äldre hus. Med traditionella lån, d v s med annuiteter och/eller rak amortering, erhåller därför den nyaste lägenheten alltid högre kapitalutgifter än den tidigare byggda.

Paritetslånesystemet minskar skillnaderna i kapitalutgifter mellan årgångarna. Systemets konstruktion och tillämpningen sedan det infördes, har emellertid, som framgår av avsnitt 6.2.3 ovan, gett upphov till att det 1974 föreligger avsevärda skillnader i kapitalutgifter för olika årgångar av hus.

Uppgifterna om kapitalutgifter i tabell 6.1 och 6.2 är sammanställda i figur 6.1.

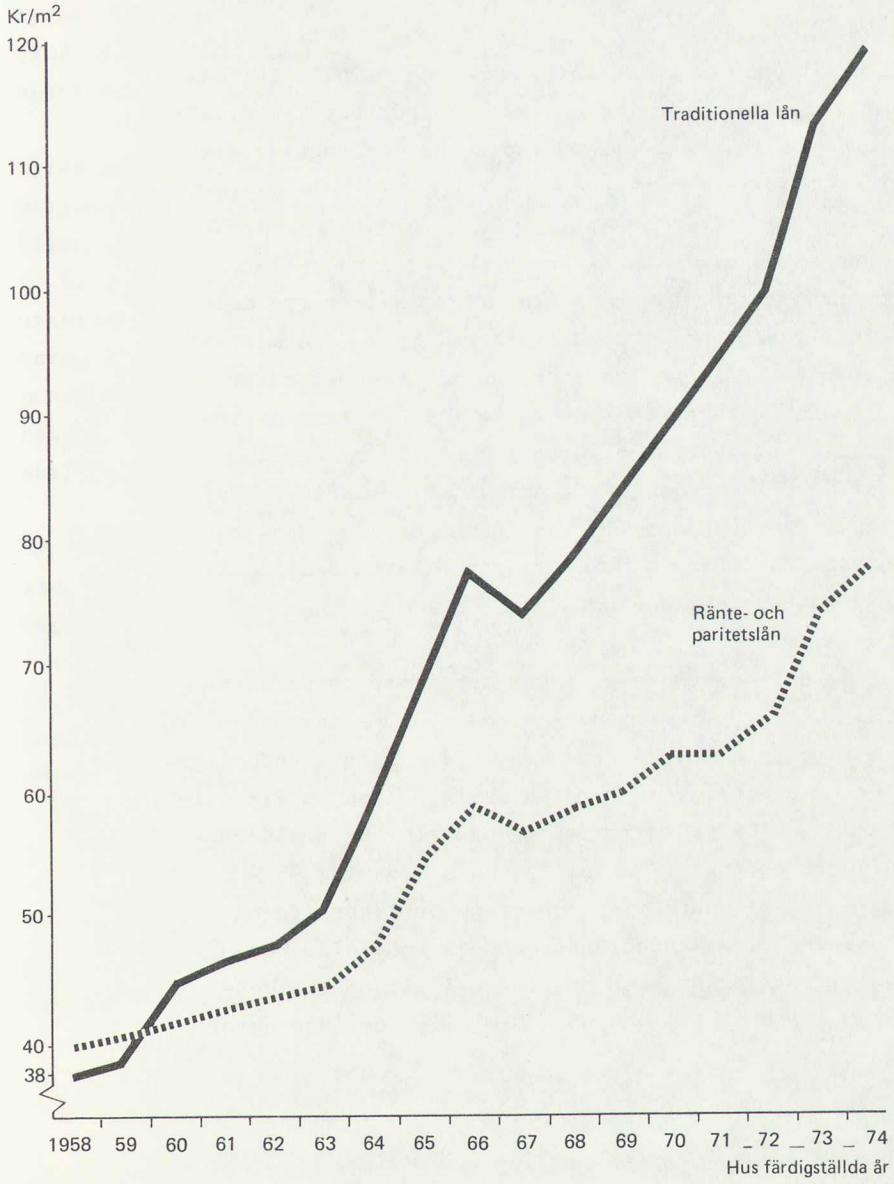
Den andra aspekten på kostnadsförutsättningarna för bostadspriserna som vi önskar peka på är följande.

Det statistiska material som finns för drift, underhåll och bränsle i beståndet av flerfamiljshus tyder på att några större skillnader inte föreligger mellan hus byggda under olika tidsperioder. Härvid är att märka, att det är de totala kostnaderna som avses, inte resp kostnadsslag för sig. Bedömningen avser moderna lägenheter och en i princip jämförbar standard i fråga om servicegrad och underhåll.

Bilaga 8 innehåller detaljerade kalkyler över bostadspriser för produktionen 1972 och i 1972 års kostnadsläge. Exemplen avser en genomsnittlig 3-rumslägenhet i flerfamiljshus samt småhus av olika storlek med hyres- resp äganderätt.

Kostnadsförutsättningarna är i fråga om kapitalutgifter och drift, underhåll och bränsle desamma som de som redovisats ovan.

Figur 6.1 Kapitalutgifter 1974 vid finansiering med traditionella lån resp ränte- och paritetslån för lägenheter i statligt belånade flerfamiljshus, allmännyttiga sektorn, byggda åren 1958–1974.



6.3 Bostadsmarknadens prisstruktur

6.3.1 Inledning

Med bostadspris avser vi det belopp som måste betalas för att nyttja en bostad under viss tid oavsett vem som bor i den. För bostäder som hushållet äger eller disponerar med bostadsrätt har vi också ett förvärvspris.

Det finns inte en enhetlig bostadsmarknad med sinsemellan fullt jämförbara priser. Man kan tala om åtminstone tre delmarknader efter bostädernas upplåtelseform, hyra, bostadsrätt och ägande. Därutöver finns ett stort antal lägenheter för vilka man inte kan tala om bostadspriser i vedertagen bemärkelse. Det gäller bostäder som ingår i hushållets rörelse eller av andra skäl är undandragna normal prisbildning. För sådana bostäder kan bara erhållas ett på något sätt uppskattat bostadsvärde. Den största gruppen i detta bestånd är bostäder på jordbruksfastigheter.

Totalt omfattar det bestånd som vi har uppgifter om prisförhållanden för omkring 1,5 miljoner hyres- och bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus och omkring 0,7 miljoner enfamiljshus som bebos av ägaren. Totalt rör det sig alltså om 2,2 miljoner lägenheter, eller omkring två tredjedelar av bostadsbeståndet. Av lägenheterna i flerfamiljshus är omkring 95 % representerade med prisuppgifter och av småhuslägenheterna drygt hälften. De delar av beståndet som vi inte alls har några prisuppgifter för är bl a omkring 0,3 miljoner lägenheter på jordbruksfastighet och nära 0,2 miljoner lägenheter i tvåfamiljshus.

6.3.2 Hyresrätt

Hyrorna är numera relativt väl statistiskt beskrivna genom årliga undersökningar sedan 1969 av hyrorna i hela beståndet

av flerfamiljshus och sedan 1967 av hyror vid första upplåtelse av nybyggda statsbelånade flerfamiljshus. Uppgifter om hyror redovisas också i folk- och bostadsräkningen 1970 (FoB 70). Alla här redovisade uppgifter avser hyra inklusive uppvärmning.

Hyreslägenheterna utgör totalt ca 1,35 miljoner, varav 1,2 miljoner i flerfamiljshus. Deras andel av samtliga bebodda lägenheter är i riket omkring 45 % och i tätorterna omkring 50 %. I Stor-Stockholm och några av de största kommunerna utanför storstadsområdena, t ex Norrköping, Örebro, Helsingborg, är andelen hyreslägenheter inemot 60 %, men det finns också stora kommuner med förhållandevis låg andel hyreslägenheter, t ex Uppsala 32 % och Västerås 46 %. De regionala skillnaderna inom tätortsbeståndet är alltså betydande.

Hyrorna visar en regional spridning som synes vara särskilt stor inom det senast byggda beståndet. Detta har betydligt högre hyror i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg än i andra områden. Utanför storstadsområdena synes ortens storlek ha en viss men inte särskilt stor betydelse för hyresnivån. Man kan också finna en ökning i hyresnivån i stort sett från söder till norr i landet. Se tabell 6.3.

Tabell 6.3 Genomsnittlig årshyra i kr per lägenhet för 3 rum och kök i kvalitetsgrupp 1 och 2. Storstadsområden och vissa kommuner 1970. Källa: FoB 1970

Region Kommun	Årshyra 1970, kr per lägenhet, 3 rk i kvalitetsgrupp 1 och 2		
	Samtliga	Därav lägenheter byggda	
		1941-55	1966-70
Stor-Stockholm	6 040	4 821	8 036
Stor-Göteborg	5 472	4 819	7 242
Stor-Malmö	5 258	4 397	6 761
Uppsala	5 393	4 378	6 253
Norrköping	5 706	4 460	6 706
Örebro	5 219	4 497	6 118
Västerås	4 823	3 963	5 941
Hässleholm	4 696	4 006	5 876
Nybro	4 724	3 792	5 745
Alingsås	4 898	4 367	5 943
Kristinehamn	5 091	4 053	6 325
Hudiksvall	5 877	4 813	6 704
Östersund	5 296	4 649	6 734
Luleå	5 885	5 058	6 600

Lokalt varierar hyrorna förutom med kvalitet och storlek även med byggnadsåret. En tvårumslägenhet byggd efter mitten av 1960-talet har således i regel högre hyra än en trerumslägenhet byggd under 1950- eller 1940-talet. Förhållandet kan uttryckas med hyran i kronor per kvadratmeter lägenhetsyta som ett något bättre mått. I exempelvis Stor-Stockholm var den 1972 för trerumslägenheter byggda 1966-71 100 kr och för samma lägenhetstyp byggd under 1940-talet 72 kr. Denna hyresdifferens visar relativt sett inga stora regionala skillnader. Se tabell 6.4.

Tabell 6.4 Hyra kr per m^2 lägenhetsyta för vissa årgångar och lägenhetstyper 1972
Källa: BHU 1972

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

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

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

De regionala skillnaderna är relativt stora. I Stor-Stockholm var således medelhyran för både omoderna och halvmoderna tvårumslägenheter ca 3 000 kr, för en modern lägenhet byggd före 1956 steg priset till 4 000 kr och för en lägenhet byggd

1966-71 till 6 700 kr. Prisskillnaden var alltså mindre mellan en omodern lägenhet - förutsatt att uppvärmningen räknas in - och en äldre lägenhet med badrum än mellan olika delar av det moderna beståndet.

Hyresmarknaden karakteriseras också av att ägareförhållandena är olika i skilda delar av beståndet. Av samtliga hyreslägenheter i flerfamiljshus ägs 44 % av allmännyttiga företag, 51 % av enskilda personer eller bostadsföretag och 5 % av andra.

För olika årgångar av lägenheter var fördelningen på ägare följande.

Byggnadsperiod	1 000-tal lägenheter	Därav i % ägda av		
		enskilda	allmännyttiga företag	övriga
-1940	349	86	5	9
1941-50	178	68	25	7
1951-71	718	30	67	3

Hyresskillnaderna mellan olika årgångar av lägenheter är olika för de två företagstyperna. Allmännyttiga företag har en jämnare hyresfördelning än enskilda. Detta förhållande torde bl a sammanhänga med hyresregleringens verkningar samt med att de allmännyttiga företagen har stora bestånd och därmed möjlighet till vissa utjämningar efter förhandlingar med hyresgästorganisationen. Följande uppgifter som avser riket är givetvis också påverkade av regionala olikheter och skillnader i underhållsläge.

Byggnads-period	Hyra 1972, kr/m² ly för 3 rk		1 000-tal lägenheter	
	Enskilda företag	Allmännyttiga företag	Enskilda företag	Allmännyttiga företag
1941 - 50	62	72	23	8
1951 - 60	71	76	25	47
1961 - 65	80	81	20	43
1966 - 71	92	87	31	85

6.3.3 Bostadsrätt

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

Liksom andelen hyreslägenheter visar också andelen bostadsrättslägenheter stora lokala olikheter. I storstadsregionerna och de större kommunblocken gäller i stort sett att andelen bostadsrättslägenheter är hög om andelen hyreslägenheter är låg, medan andra upplåtelseformer varierar i mindre grad. I Malmö-området omfattar således bostadsrätterna 25 % av beståndet, i Uppsala 34 % och i Örebro endast 8 %.

Bostadsrätterna skiljer sig från hyresrätten prismässigt främst genom att de har både ett förvärvspris och ett upplåtelsepris, årsavgiften till föreningen.

Vid förvärv av nya bostadsrätter är förvärvspriset i regel lika med grundavgiften till föreningen och motsvarar den del av fastighetskapitalet som medlemmarna själva måste anskaffa. Vid förvärv av äldre bostadsrätter är förvärvspriset i princip det belopp som köparen är beredd att betala. Det bestäms av hur bostadsrätten värderas i förhållande till den årsavgift som utgår och hur köparen värderar innehavet av bostadsrätt i förhållande till andra bostadsalternativ.

Priset vid överlåtelsen är numera inte formellt bundet av det ursprungliga byggnadspriset eller grundavgiften. I realiteten grundas dock en stor del av överlåtelserna på en kalkyl som innebär att den ursprungliga grundavgiften och gjorda amorteringar räknas upp med index.

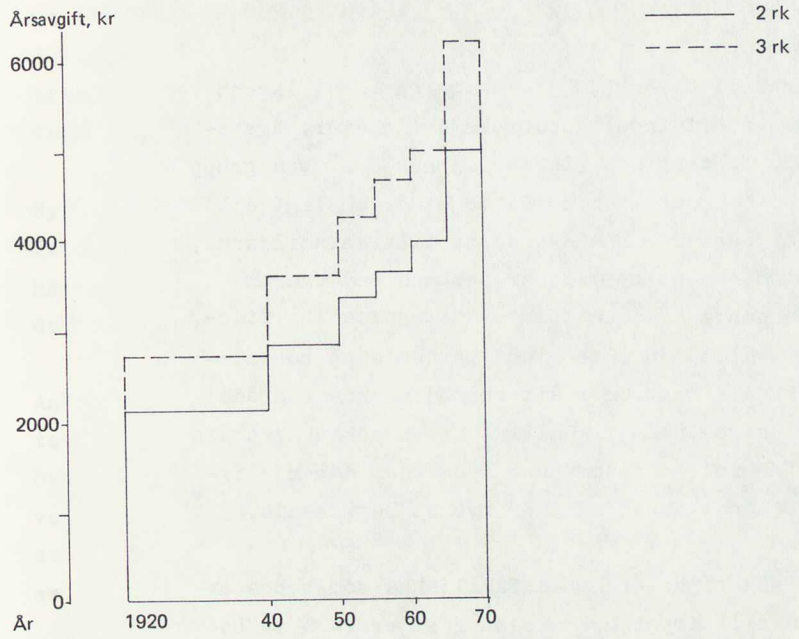
Det finns ingen statistik som tillfredsställande belyser utvecklingen av förvärvspriserna för äldre bostadsrätter för tiden efter 1 januari 1969, då priskontrollen för överlåtelser upphävdes.

För nybyggda bostadsrättslägenheter är förvärvspriset lika med grundavgiften. Den uppgick för statsbelånade hus färdigställda 1972 till följande belopp i genomsnitt för hela landet.

	Grundavgift, kr		
	2 rk	3 rk	4 rk
Per lägenhet	5 961	7 200	7 700
Per m^2 ly	94	92	82

Årsavgifterna för bostadsrättslägenheter bestäms av föreningens faktiska kostnader. De är därför i ännu högre grad än hyrorna skiktade årgångsvis för varje lägenhetstyp. Skillnaden mellan årgångarna är således en följd av dels förändringar i yta och kvalitet för varje lägenhetstyp dels ökade byggnads- och kapitalkostnader. Se figur 6.2 och tabell 6.5.

Figur 6.2 Genomsnittlig årsavgift 1969 för olika årgångar av bostadsrättslägenheter. Riket
Källa: BHU 69



Tabell 6.5 Genomsnittlig årsavgift 1970 för vissa årgångar av bostadsrättslägenheter om 3 rk i storstadsområden och vissa kommuner. Källa: FoB 1970

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

6.3.4 Äganderätt

Uppgiftsunderlag

Drygt 1 miljon hushåll eller 35 % av samtliga bor i lägenheter som de själva äger. Häri ingår jordbruksfastigheter, ägarelägenheter i tvåfamiljshus och flerfamiljshus m m. Den grupp av ägarelägenheter som det över huvud taget är möjligt att analysera bostadspriser för kan avgränsas till enfamiljshus, som inte till någon väsentlig del har samband med ägarens rörelse. Även för dessa är dock förutsättningarna för prisbildningen mycket skiftande inte minst beroende på bostadsorten. Hushållets valsituation i ett bostadsmarknadsområde där det finns ett någorlunda rikhaltigt urval också av andra sorters bostäder är inte densamma som i områden där möjligheterna att bo på något annat sätt är mycket begränsade.

Frånsett jordbruksfastigheter kan enfamiljshus som bebos av ägaren uppskattas till drygt 0,7 miljoner eller 24 % av bostadsbeståndet. I tätorterna är andelen omkring 23 %. Av samtliga lägenheter i småhus utom jordbruksfastigheter utgör de av ägaren bebodda enfamiljshusen ca 70 %.

Informationen om vad man skulle kunna kalla bostadspriser för ägda lägenheter är mycket bristfällig och boendeutredningen har därför i samarbete med bostadsskattekommittén uppdragit åt statistiska centralbyrån att genomföra en specialundersökning. Denna är ännu inte helt slutförd, men vissa preliminära resultat redovisas i bilaga 7, Småhusundersökning 1972-73.

Att resultaten är preliminära innebär att alla kontroller och kompletteringar som kan göras för att erhålla bästa möjliga kvalitet inte har hunnit genomföras. Resultaten har inte heller kunnat analyseras i den omfattning som hade varit önskvärd. Tillförlitlighet och rimlighet har dock prövats så långt det varit möjligt.

Undersökningen omfattar av ägaren bebodda enfamiljshus byggda senast 1970, exklusive jordbruksfastigheter och andra hus som utnyttjas för ägarens rörelse. I urvalet ingår ca 7 200 hus fördelade på 4 regioner. Regionindelningen är densamma som i statistiska centralbyråns bostads- och hyresundersökningar (BHU) från vilka hyresuppgifter refererats i det föregående.

Syftet med småhusundersökningen är bl a att mäta hushållens faktiska utgift under 1972 för att nyttja bostaden. Utgiften har därvid definierats som summan av ränteutgift, amortering och utgifter för drift och underhåll.

Amorteringens storlek har dock inte kunnat mätas, utan utgiften måste i huvudsak redovisas exklusive amorteringar. Härutöver har emellertid gjorts en "förnuftsmässig" skattning av vad som kan anses vara normal amortering. Denna har gjorts så att skillnad i kapitalskuld mellan slutet av 1971 och slutet av 1972 har noterats. Extremvärden, som kan antas bero på upplåning eller överflyttning av kapital utan direkt samband med bostadsförsörjningen, har rensats bort ur materialet. Det återstående beloppet har antagits utgöra en normal amortering.

Utöver skattningen av bostadsutgiften har insamlats uppgifter om förvärvspriser under perioden 1961 - 1971.

Förvärvspriser

I genomsnitt för alla hus som förvärvades genom köp (utom släktköp) åren 1961 - 71 var priset 126 000 kronor och för ett hus i storleken 100 - 140 m^2 140 000 kronor. För hus byggda åren 1969 - 70 var priset för dem som köpte husen i genomsnitt omkring 150 000 kronor. Produktionskostnaden för dem som byggde i egen regi var i genomsnitt 140 000 kronor. Uppgiften om produktionskostnad avser både hus, som på ägarens uppdrag helt uppförts av byggnadsfirma och sådana där ägaren deltagit i arbetet. Värdet av egen arbetsinsats ingår inte i produktionskostnaden.

De regionala skillnaderna är mycket större i fråga om dessa priser än vad vi förut har funnit i fråga om hyrorna och detta gäller särskilt i fråga om priset för äldre hus. Genomsnittspriset för alla köp var således i Stor-Stockholm 191 000 kronor och i kommuner med mindre än 50 000 invånare 98 000 kronor. Se tabell 6.6. Ett genomgående drag i alla resultat av undersökningen är att gruppen av mindre kommuner avviker väsentligt från övriga.

Tabell 6.6 Genomsnittlig köpeskilling resp produktionskostnad för enfamiljshus förvärvade åren 1969-71, exklusive fastigheter med tomträtt.
Källa: Småhusundersökningen. Prel. bearbetning.

Region Förvärvssätt	Köpeskilling resp produktionskostnad, 1 000-tal kr/hus			
	Samtliga årgångar		Hus byggda 1969-70	
	Alla hus	Hus om 101-140 m^2	Alla hus	Hus om 101-140 m^2
Riket				
Köp	126	140	154	151
Eget bygge	..	..	145	146
Stor-Stockholm				
Köp	191	177	184	171
Eget bygge	..	..	211	203
Stor-Göteborg				
Köp	166	156	174	153
Eget bygge	..	..	172	154
Övriga kommuner minst 50 000 inv				
Köp	147	146	162	144
Eget bygge	..	..	168	149
mindre än 50 000 inv				
Köp	98	117	131	136
Eget bygge	..	..	137	141

Vi kan också konstatera att kapitalskulden vid slutet av 1972 för hus som förvärvats 1969-71 var i genomsnitt 105 000 kronor. Detta understiger det genomsnittliga förvärvspriset (vägt genomsnitt för köp och bygge i egen regi) med omkring 25 000 kronor.

Man kan dra slutsatsen att hushållets egen kapitalinsats vid förvärvet i genomsnitt rimligen inte bör ha avvikit väsentligt från sistnämnda belopp. Troligen har insatsen varit något lägre. Även i detta avseende är spridningen mellan regionerna stor. I Stor-Stockholm ger således motsvarande uppskattning en egen insats av drygt 40 000 kronor och i kommuner med mindre än 50 000 invånare ungefär samma belopp som riksgenomsnittet, 25 000 kronor. Sannolikt finns också en stor spridning inom varje region mellan nya och äldre fastigheter, hus av olika storlek etc. Denna fråga har dock inte kunnat studeras.

Årsutgift

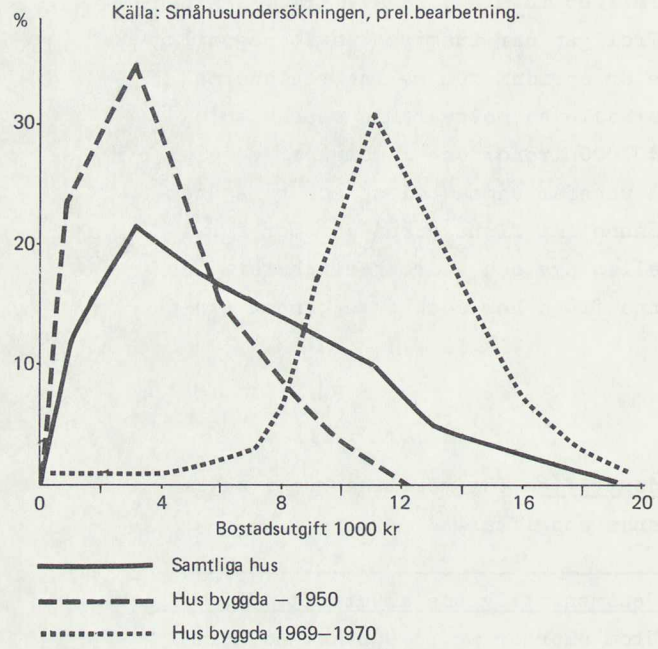
Den genomsnittliga bostadsutgiften för samtliga hus i olika regioner framgår av följande uppgifter.

	Genomsnittlig bostadsutgift 1972	
	Utom amortering kr	Uppskattad normal amortering kr
Riket	6 900	1 100
Stor-Stockholm	10 400	1 600
Stor-Göteborg	9 100	1 400
Övriga kommuner		
minst 50 000 inv	8 600	1 400
mindre än 50 000 inv	5 800	1 000

Dessa genomsnittsvärden döljer en mycket stor spridning. En fjärdedel av samtliga hus i riket har således bostadsutgifter som (utom amortering) är högst 3 300 kronor, hälften har högst 6 000 kronor och en fjärdedel minst 9 500 kronor i årlig bostadsutgift.

I stort kan det undersökta beståndet av enfamiljshus karakteriseras så att vi har ett stort antal lägenheter med låga eller i varje fall måttliga utgifter och ett tämligen litet antal med höga utgifter. De förra finns i det äldre beståndet och de senare i det nyaste beståndet. Se figur 6.3.

Figur 6.3 Enfamiljshus – procentuellt fördelade efter bostadsutgifternas storlek (utan amortering). Riket 1972
Källa: Småhusundersökningen, prel.bearbetning.



Utgiftsspridningen mellan olika årgångar förklaras till en del av standardskillnader. Husen är mindre och utrustningsstandarden lägre i det äldre beståndet. Den spridning som erhålls på riksnivå kan också delvis förklaras av den regionala fördelningen. Dessa effekter elimineras till stor del, om vi i stället studerar en viss storleksklass av hus regionvis.

Hus om 86 - 120 m^2 och 121 - 160 m^2 representerar vanliga typer av hus och omfattar 45 % resp 20 % av det undersökta beståndet. En spridning i utrustningsstandard finns givetvis, men nästan alla hus av denna storlek tillhör dock bostadsräkningens standardklasser 1 - 2, d v s är "moderna".

Bostadsutgiften utom amortering har för hus om 86 - 120 m^2 skattats till ca 7 000 kronor och för hus om 121 - 160 m^2 till ca 9 400 kronor i genomsnitt för hela riket. En normal amortering har uppskattats till 1 000 kronor resp 1 400 kronor

och utgiften inklusive amortering ökar alltså till omkring 8 000 resp 10 800 kronor för de två storleksklasserna.

Skillnaderna mellan regionerna är avsevärd. I Stor-Stockholm var således genomsnittsutgiften utom amortering 9 500 kronor för hus om 86 - 120 m^2 och 13 000 kronor för hus om 121 - 160 m^2. Se tabell 6.7.

Inom regionerna finns stora skillnader i utgifter för likartade hus med olika byggnadsår. För hus i Stor-Stockholm om 86 - 120 m^2 byggda före 1951 var utgiften således 7 700 kronor och för hus byggda 1966 - 70 12 900 kronor.

Tabell 6.7 Genomsnittlig bostadsutgift 1972 utom amortering för enfamiljshus om 86 - 120 m^2 och 121 - 160 m^2. Källa: Småhusundersökningen. Prel. bearbetning.

Lägenhetsyta, byggnadsår	Bostadsutgift utom amortering 1972				
	Riket	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg	Övriga kommuner >50 000 inv	Övriga kommuner <50 000 inv
86 - 120 m^2					
-1950	4 500	7 700	7 100	5 500	3 700
1951-1960	6 500	8 700	7 300	7 200	6 000
1961-1965	8 200	10 000	9 000	9 000	7 800
1966-1970	10 100	12 900	11 200	11 100	9 400
samtliga	7 000	9 500	8 700	8 000	6 400
121 - 160 m^2					
-1950	6 600	10 600	8 700	7 500	5 400
1951-1960	7 900	11 600	10 900	9 600	6 500
1961-1965	10 600	13 000	12 900	10 900	9 400
1966-1970	12 800	14 900	14 000	13 200	11 200
samtliga	9 400	13 000	11 700	10 700	7 600

Skillnaden i utgifter mellan olika årgångar av hus påminner om den skiktning efter byggnadsår som förut har konstaterats för hyror och bostadsrättsavgifter. Skillnaden i utgifter mellan olika årgångar återspeglar dock inte husens aktuella bostadsvärde.

De stora skillnaderna i utgifter förklaras väsentligen av olika kapitalskulder och ränteutgifter. Kapitalskulderna är låga i hus som bara är något tiotal år gamla och mycket låga i äldre hus. Se tabell 6.8.

Tabell 6.8 Genomsnittlig kapitalskuld och ränteutgift för olika årgångar av enfamiljshus 1972. Riket. Källa: Småhusundersökningen. Prel. bearbetning.

Byggnads-period	Samtliga hus		Hus om 86 - 120 m^2	
	Kapital-skuld 1000-tal kr	Ränte-utgift kr	Kapital-skuld 1000-tal kr	Ränte-utgift kr
- 1950	23	1 600	21	1 500
1951 - 1960	42	2 800	41	2 700
1961 - 1965	69	5 000	64	4 700
1966 - 1968	104	7 500	101	7 300
1969 - 1970	125	9 400		
Samtliga	51	3 600	53	3 800

En ännu mera utpräglad skillnad i ränteutgifter och kapitalskulder framkommer om vi fördelar husen efter förvärvsår. De som ägt sina hus sedan 1950 eller tidigare hade således en ränteutgift av i genomsnitt 600 kr 1972 och en kapitalskuld av i genomsnitt 10 000 kronor, medan de som förvärvat husen 1969 - 71 betalade mer än 10 gånger så mycket i ränta - 7 800 kronor - och hade drygt 10 gånger så stor skuld, 105 000 kronor. Se figur 6.4 och 6.5.

Skuldbelopp och räntor ökar särskilt påtagligt mellan förvärvsperioderna 1961 - 65 och 1969 - 71 och detta gäller alla regioner. I Stor-Stockholm är således kapitalskulderna för dessa båda perioder 76 000 resp 145 000 kronor och räntorna 5 500 resp 11 100 kronor. Alltså drygt en fördubbling under en tid som, om man jämför periodernas mittpunkter, är endast 7 år.

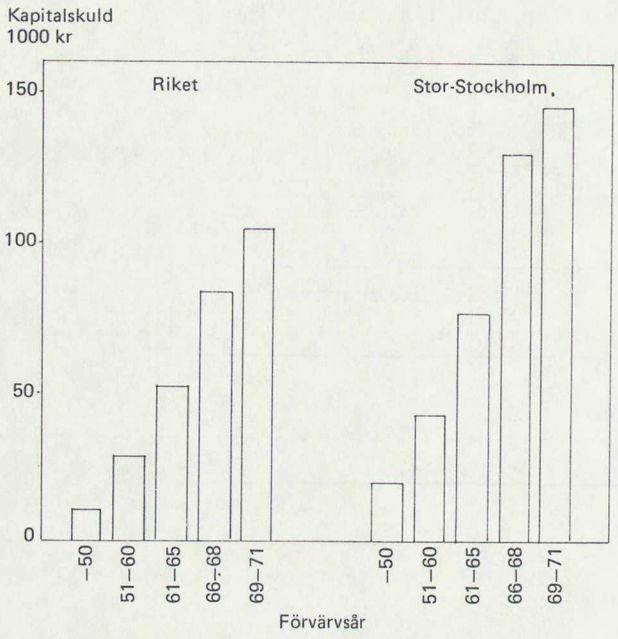
Den stora skillnaden vid jämförelse mellan byggnads- och

förvärvsperiod är givetvis ett uttryck för stigande försäljningspriser. I stort sett tyder materialet i detta avseende på att förvärvspriset för äldre hus har ökat något mer än i nyproduktionen. Som ett exempel härpå har nedan sammanställts köpeskillingar för hus som är byggda i Stor-Stockholm 1961 - 65 och förvärvade olika perioder därefter. De jämförs med produktionskostnader under samma perioder.

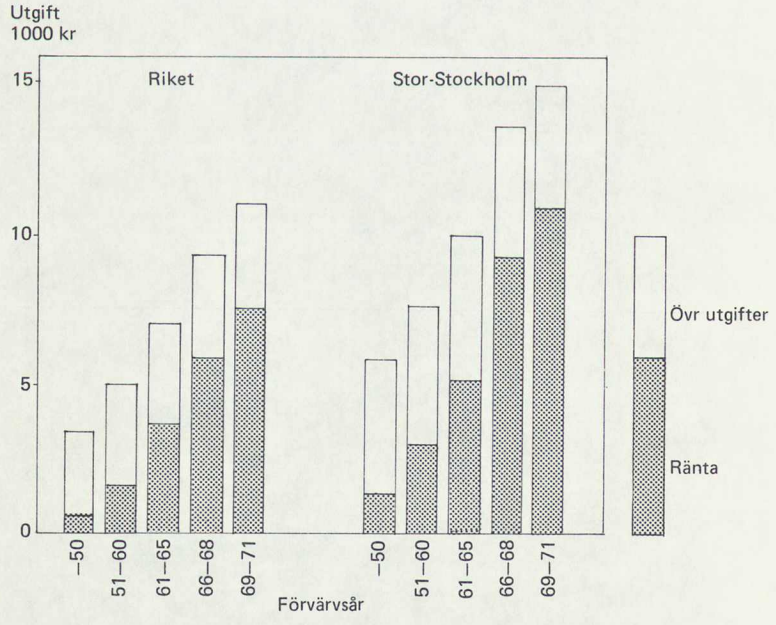
Förvärvsår	Köpeskilling, kr/m^2 ly	Produktionskostnad kr/m^2
1961-65	1 120	1 114
1966-68	1 400	1 500
1969-71	1 726	1 562[1)]

1) avser åren 1969-70

Figur 6.4 Kapitalskuld efter husets förvärvsår



Figur 6.5 Bostadsutgift exkl amortering efter husets förvärvsår



6.3.5 Prisbegreppet vid bostadsrätt och äganderätt

I de föregående avsnitten har redogörelsen - frånsett förvärvspriser - avsett hyror samt årsavgift till bostadsrättsföreningen och på visst sätt beräknade årsutgifter för ägda lägenheter. De tre använda begreppen är inte fullt jämförbara som mått på det "löpande priset" eller med andra ord priset för att under ett år nyttja lägenheter med olika upplåtelseform.

Någon fullständig jämförbarhet går över huvud taget inte att åstadkomma. Ägande- och bostadsrätt innebär ju dels att de boende har en egen kapitalinsats som är förenad med boendet, dels att värdet av detta kapital förändras under den tid bostaden innehas. Hur förräntningen av kapitalinsatsen samt värdeförändringen skall beaktas då man försöker jämföra vad det "kostar att bo" i olika upplåtelseformer råder det olika meningar om.

Ränta på eget insatt kapital

Det förefaller rimligt att betrakta uteblivna ränteintäkter för det egna insatta kapitalet som en uppoffring för hushållet, d v s som en kalkylerad kostnad. Med dagens räntenläge torde en alternativ användning, som innebär insättning i bank eller sparbank ge en ränteavkastning på strax över 5 %. I översiktliga kalkyler av bostadspriset för bostadsrätt och äganderätt torde 5 % utgöra en siffra med tillräcklig noggrannhet. Detta betraktelsesätt innebär en avvikelse från den prisdefinition som användes i boendeutredningens förra betänkande.

I sammanhanget bör också beaktas att den belastning som hushållet åsamkas genom den egna kapitalinsatsen i någon mån kompenseras genom en minskad intäktsbeskattning på grund av den uteblivna ränteintäkten. Beräkningsmässigt kan också här antas att hushållen har en marginalskattesats om 60 %.

Detta innebär att den effektiva kostnadsbelastningen blir 40 % av den kalkylerade räntekostnaden om 5 % av kapitalinsatsen.

Förmögenhetsförändringar

Ovan har angivits att en kalkylpost för räntan på eget ursprungligt kapital bör medtas i en beskrivning av bostadsutgifter och bostadspriser.

En konsekvens av detta kunde vara att räkna ränta på hela mellanskillnaden mellan saluvärde och kvarstående lån. Synsättet antyder nämligen en alternativ användning av det i huset "inbyggda" egna kapitalet.

Om ränta kalkyleras på det "inbyggda" kapitalet, erhålles normalt en kalkylerad räntepost i kapitalkostnaderna som överstiger erlagda räntor. Resultatet skulle bli oförändrade eller snarare successivt ökande kalkylposter trots att lånen nedamorteras. Detta är förutom ett skatteproblem något som har betydelse för bedömning av bostadsutgiftsnivån för denna upplåtelseform. Den rimliga slutsatsen förefaller vara att begränsa kalkylposten till att omfatta den ursprungliga kapitalinsatsen. Förändringar av det egna kapitalet, förmögenheten, har samband med de värdeförändringar som fastigheten/bostadsrätten i sin helhet undergår.

Det som ovan berörts gäller närmast värdeökningsaspekterna. Det är givet att en byggnad, även om den underhålls väl, undergår en viss förslitning med tiden. Detta bör motivera ett betraktelsesätt varvid byggnadens värde sjunker successivt. I företagsekonomiska sammanhang och vid beskattning av rörelser är värdeminskning på byggnader och maskiner avdragsgilla enligt speciella beräkningsgrunder.

För ägda småhus och bostadsrätter torde förslitningsaspekten behöva sammanvägas med övriga värdeförändringar. Därvid kan, som antytts ovan, resultatet - i varje fall under viss tidsperiod - bli en total värdeökning.

Vid mätning av bostadspris/bostadsutgift bör beaktas under året gjorda normala amorteringar. Denna post representerar en form av värdeminskning. Storleken bestäms av de bedömningar som kreditgivarna gör när de beviljar lån. (Parentetiskt kan nämnas att kalkylposten värdeminskning på byggnad normalt är identisk med amorteringar i allmännyttiga och kooperativa företag.) Härigenom blir kalkyler över bostadspriser för de tre upplåtelseformerna hyres-, bostads- och äganderätt någorlunda jämförbara.

6.4 Fastighetsomkostnader och bostadspriser

6.4.1 Allmänt

I de två föregående avsnitten redovisas kalkylerade totala fastighetsomkostnader och bostadsmarknadens prisstruktur. Fastighetsomkostnaderna är självfallet av avgörande betydelse för priserna på lång sikt. Kopplingen varierar dock med upplåtelseform för bostäderna.

Vid bostadsrätt och äganderätt finns en direkt koppling mellan fastighetsomkostnader och prissättning. Boendet är ju vid bostadsrätt förenat med fastighetsägande i föreningsform och vid äganderätt direkt förenat med fastighetsägande. När det gäller avsättningar för periodiskt underhåll har bostadsrättsföreningen stora och småhusägaren fullständiga möjligheter att välja om underhållskostnaden skall tas när den uppkommer eller utjämnas genom avsättningar till underhållsfond.

Förhållandena är annorlunda vid hyresrätt. Hyreslagen bygger på principen om avtalsfrihet beträffande hyrorna för hyresmarknadens parter. Vid skälighetsprövning av hyra i hyresnämnd och fastighetsdomstol beaktas inte fastighetsomkostnaderna utan hyror för jämförbara lägenheter. Dessa är ofta fastställda efter förhandlingar mellan hyresmarknadens parter. Skälighetsprövning enligt hyreslagen är därför inte en form för prissättning annat än i enskilda fall eller en ny form av reglering av hyrorna på bostadsmarknaden.

Hyreslagen ålägger dessutom fastighetsägaren att utföra periodiskt underhåll av typ målning, tapetsering etc. Fastighetsägaren kan inte sägas enbart av detta skäl vara berättigad till högre hyror som ersättning för utfört underhåll.

Av dessa skäl behandlas i det följande upplåtelseformen hyresrätt mot bakgrund av avsnitten 6.2 och 6.3.

6.4.2 Fastighetsomkostnader och hyror

En jämförelse mellan uppgifter om kalkylerade fastighetsomkostnader och hyror per m^2 visar att hyrorna i den senaste åldersklassen (1966-71) är genomsnittligt lägre än de kalkylerade fastighetsomkostnaderna. Skillnaden mellan hyror och kostnader överstiger för åldersklassen som helhet 10 kr/m^2. Uppgifterna avser år 1972.

6.4.3 Kommentarer

Till en - sannolikt mindre - del beror skillnaden mellan fastighetsomkostnader och hyror på att vissa bostadsföretag med de möjligheter härtill som ges av hyresförhandlingarna fördelar de totala fastighetsomkostnaderna efter de förvaltade lägenheternas bedömda värde för de boende och inte efter de utgifter som formellt belastar respektive fastighet.

Till en annan del kan skillnaden förklaras med att avsättningar till periodiskt underhåll är otillräckliga och i vissa fall kanske också obefintliga.

Slutligen kan företagen årligen disponera fondmedel eller i övrigt redovisa underskott.

I den mån det är allmänt förekommande att bostadsföretagen inte kan göra erforderliga underhållsavsättningar, använder fonderade medel till annat ändamål eller går med förlust är detta även på mycket kort sikt utomordentligt oroande. De i avsnitten 6.2 och 6.3 redovisade uppgifterna visar under alla förhållanden en inte oväsentlig skillnad mellan fasighetsomkostnadskalkyl och faktiskt uttagna hyror. Detta kan med säkerhet konstateras för lägenheter som färdigställts under senare år.

En god bostadsförsörjning innebär bl a att bostadsområden inte kan tillåtas bli förslummade till följd av bristande underhåll.

Hyresnivån måste medge både att hushållen kan bo i en god bostad till en skälig hyra och att rationellt skötta bostadsföretag kan täcka fastighetskomkostnader inklusive underhållsavsättningar med hyresintäkter.

6.5 Hushållens nettoutgift

6.5.1 Definition

Med hushållens nettoutgift avser vi i princip det belopp som hushållet måste betala av egna medel för att nyttja bostaden. Nettoutgiften är priset för nyttjande (se 6.3.5) minskat med:

a) bostadsstöd från stat och kommun som är direkt knutet till bostadsinnehavet, f n det statskommunala bostadstillägget och det kommunala bostadstillägget till folkpensionärer

b) den minskning av inkomstskatten som uppkommer vid underskott på ägarlägenhet eller vid lån till förvärv av bostadsrätt.

Vi har inga statistiska uppgifter om hushållens faktiska nettoutgifter för bostaden enligt den angivna definitionen. För hushåll i lägenheter med bostadsrätt eller äganderätt saknas uppgifter om den egna insatsens storlek. Varken för de nämnda upplåtelseformerna eller för hyreslägenheter finns uppgifter om det statskommunala bostadstillägget kombinerade med uppgifter om bostadens pris.

6.5.2 Beräknade nettoutgifter i nybyggda hus

Vi måste vid utformning av bostadspolitiska medel ta ställning till frågor om prisnivån i nyproduktionen och om nettoutgiftens storlek för vissa hushållsgrupper. Till underlag för överväganden om dessa spörsmål har gjorts beräkningar av nettoutgifter för hyreslägenheter under olika förutsättningar. Några exempel redovisas i tabell 6.9.

Förutsättningarna är följande.

a) Priset antas motsvara hyran för nybyggda lägenheter 1972, alternativt denna hyra sänkt med 15 %. Hyresuppgifterna är hämtade från statistiska centralbyråns undersökning av hyror vid första upplåtelsen 1972. Uppgifterna avser

medelhyror för allmännyttiga företag i hela landet. De faktiska hyrorna för 4 och 5 rum och kök har dock sänkts något, så att relationerna mellan lägenhetstyperna bättre motsvarar en normal fördelning. Hyrorna för dessa lägenhetstyper synes 1972 ha påverkats av speciella faktorer.

b) Bostadstillägg antas utgå enligt de regler som trädde i kraft den 1 januari 1974. Endast det statskommunala bostadstillägget har beaktats vid beräkning av nettoutgiften. Det statliga tillägget betraktas som ett allmänt konsumtionsstöd.

c) Inkomstuppgifterna avser sammanräknad inkomst enligt 1973 års taxering. Makar har räknats som en inkomstenhet (makarnas gemensamma inkomst). För ensamstående avser uppgifterna individinkomster.

De inkomstklasser inom vilka statskommunalt bostadstillägg skulle kunna utgå vid de högsta i tabellerna angivna hyrorna omfattar ungefär tre fjärdedelar av ensamstående i åldern 20 - 66 år och en fjärdedel av makar med mannen i åldern under 67 år. Av makar med 1 barn skulle omkring hälften vara berättigade till bostadstillägg med hänsyn enbart till inkomsten. Detsamma gäller omkring 60 resp 70 % av makar med 2 och 3 barn. Nästan alla ensamstående med 1 barn har så låg inkomst att de skulle kunna få tillägget.

Om hyresnivån sänks skulle antalet hushåll, som med hänsyn enbart till inkomsten kan vara berättigade till bostadstillägg, givetvis inte komma att minska. En sådan minskning inträffar endast om man förändrar de hyresgränser inom vilka tillägget kan utgå. Däremot skulle det antal hushåll som faktiskt kan få statskommunalt tillägg med hänsyn till såväl inkomst som hyra bli lägre vid lägre hyresnivå. Likaså skulle tilläggens storlek minska. Om hyran för en trerumslägenhet är 600 kronor per månad blir exempelvis omkring en tredjedel av ettbarnsfamiljerna berättigade till tillägg, varierande mellan 160 kronor per månad och 10 kronor. Sänks hyran till 510 kronor blir drygt 20 % berättigade till tillägg med mellan 80 och 10 kronor i månaden.

För dem som kan få oreducerat statskommunalt bostadstillägg enligt nuvarande regler har en sänkning av hyresnivån liten betydelse. Deras nettoutgifter minskar i alla lägenhetstyper endast med 10 - 20 kronor i månaden, om hyran sänks med 15 %. Om hushållen har reducerat tillägg ökar effekten upp till 75 kronor för en tvårumslägenhet och omkring 100 kronor för en fyrarumslägenhet. De sistnämnda minskningarna av utgiften uppkommer vid den inkomst då bostadstillägget upphör. En sänkning av prisnivån får alltså momentant den största effekten för dem som inte har statskommunalt bostadstillägg, d v s hushåll med förhållandevis höga inkomster. Effekten av en prissänkning skall emellertid inte ses främst som en fördelningspolitisk åtgärd med kortsiktigt perspektiv. Det är de långsiktiga konsekvenserna som är de viktigaste. Vi återkommer till denna fråga i avsnitten 6.8 och 6.9.

Nettoutgiften framstår med hänsyn till inkomsten som hög för flertalet hushållstyper i de inkomstlägen i vilka statskommunalt bostadstillägg, helt eller reducerat, kan utgå. Enligt normerade kalkyler som vi gjort, se bilaga 9, har dessa hushåll en mycket liten marginal för andra levnadsomkostnader än bostaden. I en sådan situation befinner sig ca en fjärdedel av alla hushåll som består av endast makar, drygt 40 % av alla 1-barnsfamiljer, drygt hälften av 2-barnsfamiljerna och ungefär två tredjedelar av 3-barnsfamiljerna.

Tabell 6.9 Beräknade nettoutgifter för nybyggda lägenheter med olika hyror.

a. Makar med 1-3 barn.

Sammanräknad inkomst 1972 1000-tal kr	Procentuell andel hushåll med en inkomst som understiger vidstående	Nettoutgift, kr/mån, för lägenhet om					
		3 rk		4 rk		5 rk	
		vid en månadshyra av ... kr					
		600	510	700	595	800	680
1 barn							
- 30	17	440	430	460	455	520	460
35	26	515	510	535	530	595	535
40	37	600	510	625	595	685	625
45	47	600	510	700	595	800	680
2 barn							
- 35	27	440	430	460	455	520	460
40	40	530	510	550	545	590	550
45	51	600	510	650	595	710	650
50	62	600	510	700	595	800	680
3 barn							
- 40	45	475	465	495	490	515	495
45	55	555	510	575	570	595	575
50	65	600	510	675	595	695	680
55	71	600	510	700	595	800	680

b. Ensamstående med ett barn samt makar utan barn

Sammanräknad inkomst 1972 1000-tal kr	Procentuell andel hushåll med en inkomst som understiger vidstående	Nettoutgift, kr/mån, för lägenhet om			
		2 rk		3 rk	
		vid en månadshyra av .. kr			
		500	425	600	510
Ensamstående med 1 barn					
- 30	84	340	325	360	350
35	91	415	400	435	425
40	95	485	425	505	495
45	98	500	425	600	510
Makar utan barn, mannen - 66 år					
- 19	10	420	405	440	430
25	16	500	425	515	510
30	24	500	425	590	510

c. En person 20 - 66 år

Sammanräknad inkomst 1972 1000-tal kr	Procentuell andel hushåll med en inkomst som understiger vidstående	Nettoutgift, kr/mån, för lägenhet om			
		1 rk		2 rk	
		vid en månadshyra av .. kr			
		360	305	500	425
- 19	47	320	305	340	325
25	61	360	305	415	400
30	75	360	305	490	425

Om beräkningarna i stället skulle göras i 1974 års priser innebär detta att hyrorna blir högre och att en större del av hushållen blir berättigade till statskommunalt bostadstillägg. Inkomstprövningen skall avse 1972 års inkomst, men den faktiska inkomsten är i verkligheten väsentligt högre. Relationen mellan nettoutgift och inkomst kan därför genomsnittligt inte antas bli väsentligt förändrad.

6.5.3 Skatteeffekter för ägda lägenheter

För hushåll i egnahem som de har förvärvat under senare år har taxeringsmässiga underskott på fastigheten ofta större betydelse än bostadstilläggen.

Småhusundersökningen belyser den faktiska skatteeffekten 1972, men resultaten är ännu inte slutbearbetade varför någon fullständig analys inte kan göras. Vi kan dock notera följande.

Av de undersökta husen visade 80 % underskott vid taxeringen och för hus byggda under 1960-talet gällde detta mer än 95 %.

Skatteminskningen uppgick för hus med underskott till 1 800 kronor i genomsnitt för riket. För hus förvärvade åren 1966 - 1968 och 1969 - 1971 uppgick den till 2 700 respektive 3 700

kronor. Skatteminskningen motsvarade för dessa hus ca 30 % respektive 33 % av bostadsutgiften exklusive amortering. I storstadsområdena var skatteminskningen större, 3 300 kronor i Stor-Stockholm och 2 600 kronor i Stor-Göteborg som genomsnitt för alla hus. För de två senaste förvärvsperioderna var den i Stor-Stockholm 3 800 och 5 100 kronor och i Stor-Göteborg 2 600 och 4 400 kronor. Skatteminskningen motsvarade dock liksom i riket 30 - 35 % av bostadsutgifterna.

6.6 Hushållens inkomster och bostadsförhållanden

6.6.1 Allmänt om hushållens ekonomiska situation

Samhällets bostadspolitiska strävan att bereda alla människor rymliga bostäder av god kvalitet innebär att det inte bör finnas några lägenheter, som saknar elementära bekvämligheter. Den innebär också att hushållens utrymmesbehov skall tillgodoses. Större hushåll behöver därför större lägenheter än mindre hushåll. Dessa mål och hushållens egna värderingar överensstämmer i stora drag. Detta har vi visat i kapitel 3. Efterfrågan håller dock inte alltid takten med behovet. Boendetätheten och trångboddheten är högre för de större hushållen än för de mindre. Det fanns 1970 fortfarande ett antal lägenheter som rubricerades som omoderna eller halvmoderna.

Det ligger nära till hands att vänta att detta förklaras av ekonomiska realiteter. Med en större lägenhet följer ju ett högre pris. Detsamma gäller för en modern lägenhet i jämförelse med en omodern eller halvmodern av motsvarande storlek. Det högre bostadspris som följer av behovet av större och bättre lägenhet kompenseras endast delvis av bostadssocialt stöd till dem som inte med egna medel kan betala för en bra bostad.

Samtidigt som behovet av utrymme är större ju större hushållet är, blir givetvis också utgifter för annan konsumtion högre: matkostnaderna ökar, klädkontot går upp o s v. Men större hushåll har inte högre inkomster än mindre hushåll, i varje fall inte så länge vi begränsar jämförelsen till att gälla gifta hushåll med minst tre personer, d v s barnfamiljerna, tabell 6.10. Barnbidrag och inkomstprövat statligt bostadstillägg räcker heller inte till för att kompensera den ökande försörjningsbördan. Svårigheterna att klara bostadskostnaden blir därför större och ekonomin i största allmänhet allt mer pressad ju större hushållet är.

Tabell 6.10 Medianinkomst 1970 för hushåll av olika storlek. Tätorter med 2 000 - w invånare
Källa: FoB 70

Hushållstyp	Medianinkomst (sammanräknad nettoinkomst) kr
Gifta, 2 boende	34 400
3 boende	39 100
4 boende	39 800
5+ boende	39 000
Icke gift man, 1 boende	23 000
2+ boende	24 900
Icke gift kvinna, 1 boende	14 900
2+ boende	18 200

I bilaga 9 redovisas vissa kalkyler beträffande de ekonomiska förutsättningarna för hushållens bostadskonsumtion. Kalkylerna utgår från normerade antaganden om utgifter för annan konsumtion än bostaden. Utgångspunkten har varit de normer som ligger till grund för beräkningen av socialhjälpsbehovet i Stockholm. Konsumtionsbehovet beräknat på detta sätt har relaterats till faktiska inkomster för olika hushållstyper.

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

6.6.2 Inkomst - bostadsutrymme

Figur 6.6 ger en bild av utrymmesstandarden för olika stora hushåll i olika inkomstklasser. Figuren består av fem kurvor, avseende dels 1-personshushåll, dels gifta hushåll med resp

2, 3, 4 och 5 eller flera personer. På varje kurva har ritats in var undre och övre kvartilinkomsten samt medianinkomsten ligger.

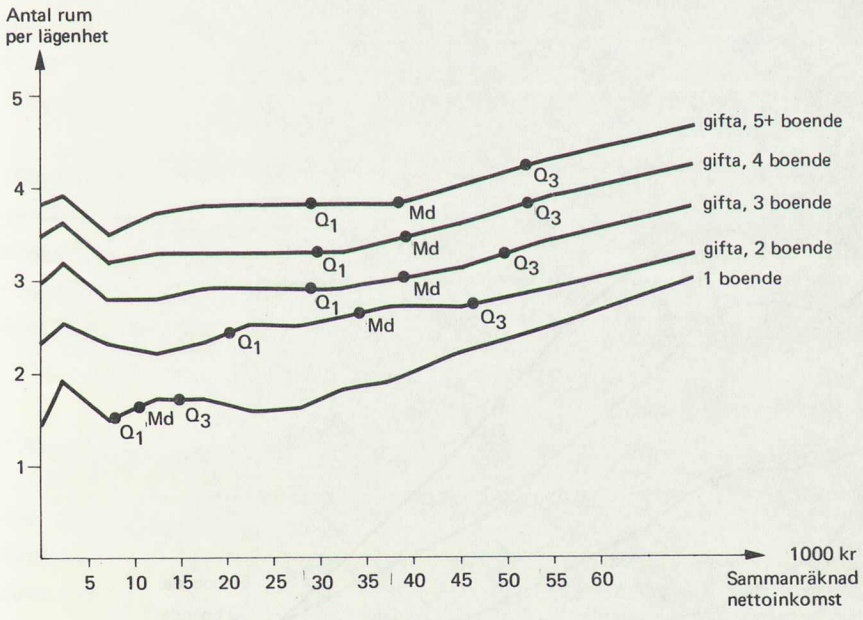
Q_1 = undre kvartilen, den inkomstnivå, under vilken en fjärdedel av hushållen faller.

Md = medianen, den inkomstnivå, under vilken hälften av hushållen faller.

Q_3 = övre kvartilen, den inkomstnivå, under vilken tre fjärdedelar av hushållen faller.

Mellan Q_1 och Q_3 faller alltså hälften av alla hushåll.

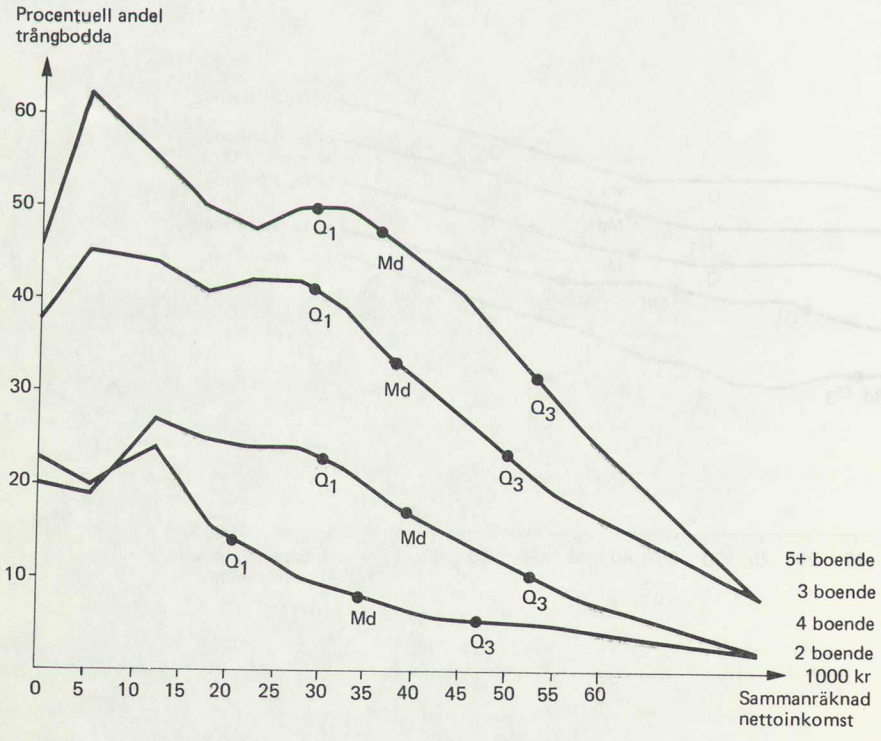
Figur 6.6 Antal rum per lägenhet 1970 för hushåll av olika storlek och i olika inkomstlägen. Tätorter med 2 000–w invånare



De olika hushållstyperna ligger i figur 6.6 skiktade över varandra efter antalet medlemmar i hushållet. Ju större hushållet är desto fler rum har det alltså, genomsnittligt sett. Detta gäller i alla inkomstklasser och är ett uttryck för att en rymlig bostad prioriteras högt i hushållens budget. Hushållen avsätter följaktligen i genomsnitt en högre andel av sin inkomst till bostad ju fler medlemmar det består av, och detta trots att också andra levnadsomkostnader är högre för de större hushållen än för de mindre.

Figur 6.6 visar emellertid också att hushåll i högre inkomstklasser har fler rum och därför också lägre trångboddhet, figur 6.7, än hushåll med lägre inkomster. Situationen är inte densamma, oberoende av var på inkomstskalan man gör observationen.

Figur 6.7 Trångboddheten (norm II) 1970 bland gifta hushåll efter sammanräknad nettoinkomst. Tätorter med 2 000–w invånare



Allra längst ner på skalan är bilden splittrad. Man finner t o m, något oväntat kanske, ett omvänt inkomstsamband; utrymmet minskar när inkomsten ökar. Denna iakttagelse har gjorts många gånger förr, både i svenska undersökningar och i undersökningar från andra länder. Den förklaring som brukar lämnas till den är att inkomstuppgifterna för hushåll längst ner på inkomstskalan inte speglar deras faktiska konsumtionsförmåga. Det skulle röra sig om hushåll, som tillfälligtvis, t ex på grund av nyss avslutade studier, någon tids ledighet på grund av sjukdom eller liknande, har haft låga inkomster ett visst år. Förklaringen låter inte osannolik men det bör noteras att flertalet av dessa hushåll ändå, sett över en längre period, torde ha ganska låga inkomster. Brister i fråga om utrymme och utrustning förekommer nämligen bland dem i ungefär samma utsträckning som bland andra låginkomsttagare. Det kan därför tänkas att åtskilliga inom gruppen har speciellt stöd i form av socialhjälp e d; ett sådant tillskott till inkomsten är ju inte beskattningsbart och upptas därför inte i den inkomst, på vilken uppgifterna i inkomststatistiken grundar sig. Den grupp av hushåll som det här är fråga om är under alla förhållanden liten.

Efter detta nedersta, smala skikt på inkomstskalan följer ett ganska brett skikt, där vi inte finner något samband mellan inkomst och utrymme eller ett mycket svagt sådant. Inom detta finns stora grupper av hushåll och bl a större delen av de hushåll som har statskommunalt bostadstillägg, helt eller reducerat.

I anslutning till denna iakttagelse vill vi nämna att bostadstilläggen, när 1970 års folk- och bostadsräkning genomfördes, var mycket lägre än de är i dag. De hade också en delvis annan konstruktion. I de tabeller och diagram där vi redovisar inkomsten i kombination med utrymme, utrustning och upplåtelseform (avsnitten 6.6.2 - 6.6.4) har vi inte kunnat beakta bostadstilläggen; det statistiska underlag som bildat utgångspunkten

för vår analys har inte möjliggjort detta. Däremot har bostadstilläggen beaktats i de tabeller som sammanställer inkomst med bostadsutgift (avsnitt 6.6.5). Vi återkommer till detta.

Det starkaste sambandet mellan inkomst och bostadsutrymme återfinner vi på den övre delen av inkomstskalan, alltså bland hushåll med förhållandevis goda inkomster och där antalet hushåll är förhållandevis litet. Påståendet bör dock nyanseras något med hänsyn till hushållsstorleken.

Bland 1-personshushållen är det bara en mycket liten grupp, som ligger i inkomstklasser där en ökning av inkomsten ger utslag i ett ökat bostadsutrymme. För dessa tycks å andra sidan sambandet vara starkare än för någon annan hushållstyp. Det bör framhållas att pensionärerna utgör en stor grupp bland 1-personshushållen, särskilt i de lägre inkomstklasserna. I många kommuner får dessa pensionärer genom det kommunala bostadstillägget ersättning för hela eller en mycket stor del av bostadspriset. Det medför naturligtvis att hushållets egen inkomst inte avgör bostadsstandarden.

För gifta 2-personshushåll är sambandet mellan inkomst och utrymme relativt svagt över hela inkomstskalan. Också bland dessa hushåll finns dock ett stort antal pensionärer, vilkas ekonomiska villkor är sådana att inkomsten, så som vi här mäter den, inte bestämmer omfattningen av deras bostadskonsumtion.

För hushåll som består av tre eller flera personer, huvudsakligen barnfamiljer, tycks sambandet inkomst - bostadsutrymme vara starkare ju större hushållet är. Eftersom fördelningen över 60 000 kr inte är känd är emellertid kurvornas lutning från klassmitten 55 000 kr och uppåt dock mycket osäker och några säkra slutsatser kan inte dras.

En beräkning av sambanden mellan inkomst och utrymmesstandard liksom av andra uttryck för bostadskonsumtionens omfattning har genomförts vid statistiska centralbyrån med utgångspunkt i data från FoB 70. Resultaten finns redovisade i bilaga 11. Analysens resultat stämmer väl överens med de iakttagelser som här har redovisats. De samband som vi har funnit mellan inkomst och utrymme vid olika inkomstnivåer belyses i tabell 6.11 med några exempel. Där anges den procentuella andelen hushåll som har

1. en lägre utrymmesstandard än enligt den s k norm II (se kapitel 3)
2. en utrymmesstandard som överstiger norm II.

Tabell 6.11 Utrymmesstandard i några inkomstlägen. Tätorter 2 000 - w invånare. Källa: FoB 70

Hushållstyp Sammanräknad nettoinkomst, kr		Procentuell andel hushåll med en utrymmesstandard som	
		understiger norm II	överstiger norm II
Enpersonshushåll - 10 000	(Q_1 = 7 600)	66[1)]	11
20 000 - w	(Q_3 = 15 100)	51[1)]	19
Gifta - 2 boende - 19 999	(Q_1 = 20 600)	23	33
50 000 - w	(Q_3 = 47 400)	4	70
Gifta - 3 boende - 30 000	(Q_1 = 29 100)	42	24
50 000 - w	(Q_3 = 49 800	14	52
Gifta - 4 boende - 30 000	(Q_1 = 30 400)	24	37
50 000 - w	(Q_3 = 51 700	5	72
Gifta - 5+ boende - 30 000	(Q_1 = 28 700)	45	24
50 000 - w	(Q_3 = 52 500)	14	62

1) Enpersonshushåll räknas enligt norm II egentligen aldrig som trångbodda. Här har dock använts samma utgångspunkter för dessa hushåll som för alla andra. Procenttalen hänför sig därför till enpersonshushåll i lägenheter mindre än 2 rk.

6.6.3 Inkomst - utrustningsstandard

I glesbygden finns alltjämt, trots en omfattande modernisering under 60-talet, ungefär en kvarts miljon bostäder, som betecknas som halvmoderna eller omoderna. Flertalet av dessa bebos av hushåll med låga inkomster. Pensionärerna är en stor grupp bland dem.

I tätorterna är andelen omoderna och halvmoderna bostäder mindre än i glesbygden. Små lägenheter dominerar i detta bestånd mycket mer än i glesbygden. Därför är problemet med dåliga bostäder i tätorterna ett problem huvudsakligen för de små hushållen.

Bland de små hushållen är det dock till större delen de som har låga inkomster som återfinns i det sämsta beståndet. Ett inkomstsamband finns alltså när det gäller bostädernas kvalitet lika väl som när det gäller utrymmesstandard. Pensionärerna är också i tätorterna talrikt företrädda i de dåligt utrustade lägenheterna. Bland de ensamstående är männen i ett sämre läge än kvinnorna. Detta gäller i samtliga inkomstklasser, tabell 6.12.

Tabell 6.12 Procentuell andel hushåll 1970 i omoderna och halvmoderna lägenheter i några inkomstklasser. Tätorter med 2 000 - w invånare. Källa: FoB 70

Hushållstyp Sammanräknad nettoinkomst, kr	1 000-tal hushåll	Procentuell andel i omoderna och halvmoderna lägenheter
Enpersonshushåll		
Män		
- 9 999	60	55
25 000 - 29 999	33	34
40 000 - w	20	12
Kvinnor		
- 9 999	139	39
25 000 - 29 999	32	14
40 000 - w	13	5
Makar, 2 personer		
- 19 999	110	24
25 000 - 29 999	46	15
50 000 - w	95	4

6.6.4 Inkomst - upplåtelseform

Det talas då och då om en bostadskonsumenternas hierarki, där de bäst situerade skulle vara de som bor i småhus som de själva äger, medelklassen skulle utgöras av hushåll som bor med bostadsrätt och underklassen av dem som hyr sin lägenhet.

Påståendet är knappast relevant för glesbygden och de mindre tätorternas del, eftersom majoriteten av alla hushåll där bor i egna småhus.

Också för de större tätorternas del innebär påståendet utan tvivel en grov förenkling av en komplicerad verklighet. Men så till vida har det ändå fog för sig som det är tydligt att ekonomiska spärrar finns för hushållens val av boendeform. Dessa kommer till uttryck i högre inkomster för hushåll som äger sina bostäder än för hushåll som hyr dem eller innehar dem med bostadsrätt. Tabell 6.13 visar medianinkomsten för hushåll med olika upplåtelseform.

Tabell 6.13 Medianinkomst 1970 för vissa hushållstyper i olika upplåtelseformer. Tätorter med 2 000 - w invånare.
Källa: FoB 70

Hushållstyp Upplåtelseform	1 000-tal hushåll	Medianinkomst (sammanräknad nettoinkomst), kr
Gifta, 2 boende		
Ägare	116	32 500
Bostadsrätt	98	35 100
Hyresrätt	226	34 800
Gifta, 3 boende		
Ägare	102	39 400
Bostadsrätt	70	39 600
Hyresrätt	166	38 700
Gifta, 4 boende		
Ägare	122	42 000
Bostadsrätt	58	39 600
Hyresrätt	140	38 500
Gifta, 5+ boende		
Ägare	74	41 300
Bostadsrätt	19	39 400
Hyresrätt	67	37 100

Genomsnittstal av den typ som redovisas i tabell 6.13 är dock vanskliga att använda som underlag för mera långtgående slutsatser, eftersom de är påverkade av en lång rad faktorer, vilkas samlade effekt kan dölja viktiga förhållanden. Så t ex påverkas bilden av ålderssammansättningen i de olika hushållstyperna.

Av de mindre hushållen består många av äldre personer. De flesta av dem har valt den boendeformen i yngre dagar, vilket ger dem möjlighet att efter uppnådd pensionsålder bo med god standard till låga kostnader. Bland de större hushållen är flertalet i åldrarna mellan 30 och 45 år.

Den bild som tabell 6.13 ger kan också påverkas av regionala faktorer, vilkas effekter dock är svåra att genomskåda.

Begränsar vi jämförelsen beträffande inkomst till de hushåll som flyttar in i de nybyggda lägenheterna reducerar vi riskerna för skiktningseffekter av det slag som vi nyss nämnt. En sådan jämförelse, tabell 6.14, visar på stora skillnader i inkomster mellan hushåll som "väljer" den ena eller den andra hustypen (upplåtelseformen). Gifta hushåll som bestod av t ex fyra personer hade 1970 ca 43 000 kr i medianinkomst (sammanräknad nettoinkomst) i småhusen, byggda 1966-1970, men endast ca 35 000 kr i flerfamiljshusen från samma byggnadsperiod. Olikheterna i faktisk inkomst mellan hushållen var ännu större, eftersom de som bor i småhus har fått sin inkomst reducerad med en del av bostadsutgiften, nämligen med ett belopp motsvarande den del av räntan som överstiger intäkten av fastigheten. Uppgifter från småhusundersökningen, bilaga 7, talar för att det kan röra sig om ett avdrag i storleksordningen 3 000 kr.

Tabell 6.14 Medianinkomst 1970 för hushåll i småhus och övriga hus byggda under 1960-talet. Tätorter med 2 000 - w invånare.
Källa: FoB 70

Hushållstyp	Medianinkomst (sammanräknad nettoinkomst), kr, för hushåll i			
	småhus byggda åren		övriga hus	
	1961-65	1966-70	1961-65	1966-70
Gifta samboende				
2 personer	45 000	47 500	38 600	41 100
3 personer	45 200	43 800	40 200	38 500
4 personer	45 500	42 700	37 100	35 400
5+ personer	43 800	43 000	37 700	35 300

Skillnaderna i inkomst mellan dem som bor i småhusen och dem som bor i flerfamiljshusen förstärks år från år av den ökande olikheten i lägenhetssammansättning i nyproduktionen. Det hushåll som behöver en lägenhet, större än tre rum och kök, har utomordentligt små möjligheter att skaffa sig den på annat

sätt än genom att köpa sig ett småhus. För att kunna göra det tvingas hushållet prestera en kontantinsats som är ganska stor eller att låna upp motsvarande belopp. Denna möjlighet saknar många.

Vi har tidigare, i kapitel 3, visat på stora skillnader i utrymmesstandard mellan dem som bor i småhus och dem som bor i flerfamiljshus, tabell 3.18. Med nuvarande produktionsinriktning ökar skillnaderna - småhusens lägenheter byggs allt större och flerfamiljshusens allt mindre.

6.6.5 Inkomst - bostadsutgift

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

Uppgifter som belyser sambanden mellan inkomster och bostadsutgifter måste hämtas ur två källor. För lägenheter i flerfamiljshus ger FoB 70 de aktuellaste uppgifterna. För småhus, upplåtna med äganderätt, är vi hänvisade till boendeutredningens småhusundersökning.

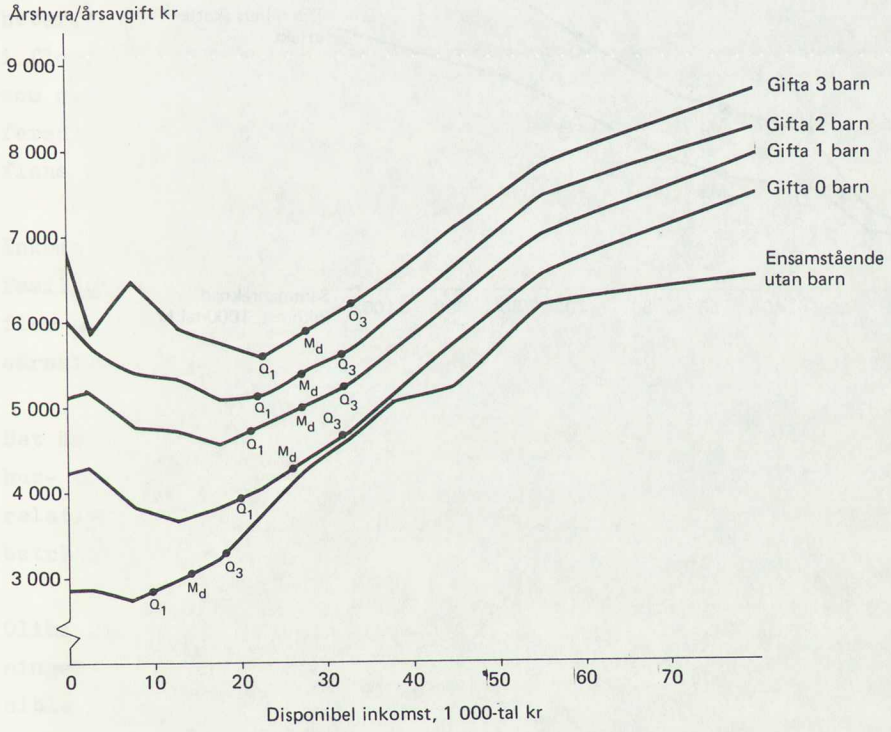
Dessa två källor innefattar inte alla bostäder. Småhusundersökningens begränsningar finns redovisade i bilaga 7. FoB 70 lämnar uppgifter om utgifter endast för lägenheter i flerfamiljshus med centralvärme, upplåtna med hyres- eller bostadsrätt. I kombination med inkomstuppgifter gäller dessutom den restriktionen att uppgifter finns endast för lägenheter som bebos av hushåll, vars föreståndare är under 65 år. Pensionärshushåll är alltså inte medtagna. För jämförbarhetens skull har vi gjort samma inskränkning för småhusens del.

Möjligheterna att ge en heltäckande beskrivning av dagens situation är alltså inte ideala. Dessutom finns inte förutsättningar att beskriva bostadsutgifterna i full överens-

stämmelse med de definitioner som vi använt i avsnittet 6.3.1-5. Sålunda ingår inte kalkylränta på eget kapital för ägda lägenheter och lägenheter som är upplåtna med bostadsrätt. Dessa poster är dock av underordnad betydelse och avsaknaden av dem kan inte väsentligt förändra den bild som uppgifterna i det följande ger. Av större betydelse är då att det saknas uppgifter om nettobostadsutgifter, d v s av bostadsutgifter minus skatteeffekter och bostadstillägg.

Figur 6.8 Genomsnittlig bostadsutgift (brutto) för olika hushållstyper i olika inkomstlägen (disponibel inkomst). Tätorter 2000–w invånare. Flerfamiljshus med centralvärme. Hushåll med föreståndare under 65 år.

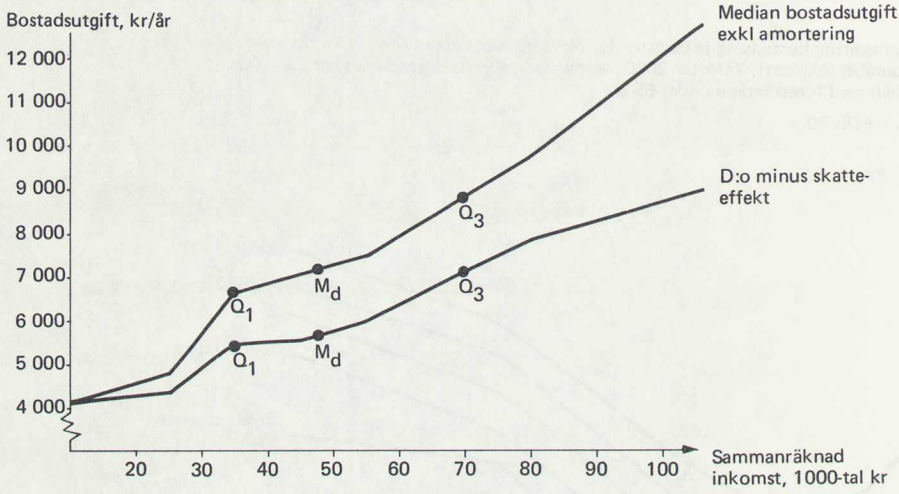
Källa: FOB 70



Figur 6.8 belyser bostadsutgifterna (brutto) för hushåll med olika inkomster i flerfamiljshusen. Figur 6.9 ger motsvarande uppgifter för enfamiljshus, i vilka ägaren själv bor.

Figur 6.9 Medianbostadsutgift, exkl amortering (brutto samt minus skatteeffekt) för hushåll i olika inkomstlägen (sammanräknad inkomst) i enfamiljshus. Hela riket. Hushåll med föreståndare under 65 år.

Källa: Småhusundersökningen, prel bearbetning



Vid en jämförelse mellan dessa två figurer bör flera fakta hållas i minnet:

Olikheterna i lägenhetssammansättning mellan småhus och flerfamiljshus. Möjligheterna är små att inom flerfamiljshusbeståndet öka sin bostadsutgift genom att skaffa sig en större lägenhet än tre rum och kök. Det omvända förhållandet gäller för småhusen, särskilt i storstadsregionerna; det är svårt att få tag på en mindre lägenhet i småhus.

Som en följd av olikheterna i lägenhetssammansättning följer också olikheter i hushållsstorlek. I småhusen finns fler hushåll som vid given inkomst bor i förhållandevis stora lägenheter, därför att hushållen där består av fler medlemmar än i flerfamiljshusen. Detta förhållande bör uppmärksammas, eftersom det ännu inte finns uppgifter för småhusens del som är differentierade efter hushållsstorlek. För flerfamiljshusens del finns däremot sådana uppgifter.

Inkomststrukturen är annorlunda i småhusbeståndet än i flerfamiljshusbeståndet, se tabellerna 6.13 och 6.14. Det finns fler hushåll, relativt sett, med högre inkomster i småhusen, särskilt i de nyare bostäderna med stora utgifter.

Det är stora olikheter i den regionala fördelningen mellan småhus- och flerfamiljshusbeståndet. Det finns mycket fler småhus, relativt sett, på mindre orter och i glesbygden än som är fallet beträffande lägenheter i flerfamiljshus.

Olika inkomstbegrepp används i FoB 70 och i småhusundersökningen. FoB redovisar bostadsutgifter efter hushållens disponibla inkomster. Med disponibel inkomst avses faktisk inkomst minus skatt plus barnbidrag och bostadstillägg. Det bör kanske här upprepas att bostadstilläggen hösten 1970, när FoB genomfördes, var betydligt lägre än de är i dag. Småhusundersökningen arbetar med begreppet sammanräknad inkomst, vilket i princip är detsamma som faktisk inkomst. Obeskattade transfereringar av typen barnbidrag och bostadstillägg är inte medräknade.

Mönstren i de båda figurerna 6.8 och 6.9 (övre kurvan) överensstämmer i stora drag med det mönster som vi fann i figur 6.6. Dock är kurvorna här brantare. Förklaringarna till detta torde vara olika för flerfamiljshusen och för småhusen.

För flerfamiljshusen beror kurvornas olika lutning bl a på att olika inkomstbegrepp har använts. Sambandet mellan disponibel inkomst och bostadskonsumtion bör bli starkare än mellan sammanräknad nettoinkomst och bostadskonsumtion på grund av skatteprogressiviteten.

För småhusen torde förklaringen ligga i den stora skillnaden mellan bruttoutgiften och utgiften minus skatteeffekt. Denna skillnad blir större ju högre bostadsutgifter och inkomster är. Betraktar man i stället hushållets utgift med hänsyn tagen till skatteeffekten (den undre kurvan i figur 6.9) blir kurvan inte så brant.

Också det förhållandet att figur 6.6 innefattar både småhus och flerfamiljshus kan naturligtvis medverka till olikheter i kurvornas lutning.

För flerfamiljshusens del inverkar dessutom att de omoderna, och vanligtvis också små, lägenheterna har lämnats utanför i figur 6.8 men är medtagna i figur 6.6.

I figur 6.8 finner vi att bostadsutgiften till en början minskar och sedan ökar svagt vid stigande inkomst. Först vid en relativt god inkomst börjar kurvan luta starkare uppåt. Sambandet är i princip detsamma som vi konstaterat i fråga om utrymme, men det svaga inkomstsambandet sträcker sig här längre upp på inkomstskalan. Denna iakttagelse kan ha sin förklaring i att de två figurerna inte bygger på likformigt underlag.

En annan förklaring kan vara att hushåll med låga inkomster tvingas betala mer för sitt utrymme än hushåll längre upp på

inkomstskalan, d v s de skulle i större utsträckning bo i de nyare, och därför dyrare, lägenheterna. Uppgifter från FoB 70 och andra undersökningar bekräftar att så är fallet i viss utsträckning.

6.6.6 Sammanfattning

Ur den föregående analysen kan följande slutsatser dras:

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

I avsnittet 6.1 beskrevs i allmänna ordalag den ekonomiska verkligheten för hushåll av olika storlek för att därigenom ge en allmän bakgrund för en analys av hur olika hushåll lyckats tillgodose sina bostadsbehov. Vad vi har funnit genom analysen av uppgifter från FoB 70 och småhusundersökningen har verifierat den allmänna beskrivningen.

6.7 Bostadens pris. Principer och mål

6.7.1 Den nuvarande situationen

Vi har i det föregående konstaterat att bostadsmarknaden karakteriseras av en hög prisnivå i nyproduktionen och i de senare årgångarna av hus. Prisnivån i äldre hus är lägre. Skillnaderna i pris torde ofta överstiga skillnaderna i bostadsvärde enligt hushållens värderingar.

Tillväxten i efterfrågan på nya lägenheter är svag. Under den tid vi försökt överblicka kan vi inte räkna med att behovet av lägenheter kommer att öka lika mycket som tidigare. Hushållsbildning och inflyttning till tätorter beräknas bli mindre än under närmast föregående decennier.

En överväldigande del av befolkningen bor i välutrustade bostäder byggda i tämligen sen tid. Många har också uppnått en relativt god utrymmesstandard. Tillväxten i efterfrågan på bättre bostäder har emellertid även under senare år varit förhållandevis hög om man ser den mot bakgrund av förutsättningarna i stort. Befolkningsutvecklingen har varit svag och vi har haft en allmänt svag konjunktur och liten ökning av den privata konsumtionen. Att avsättningen av nya lägenheter ändå varit relativt stor visar att bättre bostadsförhållanden värderas högt.

Samtidigt som en stor del av befolkningen bor bra måste vi konstatera att det finns stora brister i bostadsbeståndet. Bostadsstandarden är ojämnt fördelad och vi har inte kunnat finna att någon påtaglig utjämning har ägt rum eller är på väg.

Stora grupper av hushåll har alltjämt svårt att skaffa sig en fullvärdig bostad av ekonomiska skäl. Nyetablerade och växande hushåll har ofta en svag position.

De bra bostäder som finns står inte till förfogande för alla

på lika villkor. Beskattningen är förmånligare vid ägande än vid andra upplåtelseformer. Priserna för hyreslägenheter är inte alltid ett uttryck för bostadsvärdet. Förmögenhetsökning på grund av bostadsinnehavet förekommer vid äganderätt och åtminstone för tidigt förvärvade äldre lägenheter med bostadsrätt. Dessa upplåtelseformer blir därför förmånligare för hushållen än hyresrätt.

Diskussion av och ställningstagande till frågan om prisnivå och bostadsstöd till hushåll måste bedömas mot den här skisserade bakgrunden.

6.7.2 Två fördelningsproblem

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

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

Det är angeläget att slå fast att vi har dessa dubbla fördelnings- och utjämningsproblem; fördelning av kostnader och intäkter mellan olika delar av beståndet och fördelning av "bostadsstandard" mellan olika grupper av hushåll.

6.7.3 Balans i bostadsförsörjningen

En grundläggande förutsättning för att uppnå en tillfredsställande prisnivå och prisstruktur är att det råder balans

mellan ökning i bostadsbehovet och ökning av bostadsbeståndet. Nytillkommande hushåll skall kunna få en godtagbar bostad utan onormala väntetider. Omsättningen och tillväxten i beståndet måste vara tillräcklig för att tillgodose behoven av omflyttning och fortgående förbättring av bostadsstandarden. Såväl nya som etablerade hushåll skall ha möjlighet att välja mellan nybyggda (eller ombyggda) och tidigare upplåtna lägenheter.

Denna förutsättning kan i fråga om antalet lägenheter i stort sett sägas föreligga för närvarande och det gäller att bevara den.

6.7.4 Likvärdiga priser vid nyttjande

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

En förutsättning för att sådana balansproblem skall kunna lösas är att priserna bestäms av lägenheternas bostadsvärde. Detta är en gammal tanke i svensk bostadspolitik och kom till uttryck i utredningar redan tidigt på 1940-talet. Med likvärdighet, eller paritet som är ett ofta använt uttryck, har då avsetts att skillnader i priser bör bestämmas av skillnader i lägenheternas egenskaper, såsom storlek, kvalitet och dylikt. Under senare tid har också egenskaper utom själva lägenheten, läge, miljö- och servicekvaliteter, börjat tillmätas större betydelse.

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

Det går inte att ange vid vilket absolut pris eller relation mellan priser som paritet föreligger. Om det råder balans på

såväl bostadsmarknaden som byggnadsmarknaden kan dock företagen för nybyggda lägenheter inte ta ut högre pris än som för hyres- och bostadsrättslägenheter motsvarar kostnaderna för kapital och drift på längre sikt eller för egnahem motsvarar produktionskostnaden. I fråga om hyres- och bostadsrättslägenheter erhålls också en garanti för sådan prissättning i nyproduktionen genom företag som arbetar utan enskilt vinstsyfte. Prisskillnaderna mellan olika årgångar bör då för i storlekshänseende lika lägenheter baseras på kostnaderna för den standardförändring som har ägt rum och på eventuell förändrad värdering av bostadens läge, d v s förändringen av tomtvärdet. Mer generellt kan paritetskravet - fortfarande under antagande att fastighetsägarna inte kan ta ut högre priser än som motsvarar deras faktiska kostnader inklusive markvärdestegring - sägas innebära att priset bör baseras på fastighetens återanskaffningsvärde i aktuella byggnadspriser och tomtvärden samt lika finansieringsvillkor. Inte heller med denna definition går det att ange vid vilka absoluta priser, som paritet föreligger.

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

Hyresstrukturen kommer vid en på detta sätt kostnadsbunden prisbildning att bestämmas - eller i varje fall i hög grad att påverkas - av faktorer som ligger utanför bostadsmarknaden. Den kan inte behärskas genom åtgärder vare sig i produktionsledet eller i fastighetsförvaltningen. Hyrorna blir inte heller bestämda av hushållens värdering av olika lägenheter.

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

Från hushållens synpunkt är det i och för sig likgiltigt om prissplittring har uppkommit som följd av inflation och räntеförändringar eller kan hänföras till värderingen av läget. De reagerar på samma sätt i båda fallen, d v s det uppkommer en överefterfrågan och köbildning till de lägenheter som anses mest attraktiva. Om priserna på dessa hålls nere genom regleringar under längre tid uppkommer en svart marknad för överlåtelse av hyresrätter.

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

Värderingen av olika områdens bostadsvärde är givetvis också i hög grad beroende av den yttre miljön och kommunikationerna

och inte bara av avstånd till centrala områden. En planering av nya områden på sådant sätt, att de tillförs kvaliteter som ökar deras attraktivitet i förhållande till befintlig bebyggelse kan därför dämpa markvärdestegringen i äldre områden.

Hyressplittring medför en uppdelning av hushållen i gynnade och missgynnade grupper. De som har bostäder i det äldre beståndet får vid inflation och kostnadsbundna hyror en fortgående real hyressänkning och lägre hyror än för likvärdiga bostäder i nyproduktionen. De blir benägna att bo kvar för att utnyttja fördelen av den låga hyran.

Hushåll som nybildas, byter bostadsort eller har särskilt trängande bostadsbehov t ex på grund av ökat antal barn i familjen måste i allmänhet söka bostad i nyproduktionen med dess högre hyror. Vi får alltså grovt sett en uppdelning mellan å ena sidan etablerade och prismässigt gynnade hushåll i det äldre beståndet och (på den lokala marknaden) "oetablerade" och prismässigt missgynnade hushåll i nyproduktionen. Detta är dock inte detsamma som en uppdelning av hushållen efter höga och låga inkomster.

Det finns också väsentliga avvikelser från det schematiska mönstret, vilka bl a beror på beståndets sammansättning. Det äldre beståndet av flerfamiljshus består ju till mycket stor del av smålägenheter. Oavsett vilket pris som gäller har barnfamiljer eller andra större hushåll mycket små möjligheter att bo där, om de skall få en rimlig utrymmesstandard. Den mest gynnade gruppen blir alltså etablerade småhushåll.

Från hushållens synpunkt är likvärdiga priser främst ett rättviseproblem.

6.7.5 Likvärdiga priser vid förvärv

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

I det sistnämnda avseendet är det främst fråga om att från samhällets sida ge likvärdiga förutsättningar för prisbildningen på t ex hyreslägenheter och egnahem eller flerfamiljshus och småhus. Det ankommer främst på kommunerna att se till så att bostäderna i lika grad belastas med kostnader för exploatering och andel i service, trafikkostnader o dyl som betalas med kommunala medel. Om kommunen vill påverka hushållens värderingar och möjligheter att bo i den ena eller andra hustypen eller upplåtelseformen - och alltså frångå likvärdesprincipen - bör det ske i form av öppen subvention.

Olika villkor från kommunens sida för skilda slag av bostäder leder främst till prissplittring vid den första upplåtelsen. Det är inte givet att detta påverkar prisrelationerna mellan bostäder av olika ålder. Även sådana effekter kan dock uppkomma. Om någon kostnad som tidigare belastat kommunen överförs på fastigheterna vid nybebyggelse innebär således detta att fastighetspriserna och så småningom också nyttjandepriserna i det äldre beståndet ökar i motsvarande grad.

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

6.7.6 Ett tredje fördelningsproblem

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

Med de traditionella formerna för fastighetsfinansiering innebär den nominella ökningen av kapitalavkastningen på grund av inflation **inte en värdesäkring av fastighetskapitalet**. Detta är ju till största delen upplånat i ett nominellt värde och ränteutgiften ökar inte. Den ökade intäkten tillfaller helt fastighetsägaren och kan betraktas som en ökad förräntning av den ursprungliga egna insatsen eller som en förmögenhetsökning. Hur stor denna förmögenhetsökning blir är beroende av hur stor del av fastighetskapitalet ägaren ursprungligen har lånat.

Förmögenhetsökningen uppkommer för såväl ägare till hyresfastigheter och egnahemsägare som bostadsrättshavare.

Från långivarens synpunkt innebär inflation att det utlånade beloppets realvärde minskar, eller omvänt att realräntan blir lägre än gällande räntefot. Detta brukar anföras som ett av skälen till senare års höga ränteläge på kapitalmarknaden. En nominell ränta av drygt 7 % motsvarar således en realränta av endast 2 - 3 %.

Situationen med "evig inflation" gör att de som hyr lägenheter kommer i ett mycket oförmånligt läge, om fastigheterna finansieras med traditionella lån och hyrorna följer inflationen. Hyran baseras på en hög ränta som avser att ge kapitalägaren ett inflationsskydd och medför en hög initialhyra. Samtidigt medför emellertid inflationen att denna hyra ökar ytterligare varvid hyreshöjningen tillfaller fastighetsägaren i form av ökad avkastning på det egna kapitalet. Om det inte sker någon omfördelning kan hyrorna sägas bli utsatta

för ett dubbelt inflationstryck.

6.7.7 Prisnivå i nyproduktionen

Bostaden är en social nyttighet och tillgång till en bra bostad är en rättighet för var och en. Priset skall bedömas utifrån denna värdering.

Vi skall ha en prisnivå i nyproduktionen som är avvägd med hänsyn till å ena sidan betalningsförmågan hos vanliga inkomsttagare, å andra sidan statens möjligheter att överföra medel till denna del av bostadssektorn. Prisnivån bör dock inte vara så låg att den stimulerar till alltför stor konsumtion bland hushåll med goda inkomster i förhållande till bostadsbehov och försörjningsbörda. En sådan prisnivå skulle i längden inte gynna de svagare hushållen. Det skulle i stället bli risk för större investeringsanspråk än samhällsekonomin tillåter.

Vi vill ännu en gång understryka den i svensk bostadspolitik väsentliga principen att priserna i nyproduktionen skall vara kostnadsbundna. Priset skall alltså genomsnittligt bestämmas av faktiska kapital- och driftskostnader.

Att priset i nyproduktionen är kostnadsbundet och att kapitalkostnaderna är bestämda av bostadspolitiska värderingar medför inte att alla priser i nyproduktionen anpassas till produktionskostnaderna. Det går inte att bortse från efterfrågans och den ojämna inkomsfördelningens inverkan på priserna. För lägenheter som är särskilt attraktiva på grund av sitt läge, utformning eller dylikt går det att ta ut högre priser på grund av att de efterfrågas av hushåll med högre inkomster eller av hushåll som värderar bostaden högre än "genomsnittshushåll" i förhållande till annan konsumtion. Naturligtvis kan också priserna i enskilda fall komma att avvika från kostnaderna på grund av varierande skicklighet hos byggherrar och producenter.

Principen för prissättning innebär ingen garanti mot priser som medverkar till segregation. Lågpris- och högprisområden med olika inkomstnivåer och hushållssammansättning kan förekomma om de inte undviks med andra medel. Prissättningen ger inte heller någon garanti mot vinster på grund av stigande markvärden.

6.7.8 Priser i det äldre beståndet

Priserna i nyproduktionen kommer på sikt att styra prisutvecklingen i det äldre beståndet.

Med de ägareförhållanden och styrmekanismer som finns - de allmännyttiga företagens dominerande inflytande på en stor del av hyresmarknaden och hyreslagstiftningen som skydd för hushållens besittningsrätt och mot oskäliga prishöjningar - kommer vi inte att ha en marknadsprisbildning i traditionell mening. Prisbildningen kan dock komma att ligga nära den som teoretiskt skall gälla för en väl fungerande marknad. Priset blir ett fördelningsinstrument.

Vi vill understryka att vi ser en formellt oreglerad prisbildning uteslutande som ett hjälpmedel för att fördela bostäder på en balanserad marknad. Den kan fungera endast under förutsättning att ny- och ombyggnadsverksamhet får tillräcklig omfattning. Garanti mot spekulationspriser måste åstadkommas med hjälp av företag utan vinstsyfte och genom effektiv konkurrens både i produktionsledet och i förvaltningen. Däri skall även innefattas konkurrens på lika villkor mellan olika upplåtelseformer.

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

6.8 Aspekter på bostadsstöd till hushåll

6.8.1 Prisnivå och hushållsstöd

Bostadsstöd till vissa hushållsgrupper kan ses dels enbart som ett medel att ge hushåll med svaga egna resurser möjlighet att uppnå en viss minimistandard, dels som ett medel att mera allmänt minska de skillnader i bostadsstandard som beror av barnantal och inkomst.

Vilka insatser som behövs för att nå det första syftet, alltså att garantera en god grundstandard, är i hög grad beroende av den allmänna prisnivån för bostäder. En låg prisnivå för något så oumbärligt som bostäder har självfallet väsentlig betydelse för grupper med svag ekonomi. Om bostäderna är billiga - och tillgången är god - kan ju hushållen tillgodose ett grundbehov och få mer över till annan konsumtion än vid högre pris. Behovet av bostadsstöd bortfaller inte vid den lägre prisnivån, men det kan minska i omfattning. Det antal hushåll som på grund av priset blir helt utestängda från möjligheten att efterfråga bra bostäder blir mindre.

Ser vi bostadsstödet mera allmänt från utjämningssynpunkt blir betraktelsesättet ett annat. Skillnaderna i bostadsstandard beror främst av barnantalet, som medför ökande bostadsbehov och försörjningsbörda, och av inkomstens storlek. Att minska standardskillnaderna är alltså inte bara en fråga om att lyfta upp vissa grupper till en godtagbar grundstandard, utan mera allmänt en fråga om fördelningen av inkomster och försörjningsbördor. Detta fördelningsproblem har i och för sig inget direkt samband med prisnivån för bostäder.

Sett i stort kan det fördelningsproblem som föreligger inte lösas med bostadspolitiska medel. Bostaden har dock så stor betydelse för levnadsbetingelserna i övrigt att en minskning av skillnaderna i bostadsstandard är särskilt angelägen. Från denna synpunkt borde bostadsstödet ha en utjämnande effekt, som inte är begränsad till att garantera en minimistandard.

Ibland synes bostadsstödet också ha betraktats som ett instrument för att minska de sociala olägenheterna av hyressplittring. Tankegången synes då ha varit att hushåll med svag betalningförmåga bör kompenseras för att lägenheter i det nyare beståndet, som ofta utgjort deras enda möjlighet att få en bostad, är dyrare än lägenheter med motsvarande standard i äldre hus. Uttrycket "högkostnadsskydd" har använts om detta syfte.

Med den syn på priserna som vi har utvecklat i föregående avsnitt blir ett bostadsstöd till hushåll inte ett medel för att utjämna priser mellan olika delar av bostadsbeståndet. Dess funktion är uteslutande att utjämna mellan hushåll med olika inkomst och bostadsbehov. Eftersom hyrorna för nybyggda lägenheter skall ge riktpunkten för hela prisnivån är det ändå följdriktigt att de används som underlag för att bestämma stödets storlek.

6.8.2 Betalningsförmåga vid låg inkomst

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

Att just bostadsstandarden släpar efter hänger troligen samman med att den i allmänhet inte kan förbättras i små steg. Utgiftsökningen för en större bostad är betydande och påverkar konsumtionen i övrigt under lång tid framåt.

Det som sagts om inkomsttillskott kan i stort sett antas gälla också om en generell prissänkning. Den lägre prisnivån medför sannolikt att hushåll med svag ekonomi i första hand kommer att öka sin konsumtion av annat än bostäder. Bostadsstandarden kommer att bestämmas av vad de över huvud taget blir erbjudna och av de anspråk som i stort blivit vedertagna för hushåll i en viss levnadssituation. Det är allmänt vedertaget att dåliga bostäder inte kan accepteras, åtminstone inte för barnfamiljer. Om det inte finns någon annan lösning kommer hyran därför att betalas med bostadstillägg och socialhjälp. En sänkning av prisnivån intom de snäva gränser som är realistiska medför i sådana fall inte att familjen höjer sin bostadsstandard, utan att behovet av socialhjälp minskar. Likartade situationer torde förekomma för åtskilliga hushåll med mycket ansträngd ekonomi.

6.8.3 Betalningsförmåga och barnantal

Bostadsbehovet ökar självfallet med ökande antal barn i hushållet. Vid en given disponibel inkomst använder också hushållen större belopp till bostaden ju flera barn de har.

Förhållandet ger ett paradoxalt intryck av att "betalningsförmågan" skulle öka med barnantalet. I verkligheten är det naturligtvis bara ett uttryck för att bostadsbehovet oundgängligen måste tillgodoses och att det inte finns något absolut mått på "betalningsförmåga". Det är också uppenbart att familjer med flera barn ofta har en hårt ansträngd ekonomi. Behov av socialhjälp är alltjämt avsevärt vanligare bland hushåll med flera barn än bland mindre hushåll med i övrigt likartade förhållanden.

De första mera omfattande bostadspolitiska insatserna avsåg stöd åt barnfamiljer och detta har varit en viktig del också i fortsättningen. Det har också skett en genomgripande förbättring av barnfamiljernas bostadsförhållanden. Vi har dock inte kunnat konstatera att utrymmesstandarden ökat snabbare för hushåll med barn än för andra grupper.

Skillnaden i bostadsutrymme per person är stor mellan familjer med flera barn och mindre hushåll. Trångboddhet är alltjämt vanlig särskilt bland hushåll med minst tre barn. Den har ett starkt samband med inkomsten.

Nästan alla barnfamiljer har emellertid välutrustade lägenheter. Tar man hänsyn även till detta har deras bostadsstandard troligen förbättras mer än för hushållen i genomsnitt under de senaste 25 - 30 åren. Vi måste dock dra slutsatsen att de bostadspolitiska insatserna knappast har inneburit någon väsentlig omfördelning av utrymmesstandarden till barnfamiljernas förmån.

Även om barnfamiljer pressar ner sin konsumtion i övrigt för att kunna betala för en bra bostad, kan detta inte ske i sådan grad att det kompenserar det ökande bostadsbehovet.

Med hänsyn till barnens utveckling är tillräckligt stora och välutrustade bostäder särskilt angelägna för barnfamiljer. De någorlunda likvärdiga förhållanden som barnen oavsett föräldrarnas inkomst erbjuds t ex i skolan borde kunna erbjudas dem också i fråga om bostadsförhållanden.

Något sådant blir inte möjligt så länge bostadsstandarden i hög grad bestäms av en för flertalet större barnfamiljer ansträngd ekonomi. Det går dock inte att ge något bestämt mått på hur mycket familjer med olika antal barn och olika inkomst rimligen bör betala för en bra bostad.

6.8.4 Krav på konstruktionen av bostadsstöd

Det grundläggande kravet på ett bostadsstöd är att det skall ge en reell stimulans att förbättra bostadsstandarden även för hushåll med låg inkomst. Bostadsstödet bör då vara konstruerat så att det i de lägsta inkomstklasserna täcker en stor del av utgiften för en godtagbar bostad. Det bör också vara utformat så att en standardökning blir billig för hushållet. Stödet bör givetvis öka med antalet barn i familjen.

Endast för pensionärer gäller i viss mån andra krav på bostadsstödet. Det väsentliga för dem är oftast att de får möjlighet att bo kvar i sina bostäder eller kan flytta till någon mera lättskött eller lämpligare belägen bostad. Dessa krav kan redan nu tillgodoses av de kommunala bostadstilläggen till pensionärer. Det finns inte anledning att nu gå närmare in på dem.

De nuvarande statliga och statskommunala bostadstilläggen tillgodoser inte i tillräcklig grad de ovan angivna villkoren på bostadsstöd. Det statliga bostadstillägget till barnfamiljer är ett allmänt konsumtionsstöd, som endast i liten omfattning kan antas påverka bostadskonsumtionen.

Det statskommunala bostadstillägget uppfyller kravet att en standardökning skall vara billig för hushållet. Tillägget utgör ju 80 % av bostadsutgiften inom vissa gränser. Att effekten vid låga inkomster ändå inte blir tillräcklig beror på att hushållen inte kan ens betala "grundbeloppet" 325 eller 425 kronor i månaden utan att deras ekonomi blir hårt ansträngd.

Det måste uppmärksammas att en stimulans till bostadskonsumtionen kanske inte alltid är tillräcklig för hushållen. Om ekonomin blir mycket svag även om hushållet behöver betala bara ett litet belopp för en bra bostad, kan denna bostad framstå som lyxbetonad. Den medför inte bättre levnadsför-

hållanden om inte också andra förhållanden förbättras. Frågan om bostadsstöd kan därför inte ses frikopplad från andra fördelningspolitiska åtgärder. Särskilt gäller detta om sambandet med barnbidragen.

6.9 Överväganden

6.9.1 Priser

De faktiska prisförhållandena på bostadsmarknaden avviker från de mål vi har diskuterat framför allt i följande avseenden.

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

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

c) Prisskillnaderna mellan olika upplåtelseformer och hustyper, uttryckta i kr/m^2 lägenhetsyta, är i sig inte påfallande stora. Hushållens nettoutgifter blir emellertid högre om de hyr eller har normalt finansierad bostadsrätt än om de äger lägenheterna eller i annan form disponerar dem så att det uppstår en skatteminskning. Skillnaderna i skatteresultat går i huvudsak mellan ägande och icke-ägande. I realiteten innebär det dock huvudsakligen att flerfamiljshus och småhus inte tillhandahålls på lika villkor. Finansiering och upplåtelse i en form som medför skatteminskning ("andelslägenheter" o d) har dock fått ökad betydelse även i flerfamiljshus.

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

Skatteproblemen behandlas av bostadsskattekommittén. Vi går därför inte närmare in på dem, utan förutsätter att likvärdiga villkor åstadkommes för å ena sidan ägande eller annan upplåtelse som medför lägre inkomstskatt och å andra sidan hyra och normalt finansierad bostadsrätt.

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

Vi har emellertid utgått från ettbarnsfamiljer och studerat den faktiska hyran och utrymmesstandarden 1970. På grundval därav bedömer vi att hyressänkningen för nybyggda trerumslägenheter då skulle behövt vara av storleksordningen 10-15 %. Målet är då att minst hälften av ettbarnsfamiljerna kommer att efterfråga lägenheter om minst 3 rum och kök utan bostadstillägg.

Det går emellertid inte att ta slutlig ställning till prisfrågorna utan att också beakta hur hushållens nettoutgifter för bostaden påverkas av olika skatteregler för olika upplåtelseformer. Skulle det vid behandling av skatteproblemen visa sig att ägandet alltjämt ger lägre nettoutgift än hyra och bostadsrätt bör prisfrågorna omprövas.

Vi kan naturligtvis inte generellt avgöra i vilken grad hyresskillnaderna mellan olika årgångar av lägenheter är uttryck för hyressplittring. Den statistiska redovisningen är ju ett ganska grovt mått som döljer stora skillnader i lägenheternas kvalitet och inte tar hänsyn till läge och miljö.

Att lediga lägenheter är koncentrerade till senare årgångar av hus medan det fortfarande finns stor efterfrågan på modernt utrustade äldre lägenheter är dock ett uttryck för att en faktisk hyressplittring föreligger. På grund av den allmänna trögheten på bostadsmarknaden är det troligt att en utjämning kommer att ta relativt lång tid. En del priser kan då komma att höjas och andra att sänkas.

En viktig förutsättning får inte glömmas bort vid bedömning av paritetsproblemen.

Balans med hjälp av prisbildningen bör över huvud taget inte eftersträvas vid en prisnivå i nyproduktionen som är för hög för vanliga inkomsttagare.

Att den nuvarande prisnivån i nyproduktionen bör sänkas är en logisk följd av det föregående konstaterandet. Självfallet innebär en lägre prisnivå för nybyggda lägenheter en fördel för hushållen också genom att den allmänt bidrar till att hålla nere priserna i hela beståndet.

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

Ett viktigt krav på prisbildningen är att denna skall bevara paritet mellan olika årgångar av hus. Vid inflation innebär detta i regel att priserna i befintliga bostäder efterhand ökar. Kravet på finansieringssystemet är i detta avseende att det skall ge förutsättningar för likvärdiga priser och motverka att inflationen medför omfördelning av förmögenheter mellan långivare och ägare.

6.9.2 Hushållsstöd

Allmänna synpunkter

Vi har i det föregående diskuterat syftet med ett bostadsstöd till hushåll och behovet av ett sådant.

En sänkning av prisnivån innebär inte att behovet av bostadsstöd till vissa hushållsgrupper minskar i väsentlig grad. Vi har dock inte nu annat än från rent principiella synpunkter kunnat behandla frågan om hur ett sådant stöd bör vara utformat. Uppenbart är dock att någon form av bostadstillägg som sänker hushållens bostadsutgift är effektivare

med hänsyn till bostadsförsörjningen än inkomsttillskott i form av allmänt konsumtionsstöd.

Fortsatt utredningsarbete

Frågan om hur ett direkt stöd till hushållens bostadsförsörjning bör vara utformat behöver prövas ingående. Som vi redan har framhållit i kapitel 2 hör den till de frågor som boendeutredningen kommer att behandla ytterligare i sitt fortsatta arbete.

6.9.3 Avvägning prissänkning – hushållsstöd

Här skall endast något beröras frågan om avvägning mellan bostadspolitiska åtgärder som påverkar priserna och direkta subventioner till hushållen.

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

De nuvarande paritetslånen och de i kapitel 7 nedan föreslagna utjämningslånen binder under en tid medel i statsbudgeten på grund av uppskjutna inbetalningar. Om dessa medel i stället skulle kunna bli tillgängliga för subventioner till hushåll kan vi inte bedöma, men möjligheten kan inte uteslutas.

Väsentligt i fråga om prissänkning i nyproduktionen är att en sådan även på rätt kort sikt påverkar priserna i hela bostadsbeståndet. Om det allmänna ränteläget, produktionskostnader och driftkostnader är givna, vilket vi måste anta i detta fall, innebär en sådan prissänkning överföring av medel från dem som äger bostäder till dem som inte äger.

Dessa överföringar kommer naturligtvis både högre och lägre inkomsttagare till godo, i en del fall i form av en direkt utgiftsminskning i andra fall i form av att utgiftsökningar hålls tillbaka.

Den samlade effekten av prissänkande åtgärder är avsevärt större än den insats av statsmedel som eventuellt behöver göras i nyproduktionen. Även om insatsen görs som en direkt subvention skulle den därför kunna vara motiverad. Detta gäller dock givetvis endast under förutsättning att priserna i nyproduktionen inte överstiger kapital- och driftkostnaderna och att det råder prisparitet mellan olika delar av beståndet.

En annan väsentlig effekt av att priserna hålls nere då bostäderna är nya är att ökningen av fastighetsvärdena hålls tillbaka. Detta är betydelsefullt inte bara från rättvisesynpunkt - d v s i fråga om överföring av förmögenheter från långivare till ägare - utan också för möjligheterna att åstadkomma förändringar i det befintliga beståndet. Behovet av sådana har något berörts i kapitel 5.

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

Priserna är - liksom skatteproblemen - en fråga om att få hela bostadsmarknaden att fungera på ett socialt tillfredsställande sätt även i en ekonomi med inflation.

Behovet av subventioner till hushåll påverkas, som vi framhållit i det föregående, inte i någon avgörande grad av måttliga ändringar av prisnivån. Deras omfattning bör inte bara ses i förhållande till bostadspolitiska åtgärder som berör priserna, utan också avvägas mot andra former av stöd till samma hushållsgrupper.

KAPITEL 7

BOSTADSFINANSIERING

7.1 Terminologi

I detta avsnitt lämnas förklaringar till lånetekniska och liknande termer som användes i kapitel 7. För mer ingående beskrivningar hänvisas till respektive textavsnitt och bilagor.

Allmänna lånetekniska termer

Byggnadslån, byggnadskredit, byggnadskreditiv	Kortfristigt lån som lämnas under byggnadstiden, vanligen,av affärsbank eller sparbank.
Fastighetslån	Lån med förhållandevis lång löptid, lämnas när byggnad färdigställts.
- bottenlån	Fastighetslån mot säkerhet i form av pantbrev (inteckningssäkerhet), omfattar upp till 75 % av fastighetens värde och lämnas i huvudsak av stadshypoteksföreningar och kreditaktiebolag.
- bostadslån	Statligt fastighetslån, säkerhetsmässigt placerat över bottenlån inom pantvärdet (se nedan).
- topplån	Fastighetslån, säkerhetsmässigt placerat över bottenlån och bostadslån.
Hypotek, pant, pantbrev, inteckningar	Olika termer för säkerhet för lån.

Överhypotek	Säkerhetsutrymme som kan utnyttjas för belåning, uppstår vanligen vid återbetalning av lån.
Bundet lån	Innebär att lånevillkoren (ränta och amortering) är fastställda för viss tid inom vilken lånet inte kan sägas upp.
Obundet lån	Innebär att lånet är uppsägbart efter kort tid, vilket gör att räntan kan förändras under lånetiden.
Konvertering	Omsättning av bundet lån efter vissa år till då gällande lånevillkor.
Annuitet	Årlig återbetalning av lån innefattande ränta och amortering.
Amortering	Återbetalning av lån.
- rak amortering	Återbetalning med fast årligt belopp.
- fast (lika) annuitet	Amortering och ränta utgör tillsammans ett fast årligt belopp; innebär vanligen att räntebeloppet är högt och amorteringen låg i början av lånets löptid, amorteringen stiger därefter successivt medan räntedelen sjunker.
Kapitalutgift	Erlagt belopp för upplånat kapital, vid traditionella lån lika med ränta och amortering.
Kreditinstitut	Sammanfattande benämning på banker, hypoteksinstitut, kreditaktiebolag m fl institutioner.
Hypoteksinstitut, kreditaktiebolag	Kreditinstitut som lämnar bottenlån mot säkerhet i form av pantbrev i fastighet eller tomträtt; skaffar medel till utlåningen genom att ge ut obligationer.

Termer i den statliga bostadslångivningen

Pantvärde	Belopp som beräknas som underlag för fastställande av övre säkerhetsgränsen för det statliga bostadslånet.
Låneunderlag	Belopp som beräknas som underlag för fastställande av det statliga bostadslånets storlek.
Överkostnad	Del av produktionskostnaden för bostadsfastighet som överstiger pantvärdet.
Paritetslån	Bostadslån för vilket kapitalutgifterna omfördelas i tiden.
Basannuitet	Den procentandel av låneunderlaget för bostäder som tas ut som kapitalutgift första året inom paritetslånesystemet.
Paritetstal	Faktor inom paritetslånesystemet som fastställes av Kungl Maj:t för att årligen räkna upp det första årets kapitalutgift.

7.2 Nuvarande bostadsfinansiering vid nybyggnad

7.2.1 Allmänt

Vid nybyggnad av bostäder sker finansieringen i två etapper. Kortfristiga krediter under byggnadstiden ersätts efter byggnadens färdigställande av fastighetslån.

Lån under byggnadstiden, byggnadskreditiv, lämnas av affärsbankerna och sparbankerna.

Fastighetslån ges i flera former.

Lån, s k enhetslån, upp till 75 % av bostadsfastighetens beräknade värde lämnas huvudsakligen av hypoteksinstituten.

Lån utöver enhetslånen lämnas av staten och i mindre utsträckning av affärsbankerna och sparbankerna.

I nyproduktionen har för närvarande 95 % av antalet lägenheter i flerfamiljshus och 65 % av antalet lägenheter i småhus statliga bostadslån. De är oftast s k paritetslån, som är uppbyggda så att kapitalutgifterna blir väsentligt lägre än vid traditionella lån under den tidigare delen av lånets löptid.

Nedan lämnas en redogörelse för dessa former av bostadskrediter med undantag för eventuella lån utöver enhetslånen vid sidan av den statliga långivningen. Redogörelserna är huvudsakligen sammanfattningar av bilagorna 1, 2, 3 och 4.

7.2.2 Lån under byggnadstiden

Byggnadskrediter ges huvudsakligen av affärsbankerna och sparbankerna.

Den statliga delegationen för bostadsfinansiering har under de senaste åren tagit initiativ till årliga överenskommelser

med dessa kreditinstitut för att garantera erforderliga byggnadskrediter till det planerade bostadsbyggandet.

För kreditinstituten utgör byggnadskrediterna en form bland flera för placering av kortfristig inlåning.

Byggnadskrediter beviljas i princip till byggnadsobjektets beräknade produktionskostnad. Byggherren disponerar sedan krediten efter särskilt uppgjord plan anpassad efter hans kreditbehov under byggnadstiden.

Räntevillkoren för byggnadskrediten innebär för närvarande vanligtvis att låntagaren erlägger en fast lägre avgift och en ränta på 7 % av disponerat belopp. Vid kommunal borgen sjunker räntan 1/4 %.

Kostnaden för byggnadskrediten inräknas i allmänhet i produktionskostnaden.

De sammanlagda disponerade byggnadskrediterna till bostäder uppgick 1973-12-31 till ca 16 miljarder kronor. Därav avsåg ca 10 miljarder kronor färdigställda bostadshus med beviljade men icke utbetalade enhetslån. Väntetiden för utbetalning av enhetslån var i februari 1974 över ett år. Knappheten på långa fastighetslån upplevs som besvärande för såväl byggnadskreditgivare som lånesökande.

7.2.3 Enhetslån

Enhetslånen är numera den normala formen för bottenfinansiering av nyproducerade bostadsfastigheter.

Enhetslångivare är huvudsakligen stadshypoteksföreningar anslutna till Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, kreditaktiebolagen BOFAB (Svensk Bostadsfinansiering AB) och Spintab (Sparbankernas Inteckningsaktiebolag) samt i viss utsträckning också försäkringsbolagen.

Bottenlåneinstituten finansierar sin utlåning genom obligationsutgivning. För närvarande har obligationerna en löptid på 20 år och en bunden ränta på 7 %.

Enhetslån till bostäder lämnas till högst 75 % av det värde kreditinstitutet anser att låneobjektet har.

Lånevillkoren bestämmes av de villkor som gäller för kreditinstitutens egen obligationsupplåning. Räntan är bunden och knuten till obligationsräntan med ett visst påslag för risktagande och förvaltningskostnader. Lånen löper på 20 år och amorteras enligt annuitetsprincipen efter en 60-årig amorteringsplan för flerfamiljshus och en 50- eller 40-årig amorteringsplan för småhus.

När enhetslånet förfaller till betalning efter 20 år återstår ca 95 % av det ursprungliga lånet om en 60-årig amorteringsplan utnyttjats. Lånet omvandlas, konverteras, då normalt till ett nytt bottenlån med de lånevillkor som gäller vid denna tidpunkt.

Enhetslånen återbetalas med fast annuitet. Återbetalningsmetoden innebär att ränta och amortering årligen betalas med nominellt lika stora belopp under perioderna mellan lånets konverteringstillfällen. I början av lånets löptid är ränteandelen hög och sjunker sedan. Återbetalning i fasta annuiteter innebär reellt att låntagarens kapitalkostnader sjunker med tiden i en inflatorisk ekonomi.

Utestående lån vid slutet av 1973 var hos stadshypoteksföreningarna 36,5 miljarder kronor, hos BOFAB 3,7 miljarder kronor och hos Spintab 10,5 miljarder kronor. Kreditaktiebolag som upphört med långfristig fastighetsbelåning hade vid samma tidpunkt 16,2 miljarder kronor i utestående lån. Även sparbankerna lämnade tidigare långfristiga fastighetslån. Denna verksamhet har i princip upphört. Enligt uppskattningar av Spintab uppgick utestående bottenlån i spar-

bankerna till 17,7 miljarder kronor i mars 1973. Krediterna avser i viss utsträckning lån utanför bostadssektorn.

7.2.4 Bostadslån, ränte- och paritetslån

Bakgrund och uppbyggnad

Före 1968 subventionerade staten kapitalkostnaderna genom räntebidrag för bottenlån och underränta på statslån.

1963 fick bostadspolitiska kommittén i uppdrag att utreda hur räntesubventionerna skulle kunna avvecklas utan att omedelbara kapitalkostnadsstegringar blev följden. Detta skulle ske inom ramen för ett finansieringssystem som hindrade räntevariationer att påverka kapitalutgifter på kort sikt och skapade förutsättningar för en jämnare kapitalkostnadsstruktur i det tillkommande bostadsbeståndet.

Kommittén förordade i betänkandet Bostadspolitiskt kreditstöd (SOU 1966:44) en lånekonstruktion för nya lån som ansågs uppfylla de ställda kraven. Lånen kom att benämnas paritetslån.

Därtill lämnades förslag rörande vissa redan färdigställda fastigheter. Låntagare som tidigare hade räntebidrag och/eller underränta på statslån skulle erbjudas lån i stället för bidrag. Lånen kom att benämnas räntelån.

Bidragen omvandlades alltså till lån. De kostnadsökningar som följde av subventionsavvecklingen skulle genomföras successivt. Kapitalkostnaderna omfördelades med andra ord i tiden.

Utredningens förslag antogs i sina huvuddrag av 1967 års riksdag (prop 1967:100, SU 1967:100, rskr 1967:265).

Omfördelningen i paritetslånesystemet beskrivs i direktiven till bostadsfinansieringsutredningen.

"Omfördelningen åstadkommes genom utnyttjande av två faktorer, basannuiteten och paritetstalet. Basannuiteten anger den procentandel av fastighetskapitalet (låneunderlaget) för bostäderna, vilken tas ut som kapitalkostnad det första året av lånetiden. Basannuiteten fastställs av riksdagen. Den är sedan systemets tillkomst 5,1 % för flerfamiljshus. Paritetstalet fastställs av Kungl Maj:t årligen, i princip ett tal för varje årgång av hus. Det skall ge uttryck för utvecklingen av byggnadskostnaderna under den förflutna lånetiden med det avdrag för lägre bruksvärde som tidigare byggda lägenheter vid jämförelse med nybyggda lägenheter kan antas ha på grund av ålder och förslitning. Om byggnadskostnaderna stiger, höjs alltså paritetstalen för äldre hus och anger hur mycket kapitalkostnaderna för dessa hus bör höjas för att komma i paritet med motsvarande kostnader för nybyggda hus. Omfördelningen går i princip till så att låntagaren varje år som kapitalkostnad betalar ett belopp, vilket motsvarar fastighetskapitalet för bostäderna multiplicerat med basannuiteten och för resp årgång gällande paritetstal, den s k baskostnaden. Beloppet används i första hand för att betala ränta och amortering på bottenlånet. Det som därefter återstår används för betalning av ränta och amortering på statslånet i nu nämnd ordning. I den mån beloppet inte räcker till för betalning av räntan på statslånet, vilket det regelmässigt inte gör i början av lånetiden, får låntagaren av staten låna vad som fattas. Hans låneskuld till staten ökar alltså med den obetalda räntan. Om inte heller hela kostnaden för bottenlånet ryms inom baskostnaden, tillskjuter staten kontant det felande beloppet som också läggs till låneskulden.

I takt med stigande paritetstal ökas baskostnaden och därmed betalningarna av räntan på statslånet. När baskostnaden har stigit så mycket att den täcker hela statens räntekrav, kommer ytterligare höjningar av baskostnaden att ge utrymme för återbetalning av den samlade låneskulden."

I räntelånesystemet omfördelas endast räntor. Systemet omfattar endast fastigheter färdigställda åren 1958-67. Fastighetsägaren har fått lämna särskild ansökan om räntelån. Basannuiteten i paritetslånesystemet motsvaras av en basränta som är differentierad i relation till tidigare utgående räntesubventioner.

Bostadslån vid nybyggnad kan också utgå i form av lån med rak amortering på 30 år. Detta är fallet när lånet avser lokaler (närhetsbutiker, lokaler för social service etc.). Småhusägare har möjligheter att välja mellan paritetslån och lån med rak amortering. Efter särskild prövning kan denna form också medges för bostadsrättsförening, något som knappast utnyttjas.

Bostadslånets storlek beräknas med utgångspunkt i ett på kostnadsschabloner baserat låneunderlag. Lånet utgår med mellan 15 och 30 % av låneunderlaget beroende på låntagarkategori. Kommuner och kommunala bostadsföretag får låna 30 % av låneunderlaget, bostadsrättsföreningar oftast 28 %, småhusägare 20 % och övriga låntagare normalt 15 %.

Som säkerhet för det ursprungliga bostadslånet upplåts panträtt inom 85 - 100 % av ett likaledes på kostnadsschabloner baserat pantvärde. Som säkerhet för skuldökningen upplåts panträtt motsvarande 10 % av låneunderlaget för bostäder inom 110 % eller i vissa fall 115 % av pantvärdet.

Kommuner och allmännyttiga bostadsföretag kan i stället för panträtt utnyttja kommunal borgen som säkerhet för bostadslånet.

Utvecklingen sedan 1968

Basannuiteten 5,1 % fastställdes när räntan på fastighetslån var ca 6 %. Räntan steg dock snabbt till ca 7,5 % 1970 och 1971 och är för närvarande ca 7,25 %.

Byggpriserna steg obetydligt t o m 1970 och paritetstalsökningarna blev därför små t o m 1972. Den tillämpade paritetstalsmetodiken innebär nämligen att en byggprisökning påverkar paritetstalet med en tvåårig eftersläpning. 1973 års paritetstal fastställdes av Kungl Maj:t på andra grunder än de statistiska principerna för paritetstalberäkning. 1973 års paritetstal ger endast uttryck för hälften av den ökning som motiverades av byggprisstegringen. För 1974 fastställdes sedan samma paritetstal som för 1973.

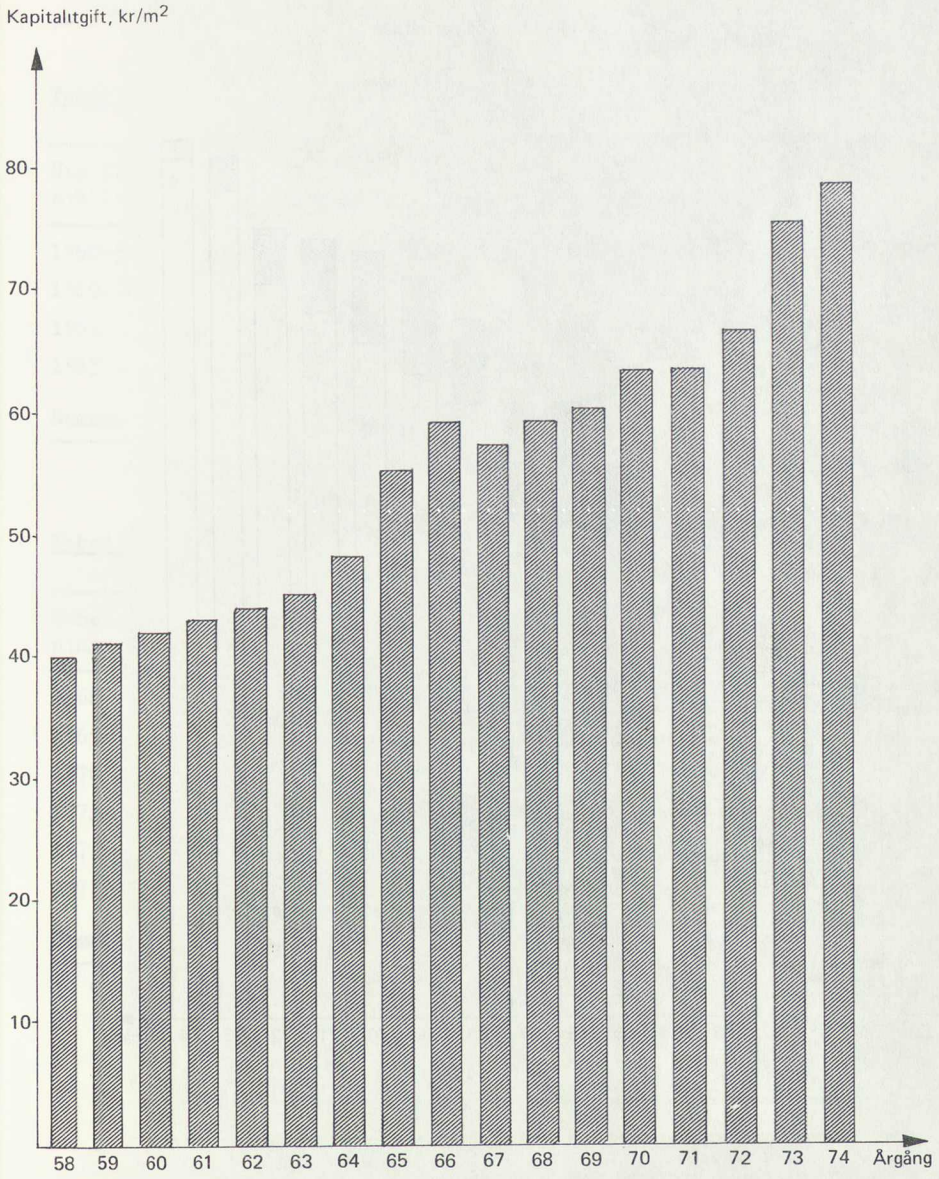
Besluten om 1973 och 1974 års paritetstal motiverades med renodlat hyrespolitiska skäl - de totala fastighetsomkostnaderna har hållits tillbaka där de varit direkt påverkbara.

Den oförutsett stora skillnaden mellan basannuitet och ränta och de begränsade paritetstalsökningarna har var för sig och i kombination med varandra medfört större skuldökningar på paritetslånen än man förutsåg vid låneformens införande. De uteblivna paritetstalshöjningarna har dessutom medfört att hus färdigställda före 1973 belastas av relativt sett lägre kapitalutgifter än senare färdigställda hus.

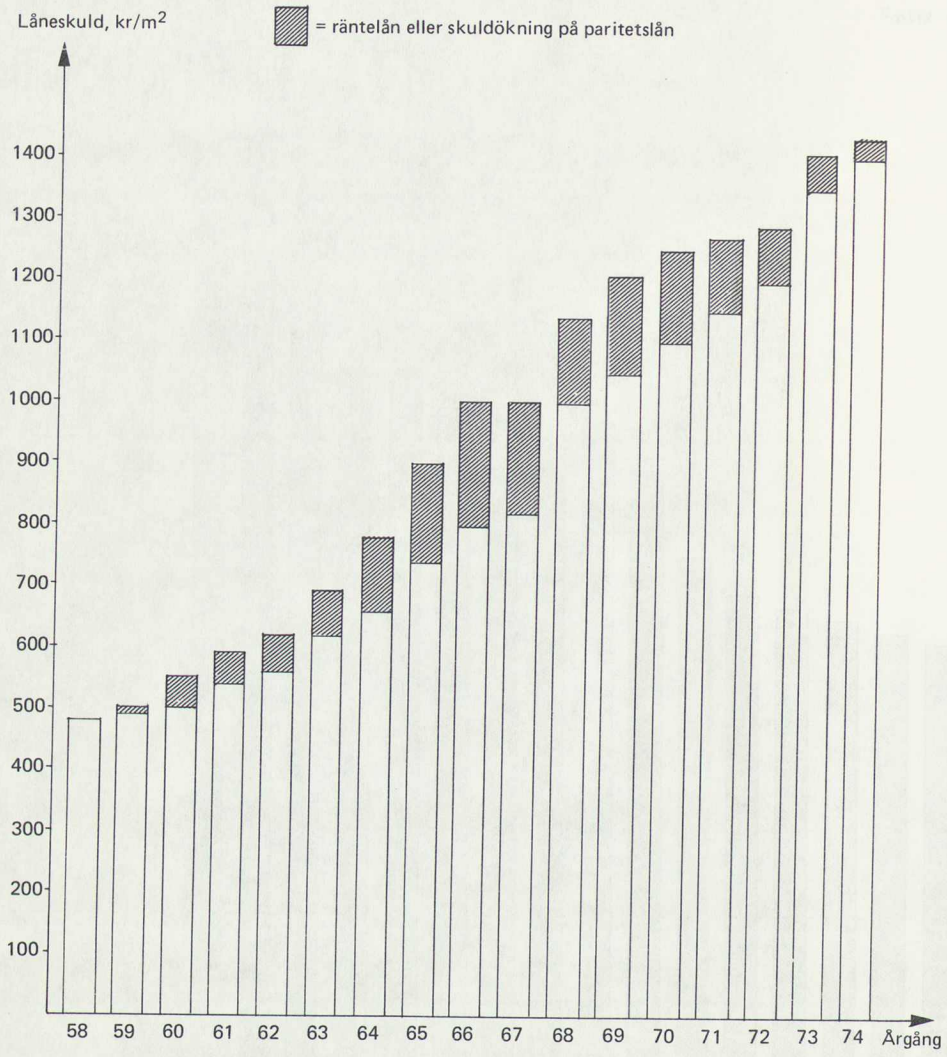
En beräkning av 1974 års kapitalutgifter och låneskuld per m^2 i samtliga ränte- och paritetsbelånade årgångar hus redovisas i figurerna 7.1 och 7.2. Underlaget för beräkningarna redovisas i bilaga 4. Kapitalutgifterna stiger relativt starkt med minskande ålder på husen trots omfördelningen. Stegringen är speciellt markant i hus färdigställda efter 1972. För en utförligare redovisning hänvisas till avsnitt 6.2.

De totala låneskulderna synes inte orimliga i förhållande till aktuella produktionspriser.

Figur 71 Totala kapitalutgifter för ränte- och paritetsbelånade hus 1974.



Figur 7.2 Total låneskuld för ränte- och paritetsbelånade hus 1974



Vid utgången av 1973 omfattade räntelånen drygt 500 000 och paritetslånen nära 400 000 lägenheter, tabell 7.1 och 7.2.

Tabell 7.1 Antal räntebelånade lägenheter 1973

Hus färdigställda år	Antal lägenheter		
	småhus	flerfamiljshus	totalt
1958-59	3 237	38 704	41 941
1960-61	4 994	76 419	81 413
1962	3 999	45 444	49 443
1963 -	56 822	285 542	342 364
Summa	69 052	446 109	515 161

Tabell 7.2 Antal paritetsbelånade lägenheter 1973

Utbetalningsår	Antal lägenheter		
	småhus	flerfamiljshus	totalt
1968	597	4 591	5 188
1969	8 529	42 104	50 633
1970	16 537	74 422	90 959
1971	16 283	66 289	82 572
1972	14 815	77 061	91 876
1973 [1]	14 427	51 267	65 694
Summa	71 188	315 734	386 922

1) T o m 1973-11-30

Den totala skulden på räntelån var 1974-01-01 3,4 miljarder kronor, tabell 7.3. Vid samma tidpunkt var den totala skulden på paritetslån 8,8 miljarder kronor. Därav utgjorde 1,4 miljarder kronor skuldökning, tabellerna 7.4 och 7.5.

Tabell 7.3 Skuld på räntelån. Miljoner kronor.

Hus färdigställda år	Räntelåneskuld per 12-31 år				1974-01-01
	1970	1971	1972	1973	
1958-59	30	50	67	82	89
1960-61	88	143	188	238	265
1962	64	104	137	168	188
1963 -	966	1 549	2 098	2 630	2 902
Totalt	1 148	1 846	2 490	3 118	3 444

Tabell 7.4 Paritetslån - skuldökning. Miljoner kronor

Utbetalningsår	Utbetalning av nya paritetslån[1]	Skuldökning under år					
		1968	1969	1970	1971	1972	1973
1968	98	1	6	8	8	7	7
1969	913	-	25	83	75	70	69
1970	1 700	-	-	70	144	133	130
1971	1 533	-	-	-	60	120	113
1972	1 738	-	-	-	-	62	122
1973	1 497	-	-	-	-	-	50
Totalt	7 479	1	31	161	287	392	491

1) Bruttoutbetalning ./. amortering och inlösen

Tabell 7.5 Paritetslån - total skuldökning och paritetslåneskuld. Miljoner kronor.

Utbetalningsår	Utbetalning av nya paritetslån[1)]	Total skuldökning t o m 1973	Total paritetslåneskuld 74-01-01
1968	98	37	135
1969	913	322	1 235
1970	1 700	477	2 177
1971	1 533	293	1 826
1972	1 738	184	1 922
1973	1 497	50	1 547
Totalt	7 479	1 363	8 842

1) Bruttobetalning ./. amortering och inlösen

Utestående statliga lån med nominella villkor uppgick vid utgången av 1973 till 12,6 miljarder kronor.

7.2.5 Paritetslåneutredningen

Inrikesministern tillkallade i februari 1970 en sakkunnig för att utreda vissa frågor kring paritetslånesystemet. Utredningen tog namnet paritetslåneutredningen.

Under 1970 inhämtade utredningen synpunkter på lånesystemet från organisationer och sammanslutningar, såväl skriftligen som vid muntliga överläggningar. Därvid framkom bl a angelägenheten av att med förtur behandla den bokföringsmässiga redovisningen av skuldökning till följd av paritetslån och med den sammanhörande frågor. I september 1970 lämnades ett delbetänkande "Ränteomfördelning och vinstutdelning" (SOU 1971:67). I betänkandet föreslog man en särskild lagstiftning för den bokföringsmässiga redovisningen av paritetslån och räntelån.

Efter remissbehandling av betänkandet lämnades proposition till 1972 års riksdag. Förslagen i propositionen godtogs av

riksdagen och författningar i ärendet utfärdades. (Prop 1972:76, CU 1972:26, rskr 1972:178, SFS 1972:175.)

I propositionen uttalade chefen för inriksedepartementet bl a att det fanns skäl att tillsätta en ny utredning med uppgift att göra en mer grundläggande översyn av bostadsfinansieringen.

I samband med att bostadsfinansieringsutredningen sålunda tillsattes har paritetslåneutredningens arbete avslutats.

7.2.6 Diskussionen om paritetslån

Paritetslånesystemet var vid sin tillkomst och är fortfarande en okonventionell låneform. 1968 fanns inga likartade lån i andra länder, i Sverige kunde vissa paralleller dras med studiemedelsystemet. Värdesäkringskommitténs betänkande "Indexlån" (SOU 1964:1 och 2) innehåller vissa teoretiska grunder för en sådan låneform, men paritetslånens konstruktion är i övrigt anpassad till den bostadsmarknadssituation som gällde under 1960-talet.

Från och med januari 1973 tillämpas i Norge ett nytt lånesystem, utjämningslån. En viktig utgångspunkt vid införandet var önskemålet att sänka hyrorna i nyproduktionen. Avsikten i det norska systemet är att kapitalutgifterna skall uppräknas efter årliga beslut, varigenom återbetalning av det statliga lånet sker över tiden. Det förtjänar omnämnas i sammanhanget att kapitalmarknaden i Norge länge varit hårt reglerad med bl a förhållandevis låga räntor. I en utveckling med ökande räntor aktualiserades därför också av detta skäl en annan finansieringsform.

Det måste här anmärkas att paritetslånen som är en okonventionell låneform har betydande bostadspolitiska förtjänster. I olika angränsande frågor av underordnad betydelse, exempelvis sätt för bokföring har det omedvetet jämförts med traditionella lån. I och för sig från bostadsförsörjningssynpunkt

mindre viktiga frågor har därvid tilldragit sig stort intresse.

Diskussionen om paritetslånen har gällt både de principer och värderingar lånesystemet bygger på och de tekniska problem som uppträtt vid lånesystemets tillämpning.

De principiella frågorna har framför allt gällt om det finns något utrymme för att omfördela kapitalkostnader i tiden och - om så är fallet - hur stort detta utrymme är. Låneformen har uppfattats innebära en högre grad av osäkerhet beträffande framtida kapitalutgifter - eller om man så vill långivarens agerande - än de traditionella låneformerna.

De tekniska frågor som främst uppmärksammats har varit:

- paritetstalsberäkningen, som innebär att en byggprisstegring påverkar paritetstalet först efter två år
- tidpunkten för beslut om nya paritetstal, där besluten kommer för sent för att beaktas vid sedvanligt kalkyl- och förhandlingsarbete som ofta avser ett kalenderår i taget.
- bokföringsfrågan, som fått en temporär lösning genom ny lagstiftning (SFS 1972:175)
- fördelningen av skuldökning mellan långivare och låntagare med lägre övre lånegräns än 100 % av pantvärdet, där framför allt låntagare med en övre lånegräns på 85 % riskerar att komma i likviditetssvårigheter i början av paritetslånets löptid
- frågan om vid vilken tidpunkt avdragsrätt skall föreligga för debiterade räntor som lagts till låneskulden.

7.2.7 Kommentarer

Omfördelningsfrågan

Starkt förenklat har tre uppfattningar när det gäller omfördelningsfrågan kommit till uttryck i diskussionen om paritetslånen. Man har hävdat att

- omfördelning inte är möjlig och/eller önskvärd
- man bör återgå till den ursprungliga avsedda omfördelningen
- en större omfördelning än den ursprungligen avsedda är möjlig och/eller önskvärd.

Motiven för den första uppfattningen är huvudsakligen av fastighetsekonomisk art. Underhålls- och driftkostnader anses öka med husens ålder vilket motiverar en sjunkande kapitalkostnad. Traditionella låneformer anses dessutom ge bättre förutsättningar för långfristiga avkastningsbedömningar.

Härvid kan redovisas vilka effekter som paritetslånen får i bostadsprissänkande riktning.

När paritetslån började tillämpas förutsattes en omfördelning som ungefär motsvarade skillnaden mellan 5,1 % och 7.1 % av fastighetskapitalet. I dagsläget är den initiala omfördelningen större och motsvarar ungefär skillnaden mellan 5,1 % och 8,25 % av fastighetskapitalet. Beräkningarna förutsätter att omfördelningen inkluderar en rak amortering på 3,33 % av ursprungligt bostadslån.

Lån av traditionell typ utan subventioner eller omfördelning skulle således ge en bostadsprishöjning av mellan 35 och 40 kr/m^2 lägenhetsyta för 1972/73 års nyproducerade hyres- och bostadsrättslägenheter.

Den andra uppfattningen baseras på en sammanvägning av fastighetsekonomiska och hyrespolitiska överväganden där

de fastighetsekonomiska övervägandena på visst sätt anses ge restriktioner för hyrespolitiska mål.

Företrädare för båda dessa uppfattningar har krävt avskrivningar av uppkommen skuldökning eller delar därav.

Den tredje uppfattningen baseras också på en sammanvägning av fastighetsekonomiska och hyrespolitiska överväganden. Fastighetsekonomin anses inte där ge restriktioner för hyrespolitiska mål.

De kortsiktiga statsfinansiella aspekterna på bostadsfinansieringen kan lämnas utanför diskussionen om paritetslånesystemet. Det har förelegat en bred enighet om den svenska bostadspolitikens mål. Avvägningen mellan olika medel inom bostadspolitikens ram kan därför inte kortsiktigt påverka den totala statsfinansiella uppoffringen i väsentlig grad.

Långsiktigt påverkas den statsfinansiella situationen i första hand av vilken prisnivå och vilken prisstruktur man vill nå. Olika lånesystem ger dock olika långsiktiga effekter. Se bl a avsnitt 7.5.

Avskrivningsmöjlighet

I olika låneformer kan krav väckas på eftergift av del av låneskuld.

Av bilaga 4 framgår att en eftergift av fordringar på räntelån och skuldökningar föranledda av paritetslånesystemet inte ger någon omedelbar sänkning av kapitalutgifterna, utom marginellt i årgångarna 1958 och 1959, under förutsättning att primärlånen inte konverterats. Har primärlånen konverterats, vilket vanligen skett, innebär detta att inte heller dessa årgångar får sänkta kapitalutgifter vid en eftergift av räntelån.

Vid en avskrivning av skuldökningen för hus färdigställda 1968 (137,01 kr/m^2) skulle statens förräntningsanspråk (omfattande både ränta och amortering) på den ursprungliga skulden (300 kr/m^2) behöva understiga 2,66 % för att kapitalutgiften skall kunna sänkas. Förräntningskrav på 0 % medför en sänkning av kapitalutgiften med 8 kr/m^2.

Den senare effekten motsvarar en avskrivning av den totala bostadslåneskulden. Vid en avskrivning av samtliga paritetslån sänks kapitalutgifterna med mellan ca 8 kr/m^2 i hus färdigställda 1968 och 0 kr/m^2 i hus färdigställda 1972, 1973 och 1974.

Detta förutsätter eftergift av fordringsrätt till ca 8,8 miljarder kronor och förmodligen också att bostadslånen framdeles måste omvandlas till investeringsbidrag.

En väsentlig splittring beträffande skuldbelastning för olika årgångar av hus skulle därvid uppstå.

I detta sammanhang erinras om att en avskrivning av statens fordran inte låter sig jämföras med ett företags avskrivning av tillgångar. Aktiebolagslagens och skattelagstiftningens bestämmelser i dessa avseenden syftar främst till att vidmakthålla bolagets vinstavkastningsförmåga. Tillgångar, skulder och kapitalposter är värderade med hänsyn till detta syfte och visar alltså inte företagets förmögenhet. Avskriver företaget tillgångar innebär inte detta att företaget avsäger sig rätten till tillgångarnas framtida avkastning.

En eftergift av fordringsrätt till räntelån, paritetslån och skuldökning på paritetslån innebär däremot att staten överlåter rätt till framtida avkastning på fastigheterna till fastighetsägarna utan att någon väsentlig omedelbar sänkning av kapitalutgifterna blir följden. En sådan eftergift framstår inte som särskilt motiverad för hyresgäster och långivare.

Utvecklingsmöjlighet

Ovan har antytts att paritetslånesystemet kan justeras i vissa avseenden. Olika förändringsmöjligheter bör dock studeras under klart uttalade förutsättningar. Paritetslånesystemets tekniska komplexitet gör nämligen att effekterna av förändringar eljest är svåra att värdera.

Ett studium av möjligheterna att behålla paritetslånesystemet bör grundas på att det antingen kan fungera under nu gällande förutsättningar om amorteringstid för statslån, räntor etc eller under ändrade förutsättningar i dessa avseenden.

Dessa frågor tas upp till ytterligare behandling i avsnitt 7.5.

7.3 Nuvarande bostadsfinansiering vid ombyggnad

I princip kan ombyggda hus belånas på samma sätt som nybyggda vad avser bottenlån.

I samband med de senaste årens allmänna reformering av saneringspolitiken förändrades även den statliga bostadslångivningen vid ombyggnad.

Bostadslån till ombyggnad kan utgå om bostadslägenheterna efter ombyggnad minst uppfyller krav på lägsta godtagbara standard enligt kungörelsen (1973:532) om lägsta godtagbara standard för bostadslägenhet i vissa fall.

Lån kan utgå som paritetslån om den ombyggda fastigheten har nybyggnadsstandard i väsentliga avseenden.

Utgår inte lån i form av paritetslån återbetalas lånet i princip med fasta annuiteter. Amorteringstiden bestäms med utgångspunkt i husets återstående användningstid. Amorteringstiden kan dock vara högst 40 år.

Lånets storlek bestäms av låneunderlaget. Låneunderlaget motsvarar den ombyggnadskostnad länsbostadsnämnd godkänner. Låneunderlaget får dock inte överstiga låneunderlaget för ett motsvarande nybyggt hus.

Pantvärdet bestäms till fastighetens värde efter ombyggnad. Pantvärdet får dock inte överstiga pantvärdet för en motsvarande nybyggd fastighet.

7.4 Krav på bostadsfinansieringen

7.4.1 Allmänna erfarenheter

Bostadsfinansieringen är en av de väsentligaste delarna i ett bostadspolitiskt system som syftar till att bereda hela befolkningen goda bostäder till rimligt pris. Bostadsfinansieringens utformning är därför avhängig detta övergripande mål, givna yttre faktorer som påverkar bostadsefterfrågan t ex inkomster, byggpriser, räntor m m samt avvägningen mellan olika medel inom bostadspolitikens ram.

Verklighetsbedömningen är således av utomordentligt stor betydelse för bostadsfinansieringens utformning. Stora krav ställs på det långsiktiga perspektivet; en bostadsfastighet är unik som produkt på grund av sin livslängd.

Inkomstutveckling, byggprisutveckling, ränteförändringar etc kan följas bakåt i tiden och vi har därför ett relativt tillfredsställande historiskt långsiktsperspektiv på bostadsfinansieringen.

Detta innebär dock inte att vi därmed har något fullständigt underlag för framtidsbedömningar som sträcks ut till exempelvis en bostadsfastighets troliga eller möjliga brukningstid. Prognoser på längre sikt för enskilda delar av samhällsekonomin förefaller meningslösa. Däremot är möjligheterna större att göra rimliga antaganden om olika faktorers framtida samvariation. Bostadspolitiska kommitténs antagande om sambanden mellan ränta och byggprisutveckling ter sig nu, närmare tio år senare, t ex helt rimliga.

Det drag i utvecklingen sedan andra världskriget som får den mest uppenbara följden för hur kraven på bostadsfinansieringen bör formuleras, är byggprisstegringen.

Produktionspriset för statsbelånade flerfamiljshus har stigit från ca 450 kr/m^2 1950 till ca 1 350 kr/m^2 1973. Prisutveck-

lingen har varit mest markerad under perioderna 1951 - 53, 1963 - 66 och 1970 och tiden därefter. Prisstegringen har varit dämpad i mellanperioderna.

Om enhetliga traditionella kapitalkostnadsvillkor, exempelvis 7 % ränta och 1/60 årlig amortering av ursprunglig produktionskostnad skulle ha tillämpats under perioden 1950 - 73, skulle hus färdigställda 1950 ha en kapitalkostnad 1973 på ca 33 kr/m^2 och hus färdigställda 1973 ha en kapitalkostnad samma år på 117 kr/m^2.

Om kapitalkostnaderna skulle bli sådana är två slutsatser sannolika

- nyproduktionens omfattning skulle ha varit väsentligt lägre än den faktiskt varit under efterkrigstiden.
- i det äldre bostadsbeståndet skulle en omfattande förmögenhetsomfördelning från nyttjare till ägare i dag vara ett faktum (om inte hyrorna var reglerade med åtföljande bieffekter: tröghet på bostadsmarknaden, köordningsproblem och bristfälligt underhåll av bostadsbeståndet).

Om man anser att en fortsatt inflatorisk utveckling är trolig - även om en sådan inte är önskvärd av många skäl - bör detta förhållande rimligen beaktas vid bostadsfinansieringens utformning.

7.4.2 Rimliga priser i nyproduktionen och på bostadsmarknaden

En utförlig bakgrund beträffande principer och mål för bostadens pris och avvägningen mellan olika bostadspolitiska medel redovisas i avsnitten 6.7, 6.8 och 6.9.

De hyror som kalkylmässigt skulle vara erforderliga i nyproduktionen vid traditionella kapitalkostnadsvillkor utan subventionerande inslag från statens sida, t ex aktuella enhetslånevillkor för hela fastighetskapitalet, skulle vida över-

stiga betalningsförmågan hos flertalet hushåll.

Ett väsentligt krav på bostadsfinansieringen är således sedan åtskillig tid att den skall ge förutsättningar för ett rimligt pris i nyproduktionen.

Produktionsprisutvecklingen medför vid traditionella kapitalkostnadsvillkor att stora skillnader i kapitalkostnaderna uppkommer för bostäder producerade vid olika tidpunkter.

Om hyrorna bestäms av olika årgångars kostnader uppkommer prisskillnader som inte motiveras av skillnader i standard etc. En sådan bostadsprissplittring upplevs av bostadskonsumenterna som orättvis. Den skapar vidare en tröghet på bostadsmarknaden och försvårar därigenom ofta för den enskilde att på ett rimligt sätt lösa sin bostadsfråga.

Om hyrorna å andra sidan bestäms av kapitalkostnaderna för de senast producerade bostäderna inträffar en från kostnadssynpunkt omotiverad hyresstegring i det äldre bostadsbeståndet och därmed en förmögenhetsomfördelning från hyresgäster till fastighetsägare.

Det är således uppenbart att omfördelning av bostadspriserna inte enbart kan ske med andra medel än bostadsfinansieringen. En i klassisk mening "fri" bostadsmarknad existerar knappast i något land - och i varje fall inte utan att förenas med sociala vådor för stora befolkningsgrupper och ekonomiskt segregerande villkor.

Det bör också erinras om, att de olika upplåtelseformerna och det förhållandet att fastighetsägarstrukturen är mycket oenhetlig skapar praktiska hinder för rimliga bostadsprisförhållanden, om inte bostadsfinansieringen kan kompensera för inverkan från kapitalmarknadsvillkor och byggprisförändringar.

Ett väsentligt krav på bostadsfinansieringen är således att den skall ge förutsättningar för likvärdiga priser på bostads-

marknaden utan förmögenhetsomfördelning från nyttjare till ägare.

Formuleringen av kraven, att ge förutsättningar för rimligt pris i nyproduktionen och likvärdiga priser på bostadsmarknaden, måste särskilt noteras. Det ligger långt från vår föreställningsvärld att direkt vilja koppla de med hjälp av bostadsfinansieringen erhållna kapitalutgifterna med bostadspriserna. Den senare tidens utveckling på hyresmarknaden med ett ökande inslag av partsförhandlingar är ett väsentligt inslag.

Det har varit ett genomgående drag i efterkrigstidens bostadspolitik att så långt möjligt söka avskärma bostadsproduktionen från kraftiga ränteförändringar och hindra att variationer i räntenivån får direktverkan på bostadspriserna. Med dessa åtgärder skulle man skapa bättre förutsättningar för en rationell bostadsproduktion samt göra det möjligt att lättare överblicka kostnadsutvecklingen inom bostadsförvaltningen.

Frågan om tröghet mot förändringar - i regel ökning - av produktionspriserna har däremot inte tidigare varit lika uppmärksammad. Språngartade stegringar av produktionspriserna möttes vid början av 1950-talet med tillfälliga kapitalsubventioner. Paritetslånesystemet bygger på en anpassning till förändrade produktionspriser - i princip så att hyresnivån i beståndet lyfts till paritet med nyproduktionens priser med beaktande av åldringseffekter.

Erfarenheter från paritetslånesystemets tillämpning talar för att en viss tröghet i bostadsfinansieringssystemet också mot produktionsförändringar är önskvärd.

Ett väsentligt krav på bostadsfinansieringen är således att den skall utjämna kraftiga förändringar av räntor och produktionspriser.

7.4.3 Utjämning av kostnadsskillnader mellan upplåtelseformerna

Skattesystemets utformning ger, som framhållits på åtskilliga ställen i detta betänkande, stora skillnader i kostnader för hushållen vid olika upplåtelseformer. Storleken framgår bl a av bilaga 8 samt av det följande avsnittet 7.7.

Även bostadsfinansieringens utformning kan ge skillnader i kapitalkostnader mellan upplåtelseformerna. I paritetslånesystemet är basannuiteten för ägda småhus 5,3 % och för lägenheter i hyres- eller bostadsrättsform 5,1 %. Dessa tal bestämmer direkt de två första årens kapitalkostnader och efter uppräkning med paritetstalen också de följande årens. Skillnaderna är således ej särskilt betydelsefulla. De synes mera vara betingade av finansieringstraditioner än av en önskan att genomföra en kostnadsutjämning mellan upplåtelseformerna. Något större skillnader erhålls som följd av att finansieringsunderlaget är olika samt av att omfördelningen i paritetsbelånade hus endast omfattar låneunderlaget. En detaljerad redovisning av dessa effekter framgår av bilaga 8.

De mer betydelsefulla skillnaderna mellan upplåtelseformerna har som framgår ovan sitt ursprung i skilda skatterättsliga regler med under senare år påtagliga effekter på bostadsutgifter och bostadskonsumtion. Det är den mycket stora differensen mellan intäktsschablon och ränteläge som - egentligen mer eller mindre oberoende av låneskuldens storlek - utlöst dessa förhållanden.

Om skillnaderna mellan upplåtelseformerna ej skulle gå att eliminera eller minska väsentligt genom ändrade skatteregler, är således en tänkbar teoretisk utväg en avsevärt sänkt ränta för lån i fastigheter. För att nå neutralitet krävs en ränta för lån till samtliga bostadsfastigheter som genomsnittligt är 1,6 %. Beräkningen baseras på antagandet på 90 % lånefinansiering av nyare hus. Om hänsyn dessutom tas till det extra avdraget på 500 kr för villaägare blir den räntesats som ger neutralitet något lägre.

Det förefaller oss inte realistiskt att ställa anspråken på förräntning av investerat bostadskapital så lågt. Vi behöver därmed inte ytterligare gå in på de statsfinansiella konsekvenserna eller effekterna på bostadspriser och bostadskonsumtion.

Vi har därför inte utgått från att ett grundläggande krav på bostadsfinansieringen skall vara att den skall eliminera de upplåtelseformsbetingade kostnadsskillnaderna. Detta utesluter inte att vi har anledning att något belysa de skattemässiga konsekvenserna av våra förslag beträffande lånesystem eller att undersöka huruvida beskattningens effekter kan kompenseras genom bostadsfinansieringens utformning. Dessa frågor behandlas ytterligare i avsnitt 7.7.

Det här anförda innebär att vi som förutsättning för våra resonemang i de följande avsnitten 7.5 och 7.6 inför att skattemässig neutralitet råder mellan upplåtelseformerna - en förutsättning som inte är uppfylld i dagsläget.

7.4.4 Övriga styrande funktioner

Bostadsfinansieringen förutsätter regler för hur lånens storlek skall bestämmas i det enskilda fallet. Avgörande måste träffas om vilka åtgärder som är belåningsbara etc. I detta sammanhang vill vi betona att det med hjälp av den statliga långivningen skall vara möjligt att täcka en skälig produktionskostnad.

Det är därtill ett krav att belåningstekniken inte skall förhindra bebyggelseutformning, val av konstruktioner, material etc som i det enskilda fallet är motiverade. Detta innebär att ett val om hur ett bostadsförsörjningsbehov skall tillfredsställas inte bör bli beroende av om finansieringens uppbyggnad och/eller kapitalkostnadsvillkoren upplevs som mer eller mindre fördelaktiga av byggherrarna. Detta torde för närvarande vara speciellt väsentligt i samband med sanering och upprustning. Omfattningen och inriktningen av olika åtgärder och därmed kostnaderna för dessa bör i stället

bestämmas med utgångspunkt i om bostadspriserna för produkten som helhet blir rimliga.

7.4.5 Begränsningar

Det är givet att yttre faktorer, t ex kapitalmarknad, institutionella förhållanden m m kan ge restriktioner för kraven på bostadsfinansieringen.

I detta sammanhang är det dock i första hand av vikt att behandla bostadsfinansieringen från bostadsförsörjningssynpunkt.

Samhällets engagemang i bostadsfinansieringen motiveras ytterst av bostadens grundläggande betydelse för familjelivet, individens hälsa och arbetsförmåga, vila och rekreation.

Bostadspolitiken har därför kommit att medverka till en styrning av vissa andra sektorer i samhället, t ex kreditpolitiken. Vi utgår ifrån att sådana avvägningar även framdeles innebär att bostadsfinansieringen i första hand skall utformas efter bostadsförsörjningens krav.

7.4.6 Kommentarer

Bostadsfinansieringsutredningen lämnar inte i detta betänkande förslag om långivning vid ombyggnad. Denna avgränsning har måst göras av tidsskäl (se dock avsnitt 7.6.9).

Vi kommer av samma skäl inte heller att närmare gå in på finansieringsunderlagets utformning.

De krav på bostadsfinansieringen som redovisas i avsnitt 7.4.4 kommer därmed att aktualiseras i ett senare skede av utredningsarbetet.

7.5 Bostadsfinansieringens utformning vid nybyggnad

7.5.1 Allmänna synpunkter - de skilda paritetsproblemen

I föregående avsnitt har konstaterats att två grundläggande krav på bostadsfinansieringen är att den ska ge förutsättningar för ett rimligt pris i nyproduktionen och likvärdiga priser - paritetspriser - på bostadsmarknaden.

Det bör uppmärksammas att målet i bostadsfinansieringssammanhang gäller förutsättningar för prisbildningen. Avsikten är således inte, vilket också överensstämmer med nuvarande förhållanden, att införa en form av pris- eller hyresreglering via finansieringen.

Paritetsproblemet har flera delaspekter vilka i olika utsträckning kan påverkas med hjälp av bostadsfinansieringen. En genomgång av de olika paritetsproblemen görs i avsnitt 6.7. Med hänsyn till frågans centrala betydelse för bostadsfinansieringen redovisas tidigare framförda synpunkter även i detta sammanhang.

Diskussionen om paritetsproblem har i huvudsak avsett hyresmarknaden, men motsvarande problem finns givetvis också i fråga om bostadsrätter och egnahem. I det följande behandlas hyresmarknaden. Denna omfattar drygt hälften av tätorternas totala bostadsmarknad.

Det grundläggande och mest diskuterade paritetsproblemet är de nominella kostnadsskillnader som uppkommer mellan olika årgångar av hus på grund av inflation och i mindre grad på grund av olika ränte- och amorteringsvillkor för fastighetskapitalet.

Om hyrorna under längre tid binds till de räntor och byggnadskostnader som gällde vid produktionstillfället medför ränteförändringar eller förändringar av penningvärdet att

olika årgångar av hus får olika hyror för i fysiskt avseende likvärdiga lägenheter. Vid fortgående inflation kommer varje ny årgång av bostäder att bli dyrare än den föregående förutsatt att produktiviteten i byggandet inte ökar så snabbt att den kompenserar inflationen. Hyresstrukturen kommer därmed att i stort bestämmas av faktorer som ligger utanför bostadsmarknaden.

Andra paritets- eller hyressplittringsproblem kan uppkomma genom efterfrågeförändringar som sker snabbare än en eventuell prisanpassning. Detta gäller även om det t o m skulle finnas överskott av nybyggda lägenheter. Främst kan det gälla att andra bostäder förändras med tiden. Denna fråga kan därmed betecknas som ett problem på lokal nivå.

Det är i och för sig likgiltigt om hyresskillnader har uppkommit som följd av ändrade byggpriser eller av ändrade värderingar av läge.

För våra bedömningar måste vi emellertid skilja mellan de olika faktorer som orsakar dispariteter. Motverkande åtgärder måste nämligen utformas helt olika i de olika fallen. Inflation och vid olika tidpunkter skilda kapitalmarknadsvillkor kan till största delen behärskas via bostadsfinansieringen.

Markvärdeförändringar kan mötas med markpolitiska och andra medel på lokal nivå.

Speciella paritetsproblem uppkommer mellan upplåtelseformerna till följd av olika metoder för prissättning samt beskattningens effekter, där upplåtelseformen ägenderätt ger lägre bostadsutgifter än upplåtelseformerna hyresrätt och bostadsrätt vid i övrigt lika förutsättningar.

Vi kan sammanfattningsvis göra en distinktion mellan följande delområden av paritetsproblemet, nämligen paritet

- mellan beståndet i stort och nyproduktionen och därefter för de tillkommande årgångarna nyproduktion
- inom beståndet mellan bostäder som producerats vid olika tidpunkter
- inom beståndet mellan bostäder med olika läges- och miljökvaliteter
- mellan upplåtelseformerna.

Det först angivna paritetsproblemet bör angripas med bostadsfinansieringen som medel. De övriga paritetsproblemen ligger delvis eller helt utanför bostadsfinansieringens räckvidd som bostadspolitiskt medel.

7.5.2 Subventionsfrågor

Historisk bakgrund

Staten har från början av 1940-talet t o m 1967 påverkat kapitalkostnaderna inom bostadssektorn med subventioner med olika utformning under olika tidsperioder. Dessa har tillkommit för att stimulera bostadsproduktionen och påverka bostadspriserna, se även bilaga 1.

Från början av 1940-talet t o m 1959 - 60 utgick investeringssubventioner till bostadsbyggandet i form av under viss tid räntefria och stående lån: för flerfamiljshus tilläggslån och för småhus en del av egnahemslånet. Dessa subventioner kunde återkrävas om skäl senare skulle tala för detta. Investeringssubventionerna utformades m a o som villkorliga subventioner. Tilläggslånen har sedermera i viss utsträckning sagts upp till betalning och i övrigt efterskänkts medan de räntefria och stående delarna av egnahemslånen i allt väsentligt efterskänkts till småhusägarna.

Under stora delar av 1950- och 1960-talen har staten gett årliga subventioner för betalning av bottenlåneräntor och samtidigt tillämpat underränta på statslån till bostäder. Denna form av löpande subventioner förenades inte med någon återbetalningsskyldighet. Om utvecklingen på sikt innebär att berörda bostäder skulle kunna belastas med kostnaderna för den tidigare utgående subventionen saknas alltså möjligheter till återkrav. De löpande räntesubventionerna utformades alltså som villkorslösa subventioner.

Paritets- och räntelånesystemen ersatte 1968 de villkorslösa årliga räntesubventionerna. Lånen betraktades som subventionsfria eftersom reglerna för återbetalning ansågs innebära att låntagaren på sikt gav full ersättning till långivaren. Effekten av lånet är likväl subventionerande i början av lånets löptid även om subventionerna senare återbetalas. Paritetslånets effekter är därför jämförbara med en årlig subvention under förutsättning att denna ges som en villkorlig subvention.

Kommentarer

Det är uppenbart att de bostadspolitiska ambitionerna förutsätter en subventionering av nyproduktionen, oavsett subventionens formella benämning.

De historiska erfarenheterna bekräftar det rimliga i att subventioner till bostadssektorn skall vara villkorliga, d v s kunna återkrävas på sikt när kostnadsläget tillåter detta. Därigenom förhindras också en långsiktig förmögenhetsomfördelning till förmån för fastighetsägare.

Givetvis kan man inte ange formella kriterier på om det i någon situation skulle vara förnuftigt att efterskänka villkorliga subventioner. Risken är dock uppenbar att sådana beslut kommer att fattas med ett alltför kortsiktigt tidsperspektiv. Därmed minskar man eller t o m frånhänder man sig möjligheter till ett rimligt långsiktigt handlande. Avskrivningar av räntelån och skuldökning på paritetslån i nuläget vore ett exempel på detta, se avsnitt 7.2.7.

7.5.3 Förutsättningar för alternativa lösningar

I de följande avsnitten belyses alternativa möjligheter att utforma metoder för bostadsfinansieringen mot bakgrund av de grundläggande kraven

- förutsättningar för ett rimligt pris i nyproduktionen
- förutsättningar för likvärdiga priser på bostadsmarknaden utan förmögenhetsomfördelning från nyttjare till ägare
- utjämning av kraftiga förändringar av räntor och produktionspriser.

Konsekvenser av olika alternativ, statsfinansiellt och för kapitalutgifter i tillkommande bestånd, redovisas under homogena antaganden i det sammanfattande avsnittet 7.5.7. Valet av numeriska värden är av underordnad betydelse - avsikten är att belysa skillnader mellan olika låneformer.

7.5.4 Bostadssocial finansieringsform

Utgångspunkter

Kraven på bostadsfinansieringen är genomgående ställda med utgångspunkt i de boendes behov av ett tillräckligt bostadsutbud av god kvalitet till rimliga priser.

De boende är emellertid endast en grupp av intressenter i bostadsfinansieringssammanhang. Andra intressenter kan ställa krav som kommer i konflikt med de boendes, t ex fastighetslångivare och fastighetsägare. Fastighetsägarledet kan inte uppfattas som ett entydigt begrepp: boendet är vid bostadsrätt förenat med fastighetsägande i föreningsform och för småhusen oftast direkt förenat med fastighetsägande. Allmännyttiga och enskilda bostadsföretag har olika syften för sin verksamhet.

För statsmakterna kan avvägningen mellan reala och finansiella resurser för olika ändamål komma i konflikt med de boendes krav. Fastighetslångivare har krav på säker placering och hög avkastning på sitt kapital och fastighetsägare kan förvänta hög avkastning och förmögenhetstillväxt.

För oss är det naturligt att förutsättningslöst söka finna en finansieringsform som i första hand tillfredsställer de boendes krav - en bostadssocial finansieringsform.

Om detta exempelvis låter sig förena med konventionella krav på företagsekonomisk redovisning eller kan anpassas till krav från kapitalmarknaden, så som vi nu upplever dem, är en helt annan och i sammanhanget underordnad fråga.

Allmänna synpunkter

En i och för sig teoretiskt möjlig situation, i vilken bostadsproduktionen i varje ögonblick styrs av efterfrågan vid givna produktionspriser och marknadsräntor, har inte förelegat sedan lång tid. Statliga insatser har varit nödvändiga för att ge rimliga bostadspriser.

Det förefaller inte vara särskilt djärvt att konstatera att den tidigare finansieringen och det nu gällande bostadsfinansieringssystemet (paritets- och räntelånen) i hög grad bedöms med utgångspunkt i gängse fastighetsekonomiska betraktelsesätt. Den nyhet som paritetslånesystemet representerade - omfördelningstanken - har mötts av negativa reaktioner från åtskilliga håll.

Vi anser att utjämningslån kan innebära en praktisk lösning av bostadsfinansieringen som ger möjlighet att tillfredsställa relativt långtgående bostadssociala ambitioner, samtidigt som det finns möjligheter att anknyta till rådande institutionella former.

Med utjämningslån avses en finansieringsform som medger en omfördelning i tiden med syftet att utgifterna skall hållas lägst i början av lånets löptid. Att de lägre kapitalutgifterna måste förknippas med någon form av villkorlighet är naturligt. Det vore i hög grad oförnuftigt att låta fastighetsägarsidan åtnjuta fördel av marknadsmässigt låga kapitalutgifter utan att förknippa detta med återbetalningsplikt eller framtida kompensation i andra former.

Paritetslånen representerar med det använda betraktelsesättet en teknisk lösning av utjämningslånen. Andra tekniska utformningar och en striktare tillämpning av bostadssociala målsättningar antyder omedelbart en rad intressanta utvecklingsmöjligheter.

I bilaga 6 lämnas en redovisning för utformningen av utjämningslån baserad på de grundläggande kraven på bostadsfinansieringen. Av bilagan torde framgå förutsättningar i övrigt för utjämningslån, konstruktion och vissa konsekvenser.

Terminologi

För att ange det första årets kapitalutgift i ett utjämningslånesystem användes den från det norska systemet hämtade termen betalningsprocent.

Om denna multipliceras med ett finansieringsunderlag som motsvarar ett skäligt produktionspris erhålls det första årets kapitalutgift.

Med utjämningsfaktor menas det tal med vilket det första årets kapitalutgift årligen skall multipliceras för att kapitalutgifterna skall öka i tiden med hänsyn till priserna för nyproducerade bostäder - vilket också skall ge långivaren kompensation för uppoffringar i ett tidigare skede.

Rimligt pris i nyproduktionen - betalningsprocenten

Bedömningen av vad som är rimligt pris i nyproduktionen bestämmer betalningsprocentens storlek. Utrymmet för kapitalutgifter är vad som återstår av det rimliga priset sedan man gjort avdrag för kalkylerade kostnader för drift, underhåll och bränsle.

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

Likvärdiga priser i bostadsbeståndet - utjämningsfaktorn

I en normal föreställningsvärld ingår att en ny bostad är bättre än en gammal och då också bör kosta mer med utgångspunkt i den paritetsaspekt som är av intresse i samband med bostadsfinansieringen.

Den nödvändiga löpande anpassningen av priserna i bostadsbeståndet till priserna i nyproduktionen sker med hjälp av en utjämningsfaktor. Denna utjämningsfaktor behöver inte ta hänsyn till de boendes betalningsförmåga - det har man redan gjort när man fastställde betalningsprocenten för de nyproducerade bostäderna. Den skall endast ge uttryck för hur priserna i beståndet bör förändras med hänsyn till priset i nyproduktionen och de äldre bostädernas lägre värde till följd av allmänt åldrande och slitage.

En sådan anpassning av priserna i bostadsbeståndet är möjlig och utjämningslångivaren kan därmed begära ersättning för de lån fastighetsägaren fått.

Konsekvenser

Effekterna för de boende av det här skisserade utjämningslånet är att bostadsproduktionen kommer att styras av sociala mål.

Prisförutsättningarna blir goda i bostadsbeståndet.

Fastighetsägarna kan inte räkna med att tillgodogöra sig inflationsvinster genom fastighetsinnehav. Lånesystemet påverkar däremot inte deras möjligheter att dra nytta av duglighet i förvaltningen eller av lägesbetingade värdeökningar.

Frågan om amorteringstider etc för de statliga lånen underordnas lånens sociala motiv. Man kan visserligen med matematiska samband ange om och hur lånet kommer att "amorteras". Några egentliga förutsägelser om hur förhållandena på sikt kommer att gestalta sig kan vi inte göra - det är det enda vi säkert vet. Påståendet är lika korrekt vilken lånetyp eller finansieringsform vi än använder. En något så när hygglig prognos över en tio- femtonårsperiod kan möjligen göras. Faran med beräkningar som sträcks ut långt över tiden kan illustreras med att små skillnader i antagandena kan ge stora skillnader i resultat.

Exemplifiering

För att åskådligt kunna visa hur ett utjämningslån är konstruerat redovisar vi några mycket enkla exempel.

Exempel 1 Bestämning av betalningsprocenten

Rimligt pris	80 kr/m^2
Kalkylerade kostnader för drift, underhåll och bränsle	40 kr/m^2
Återstår för kapitalutgift	40 kr/m^2
Finansieringsunderlag (= produktionspris)	1 000 kr/m^2
Betalningsprocent	$\frac{40}{1\,000} = 4\ \%$

Exempel 2 Kapitalutgiftens förändring för ett hus byggt år 0

Finansieringsunderlag	1 000 kr/m^2
Utjämningsfaktor	+ 3 %/år
Betalningsprocent	4,0 %

År	Utjämningsfaktor resp år	Finansieringsunderlag	Betalningsprocent	Kapitalutgift kr/m^2
0	1,00	1 000	4,0	40,00
1	1,03	1 000	4,0	41,20
2	1,06	1 000	4,0	42,44
3	1,09	1 000	4,0	43,71
4	1,13	1 000	4,0	45,02

Exempel 3 Kapitalutgifter för hus byggda olika år

Finansieringsunderlag	1 000 kr/m^2
	+ 4,5 %/år
Utjämningsfaktor	+ 3 %/år
Betalningsprocent	4,0 %

År	Kapitalutgift för hus byggt år 0 kr/m^2	Finansieringsunderlag för hus byggt resp år	Kapitalutgift för hus byggt resp år kr/m^2
0	40,00	1 000	40,00
1	41,20	1 045	41,80
2	42,44	1 092	43,68
3	43,71	1 141	45,64
4	45,02	1 193	47,72

Kommentar

Denna redovisning är gjord från renodlade bostadssociala utgångspunkter. När vi i följande avsnitt 7.6 lämnar förslag

till nytt lånesystem har vi utgått från dessa grundläggande krav på ett bostadsfinansieringssystem och från de övriga restriktioner som vi har anledning att beakta.

7.5.5 Förändringar av ränte- och paritetslån

Några allmänna synpunkter

Paritetslånesystemet har byggts upp kring vissa variabler, nämligen basannuitet, paritetstal och räntor. Vid konstruktionen av lånesystemet antog man att de båda senare skulle utvecklas utifrån egna förutsättningar (byggprisutveckling och det allmänna ränteläget). Däremot skulle basannuiteten kunna ändras i den mån så behövdes för att uppfylla en av förutsättningarna för systemet, den att amorteringstiden för statslånet borde vara begränsad till ca 30 år. Därvid skulle basannuiteten ändras lika för alla i systemet ingående årgångar av hus.

Bland fördelar med paritetslånen som särskilt betonas är att systemet medverkar till att hålla hyrorna i nyproduktionen nere. I dagens prisläge innebär paritetslånen att kapitalutgiften första året minskas med drygt 40 kr/m^2 jämfört med om lånen skulle återbetalas enligt traditionella lånevillkor. Systemet innefattar i sig inte något subventionsmoment i vanlig mening eftersom dessa 40 kr är avsedda att återbetalas genom omfördelning av kapitalkostnaderna i tiden.

I det följande prövas möjligheter till förändringar inom paritetslånesystemets ram.

Ett studium av möjligheterna att behålla paritetslånesystemet bör grundas på att det antingen kan fungera under nu gällande förutsättningar om amorteringstid för statslån, räntor etc eller under ändrade förutsättningar i dessa avseenden.

Oförändrade förutsättningar i fråga om amorteringstid och räntor

Under nu gällande förutsättningar för paritetslånesystemet (7,3 % bottenlåneannuitet, 7,25 % statslåneränta) och en antagen paritetstalsökning om 3 % per år är en basannuitet om 5,1 % för låg för att statslånen skall kunna amorteras på ca 30 år. En eventuell ökning av räntorna skulle medföra ytterligare förlängning av amorteringstiden vid denna basannuitet, såvida inte paritetstalen också kom att öka. Nuvarande basannuitet är således ur rent låneteknisk aspekt för låg med hänsyn till dagens ränteläge.

För att systemet skall kunna fungera under ovan givna förutsättningar vad gäller räntor, paritetstal och amorteringstid skulle basannuiteten för nybyggda flerfamiljshus behöva ökas till 5,7 %, d v s med 0,6 enheter jämfört med nu gällande basannuitet. En sådan ökning skulle medföra drygt 10 % höjning av kapitalutgifterna för dessa hus. Första årets kapitalutgift skulle således öka från ca 66 kr/m^2 till 73 kr/m^2 (avser nyproduktion i 1972 års kostnadsläge).

Kapitalutgifterna skulle öka även i de tidigare årgångar av hus som ingår i paritetslånesystemet. Under ett strikt iakttagande av att amorteringstiden för statslånen skall vara 30 år, måste emellertid basannuiteten varieras i någon utsträckning för de olika årgångarna 1968 - 1973, beroende på att annuiteten på bottenlån för dessa årgångar varierar. En lägre bottenlåneannuitet ger en lägre basannuitet och omvänt. Kapitalutgifternas storlek över tiden kommer då att variera mellan olika årgångar av hus beroende på ränteläget vid belåningstillfället.

För exempelvis 1968 års flerfamiljshus, med en annuitet på bottenlånen om ca 6,8 %, skulle basannuiteten behöva ökas till ca 5,3 % medan den skulle behöva ökas till 5,7 - 5,8 % för 1971 års hus med en bottenlåneannuitet på ca 7,5 %.

Kravet på en 30-årig amorteringstid för de äldre årgångarna

av hus skulle förutom behovet av att höja basannuiteten även behöva medföra en omedelbar uppjustering av paritetstalen i nivå med statistiska centralbyråns förslag. Detta skulle ytterligare öka kapitalutgifterna. Ökningen av kapitalutgifterna för t ex 1968 års hus kan av denna anledning beräknas till ca 6 kr/m^2.

Beräkningarna visar att det är mer eller mindre omöjligt att hålla fast vid ovan redovisade utgångspunkter i fråga om amorteringstid och räntor. Kapitalutgifterna skulle behöva ökas kraftigt och nivån är redan hög. Denna utveckling skulle helt strida mot kravet på rimliga hyror.

Kravet på en relativt fix amorteringstid kan, som ovan sagts, medföra att basannuiteten måste variera för olika årgångar av hus om räntorna på bottenlånen ändras i mer väsentlig utsträckning. Därigenom rubbas förutsättningarna för likvärdiga kapitalutgifter. En sådan likvärdighet förutsätter samma basannuitet för alla årgångar vilket i sin tur förutsätter att amorteringstiden tillåts vara olika lång för olika hus. Vid betydande ränteförändringar kan skillnaden i skuldökning och amorteringstid bli väsentlig.

Ändrade förutsättningar

Ovanstående avsnitt visade svårigheterna att nu få systemet att fungera enligt de ursprungliga intentionerna. Vi skall därför studera möjligheterna att med ändring av förutsättningarna få paritetslånesystemet att fungera. Detta kräver då subventioner (villkorliga eller villkorslösa) i någon form, eller förlängda amorteringstider för att man skall kunna uppfylla kraven på en acceptabel kapitalkostnadsnivå.

Som förutsättning för följande beräkningar gäller att kapitalutgifterna för låntagaren skall medge en rimlig hyresnivå. Basannuiteten antas vara 4,0 %. Paritetstalet beräknas öka med 3 % årligen.

Sänkt basannuitet och utsträckt amorteringstid på statslånet

En sänkt basannuitet skulle vid nuvarande räntenivå på kreditmarknaden medföra att statslånet kom att stiga kraftigt för att fylla ut underskottet i de fasta betalningarna på bottenlån. Låneskulden ökar således och amorteringstiden förlängs.

Som framgått tidigare kan inte ens den nu gällande basannuiteten om 5,1 % leda till att statslånen återbetalas inom 30 år, eftersom basannuiteten är beräknad efter en lägre ränta än den rådande. Amorteringstiden vid nu gällande förutsättningar kan beräknas till ca 45 år. Den ursprungligen avsedda amorteringstiden måste således förlängas.

I följande tabell ges exempel på vilka amorteringstider som blir följden av ändrad basannuitet och olika statslåneräntor.

Tabell 7.6 Utveckling av kapitalutgifter, låneskuld och amorteringstid vid vissa förändrade förutsättningar för paritetslånesystemet.

Förutsättningar: Basannuitet 4,0 %
Paritetstalsökning 3 %/år
Bottenlåneannuitet 7,3 %
Produktionskostnad = låneunderlag 1 000 kr/m^2

År	Kapitalutgift	Statslåneskuld			
		Statslåneränta			
		2 %	4 %	5 %	6 %
1	40	317	323	326	329
10	52	425	512	561	615
20	70	408	639	786	974
30	94	42	574	898	1 341
31	97	-			
40	127		182	722	1 628
43	138		-		
49	165			-	
50	170				1 646
60	229				1 012
67	282				-

För att en sänkning av basannuiteten till 4 % skall vara möjlig och statslånen kunna återbetalas inom ca 60 år krävs, vid en bottenlåneannuitet som den nu gällande om 7,3 %, att statslåneräntan sänks till mellan 5 och 6 %. Staten måste subventionera denna sänkning. Subventionsbehovet blir mindre ju längre amorteringstid som tillåts. Om bottenlåneannuiteten ökar krävs i motsvarande grad ökade statliga subventioner, exempelvis genom ytterligare sänkning av statslåneräntan.

Som framgått av ovanstående innebär krav på en 30-årig amorteringstid och en basannuitet på 4,0 % att statslåneräntan måste sänkas till 2 %.

System med dubbla basannuiteter

För att med bevarande av paritetslånesystemet få acceptabla kapitalutgifter kan man använda ett system med dubbla basannuiteter. Enligt denna metod anpassas en basannuitet till den nivå som krävs för att statslånet skall återbetalas inom 30 år. Statsmakterna fastställer dessutom en annan basannuitet som hyrespolitiskt kan godtas. Den senare debiteras låntagaren. Mellanskillnaden mellan dessa subventioneras direkt av staten.

Följande förutsättningar skulle kunna gälla för ett system med dubbla basannuiteter.

	Basannuitet	Bottenlåne-annuitet	Statslåne-ränta
Villkor för 30 års amorteringstid	5,7 %	7,3 %	7,25 %
Debiterad basannuitet	4,0		

Tabell 7.7 Subventionsbehov, kr/m^2, vid dubbla basannuiteter

År	Kapitalutgift basannuitet		Subventionsbehov
	4,0 %	5,7 %	
1	40	57	17
10	52	74	22
20	70	100	30
28	89	126	37

Kommentarer

Som visats ovan förutsätts stora hyreshöjningar i bestånd och nyproduktion om paritetslånesystemet skall bringas fungera enligt de förutsättningar som gällde då systemet infördes. Så stora höjningar ter sig omöjliga att genomföra.

Kan man i vissa avseenden släppa på dessa förutsättningar och dessutom komplettera systemet med direkta statliga subventioner finns det olika möjligheter att få ett fungerande system.

Behåller man kravet på 30-årig amorteringstid för statslånen krävs en basannuitet på ca 5,7 % med nuvarande bottenlåne- och statslåneräntor. Skillnaden mellan denna annuitet och en godtagbar måste sålunda subventioneras. Detta kan ske genom räntebidrag för enhetslånen, sänkt statslåneränta eller ett system med "dubbla basannuiteter".

Kan man förlänga amorteringstiderna på de statliga lånen minskar subventionsbehovet. Vid bibehållen 7,3 %-ig annuitet på enhetslånen skulle statslåneräntan kunna sättas till 4-6 %, varvid amorteringstiden blir ca 40 - 65 år. Staten skulle alltså få ta på sig kostnaderna för mellanskillnaden mellan denna ränta och kostnaderna för den egna upplåningen.

Räntan på bottenlånen binds i allmänhet för åtminstone tio år. Fastigheternas totala kapitalkostnader över tiden påver-

kas av ränteläget det år då lånen tas. Om man inte motverkar detta med andra åtgärder kommer alltså amorteringstiden för statslånen i ett paritetslånesystem att variera beroende på räntenivån vid belåningstillfället. För att motverka dessa variationer i amorteringstider måste man i stället, enligt ovan skisserade system, låta räntan på statslånet variera mellan årgångarna i de fall då ändringar skett i bottenlåneräntan. En möjlighet att undvika detta är att skapa statliga garantier för en fast enhetslåneannuitet.

Om paritetslånesystemet skall bringas att fungera enligt de krav på finansieringen som vi formulerat, krävs således stora förändringar.

7.5.6 Traditionella lån

Inledning

Som en ytterligare bakgrund för bedömning av lånesystem skall vi här studera om traditionella lån skulle kunna tillämpas och vilka ändringar som skulle behöva göras för att tillgodose de krav som ställs på finansieringssystemet. Vi utgår därvid bl a från direktiven som i detta stycke innehåller följande:

> "..... ett system med nominella lånevillkor. Även detta alternativ får hyrespolitiska effekter som kan behöva reduceras genom generella subventioner. Dessa kan ha formen av direkta bidrag, vilkas storlek klart framgår och som successivt trappas ned i takt med husets stigande ålder. Systemet måste utformas så att det inte kommer i konflikt med hyreslagens regler om bruksvärdehyror samtidigt som det är angeläget att systemet inte ger utrymme för betydande överskott i fastighetsförvaltningen. Också ett nominellt system måste med andra ord ha inslag av kostnadsparitet mellan hus av olika årgångar."

Med traditionella lån avses här lån med rak amortering eller fast annuitet till kapitalmarknadens räntor.

Traditionella lån utan subventioner

I avsnitt 6.2 har vi redovisat hypotetiska kapitalutgifter vid finansiering med traditionella lån för lägenheter i statligt belånade flerfamiljshus byggda åren 1958 - 1974. Med en sådan finansiering får årgång 1958 en kapitalutgift på 38 kr per m^2 1974, medan kapitalutgiften för årgång 1974 beräknats till 119 kronor per m^2 samma år.

De stora skillnaderna mellan årgångarna beror framför allt på att den ursprungliga produktionskostnaden bildar underlag för kapitalutgifterna; ökade produktionskostnader över åren ger därför upphov till ökande skillnader i kapitalutgifter.

Detta lånesystem ger sålunda höga kapitalutgifter i nyproduktionen och stora skillnader mellan årgångarna. Med de krav som ställs på bostadsfinansieringssystemet är det otänkbart att acceptera sådana effekter.

Frågan uppkommer då om traditionella lån med subventioner tillgodoser kraven på förutsättningar för rimligt pris i nyproduktionen och likvärdiga priser i bostadsbeståndet.

Traditionella lån med villkorslösa, stående subventioner

Som förutsättningar för kalkylerna väljer vi

- låneunderlag = pantvärde = produktionskostnad: 1 000 kr/m^2
- enhetslån med en ränta på 7,2 % och en annuitet på 7,3 % (d v s 60 års amortering) för 70 % av produktionskostnaden
- statliga bostadslån med en ränta på 7,25 % och en annuitet på 8,3 % (d v s 30 års amortering) för 30 % av produktionskostnaden
- rimlig kapitalutgift första året: 4 %, d v s 40 kr/m^2.

Det kan här anmärkas, att statliga bostadslån inte för närvarande kan återbetalas med fast annuitet vid nybyggnad. En

modifierad annuitetsmetod tillämpas dock vid ombyggnad.

Första årets kapitalutgift skall alltså vara 40 kr/m^2. Detta leder till ett subventionsbehov på 36 kr/m^2, framräknat enligt följande:

- enhetslån, annuitet 7,3 %: 51:10
- statslån, annuitet 8,3 %: 24:90
- summa kapitalutgifter: 76:00

Genom en sådan subvention kan priset i nyproduktionen vid introduktionstillfället läggas på en rimlig nivå. Förblir subventionen stående, d v s ligger kvar på 36 kr/m^2 och år för samma årgång hus, kan inte kravet på likvärdiga priser i bostadsbeståndet uppehållas i en inflatorisk ekonomi, om inte tillkommande hus ges en med tiden ökande årlig subvention.

Tekniken förutsätter således ett för kommande årgångar lägre procenttal än 4, för att uppfylla paritetskravet.

Det förhållandet att de statliga lånen för nybyggnad hittills förbundits med raka amorteringar (när inte omfördelning tillämpas) förändrar inte situationen i sak. Raka amorteringar över 30 år höjer subventionsbehovet vid produktionstillfället med närmare 7 kr/m^2 till 42:85 kr/m^2 med de givna förutsättningarna. Subventionen blir dock i så fall inte längre oförändrad utan minskar med tiden. Därigenom blir dock paritetsförutsättningarna ytterligare sämre än i det först angivna exemplet, eftersom både produktionsprisförändringar och kapitalutgiftsutvecklingen för beståndet verkar i samma riktning.

Traditionella lån med villkorslösa, ökande subventioner

En stående subvention kräver, som angetts ovan, ökande subventioner för tillkommande årgångar hus om inte paritetskravet skall släppas.

Om ett rimligt pris nås vid en annuitet på 4 % av hela fastighetskapitalet enligt föregående exempel, skulle annuiteterna för tillkommande årgångar behöva sättas allt lägre med hänsyn till en sannolik produktionsprisstegring. Annuiteten blir därigenom så småningom negativ för tillkommande årgångar av hus.

Traditionella lån med villkorslösa, avtrappande subventioner

Tanken på ett traditionellt lånesystem med avtrappande subventioner finns direkt berörd i bostadsfinansieringsutredningens direktiv.

Vid redovisningen av ett sådant lånesystem utgår vi från att det rimliga priset i nyproduktionen ger utrymme för en annuitet på 4 % av produktionspriset 1 000 kr/m^2 i utgångsläget.

Kapitalmarknaden antas kräva en förräntning motsvarande en annuitet på 7 %. Av enkelhetsskäl räknas här med att annuiteten avser ett enda lån.

Subventionen - skillnaden mellan 4 och 7 % - antas avtrappas med 0,3 procentenheter per år. Efter 10 år når således varje årgång ett subventionsfritt läge. För ett studium av paritetsförutsättningarna antar vi att produktionspriserna stiger med 3 % per år.

De annuiteter som utgår vid olika tidpunkter framgår av följande tablå. Annuiteten anges i procent av ursprungligen investerat kapital.

Hus byggt år	Annuitet resp år			
	0	9	19	29
0	4,00	6,70	7,00	7,00
9		4,00	6,70	7,00
19			4,00	6,70
29				4,00

De kapitalutgifter som erhålls under ovan angivna förutsättningar om produktionsprisstegring framgår av nedanstående tablå. Kapitalutgifterna uttrycks i kronor per m^2 och år.

Hus byggt år	Kapitalutgift resp år			
	0	9	19	29
0	40	67	70	70
9		52	87	91
19			70	118
29				94

Som framgår ger systemet dåliga förutsättningar för likvärdiga priser. Priset i nyproduktionen ligger lägre än i det något tidigare byggda. Man erhåller också egendomliga pucklar i prisstrukturen. Det 10 år gamla beståndet är alltid dyrast, medan det yngre och äldre är billigare.

Det kan ifrågasättas om ett system med sådana konsekvenser för bostadspriserna som de redovisade har möjlighet att fungera.

Orsaken till de egendomliga bostadsprisförutsättningarna i det skisserade lånesystemet är främst att subventionerna avvecklas för snabbt i förhållande till produktionsprisutvecklingen. En långsammare subventionsavveckling; 0,15 procentenheter per år, vid i övrigt lika förutsättningar, ger följande resultat vad gäller annuiteter.

Hus byggt år	Annuitet resp år			
	0	9	19	29
0	4,00	5,35	6,85	7,00
9		4,00	5,35	6,85
19			4,00	5,35
29				4,00

De kapitalutgifter som erhålles redovisas i följande tablå.

Hus byggt år	Kapitalutgift resp år			
	0	9	19	29
0	40	54	69	70
9		52	70	89
19			70	94
29				94

En mer långsam subventionsavveckling (ovan angiven till 20 år) synes påverka paritetsförutsättningarna i gynnsam riktning under den period subventionsavvecklingen pågår i hela beståndet. Detta är dock inte bestående för tiden efter subventionsavtrappningen. Båda förhållandena torde framgå av ovanstående tablå.

Om man i stället tänker sig en traditionell uppdelning mellan bottenlån och statliga lån förändras inte resultatet principiellt på något avgörande sätt.

Skall subventionsavtrappningen helt och hållet klaras med hjälp av det statliga lånet kommer därmed inte dettas storlek och den rimliga kapitalutgiften att vara oberoende av varandra.

Kommentarer

Det torde stå helt klart av ovan redovisade kalkyler och resonemang att traditionella lån utan subventioner inte uppfyller de krav som ställs på finansieringssystemet och som förutsattes redan i direktiven.

Genom en fast subvention av typen produktionskostnadsbidrag i förening med t ex räntebidrag kan rimliga priser i nyproduktionen uppnås. Likvärdiga kapitalutgifter mellan årgångarna erhålles dock inte. Kostnaderna för statsverket blir betydande.

Genom varierade subventioner kan bättre förutsättningar för likvärdiga priser skapas. Låter man subventionen stiga i takt med prisutvecklingen nås omsider en gräns då någon kapitalersättning inte kan tagas ut. Detta system torde inte kunna tillämpas. I stället får man söka avtrappa subventionerna i takt med prisutvecklingen i nyproduktionen.

De redovisade kalkylerna visar dock att en snabb subventionsavveckling ger konsekvenser i kapitalutgifternas variation med årgångarna som inte kan accepteras.

En mer långsam subventionsavveckling synes ge rimliga förutsättningar för utjämning av kapitalutgifterna under de år som avvecklingen pågår. Därefter är kapitalutgifterna i det äldre beståndet oförändrade medan de kan väntas fortsätta att öka i nyproduktionen. Efter hand uppkommer sålunda skillnader som inte ger förutsättningar för likvärdiga priser.

Den främsta invändningen mot ett system med traditionella lån i den form som här studerats är att subventionerna är villkorslösa. De kan alltså inte krävas tillbaka även om utvecklingen skulle göra ett återkrav möjligt sett i det längre tidsperspektivet. Detta innebär att långivaren, som från början gör stora uppoffringar överlåter de framtida avkastningsmöjligheterna till fastighetsägarledet.

7.5.7 Sammanfattande jämförelser

Inledning

I detta avsnitt jämförs det i avsnitt 7.5.4 skisserade utjämningslånet med traditionella lån med varierade antaganden om subventioner. Jämförelserna avser statsfinansiella konsekvenser och kapitalutgifter i bostadsbeståndet vid olika tidpunkter. Paritetslånet är principiellt ett utjämningslån ooh behöver i detta sammanhang därför inte behandlas särskilt.

Siffermässig jämförelse

Av intresse är bl a att belysa totalperspektivet och de statsfinansiella konsekvenserna.

I detta sammanhang kan vi tillåta oss den förenklingen att sammanslå de två aspekterna till en. Betraktat i reala termer är det likgiltigt huruvida kreditförsörjningen till bostadsinvesteringar sker via kreditinstitut eller via statsbudgeten. Därför används i räkneexemplen den förutsättningen att staten svarar som ensam långivare för hela utlåningen till bostadsbyggandet (en modifiering som anknyter till nu gällande finansieringspraxis, som mycket väl kan bestå även med utjämningslån, ändrar inte på resultatens principiella innebörd, endast på siffrornas storlek).

Jämförelsen i sin helhet görs för fyra olika lånetyper, nämligen:

A. utjämningslån, som ger rimlig hyra i nyproduktionen och förutsättningar för prisparitet

B. traditionella lån som ger rimlig hyra i nyproduktionen och förutsättningar för prisparitet (d v s förutsätter en låg annuitet i utgångsläget och därefter sjunkande annuiteter för tillkommande årgångar av hus)

C. traditionella lån som ger rimlig hyra i nyproduktionen men för vilka kravet på förutsättningar för prisparitet släpps (förutsätter likväl en låg annuitet i utgångsläget men denna kan sedan hållas konstant för tillkommande årgångar)

D. traditionella lån med rimlig hyra i nyproduktionen (förutsätter låg annuitet i utgångsläget), för vilka lån subventionerna i form av låg utgångsannuitet avvecklas tämligen snabbt med tiden.

Eftersom avsikten är att belysa skillnaderna mellan de olika låneformerna är valet av kalkylförutsättningar i sig av mindre

intresse, om jämförelsen görs under homogena antaganden. Vi har valt numeriska värden som inte omedelbart igenkänns i verkliga förhållanden, eftersom de olika alternativen skall belysas förutsättningslöst. Siffrorna är likväl så realistiskt valda att de tjänar syftet.

Vi antar en nyproduktionsvolym av 50 000 lägenheter à 100 m^2 per år. Produktionskostnaden (vilken översiktligt också förutsättes utgöra finansieringsunderlag) är 1 000 kr per m^2 i utgångsläget. Byggpriserna antas öka med 3 % per år. Betalningsprocenten/annuiteten sätts genomgående till 4 % i nyproduktionen utom för låneform B - för denna lånetyp krävs nämligen sjunkande procenttal.

I utjämningslånesystemet, A, antas att utjämningsfaktorn fastställs öka med 3 % per år. Ett lägre tal innebär att statens inkomster ökar långsammare, ett högre att de ökar snabbare. Skillnaderna mellan lånesystemen kommer att framgå oavsett utjämningsfaktorns storlek. Ett annat tal än 3 % förändrar således inte resultaten i sak.

I systemet med traditionella lån enligt C förutsätts att återbetalning sker med fasta annuiteter, vilka således hålls på samma nivå år från år för respektive fastighet.

Subventionsavvecklingen i låneformen D sker genom en höjning av utgångsannuiteten med 0,3 procentenheter per år i 10 år.

Några sifferuppgifter för de olika systemens verkningar år för år finns redovisade i bilaga 6. Bilagan innehåller också några illustrerande figurer.

De kapitalersättningar, uttryckta i procent, som utgår från låntagare till långivare i de olika lånesystemen vid olika tidpunkter framgår av följande tablåer. Kapitalersättningen anges i % av ursprungligt investerat kapital.

Lånetyp	Kapitalersättning					
	år 0, för hus byggt	år 9, för hus byggt		år 19, för hus byggt		
	år 0	år 0	år 9	år 0	år 9	år 19
A	4,00	5,22	4,00	7,01	5,38	4,00
B	4,00	4,00	3,07	4,00	3,07	2,28
C	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
D	4,00	6,70	4,00	7,00	6,70	4,00

Lånetyp	Kapitalersättning år 29 för hus byggt			
	år 0	år 9	år 19	år 29
A	9,41	7,22	5,38	4,00
B	4,00	3,07	2,28	1,70
C	4,00	4,00	4,00	4,00
D	7,00	7,00	6,70	4,00

Resultat - statsfinansiella konsekvenser

Lånetypernas konsekvenser i det statsfinansiella perspektivet framgår av de följande tablåerna.

Med likviditetsuppoffring avses här årets utgifter för nybyggnad minskade med inflytande kapitalersättning från tidigare byggda hus. Hänsyn tas härvid ej till hur utlåningen från staten finansierats.

Likviditetsuppoffring resp år, mkr.

År	A. Utjämningslån	B. Trad. lån m paritet	C. Trad. lån u paritet	D. Trad. lån m snabb subv.avtr.
0	4 800	4 800	4 800	4 800
9	3 910	5 520	4 228	3 494
19	1 754	4 770	3 397	693

De relativa förändringarna belyses av följande:

År	Årets bostads-investering	Likviditetsuppoffring resp år			
		A	B	C	D
0	100	96	96	96	96
9	100	60	69	65	54
19	100	20	54	39	8

Ovanstående tablåer och tabellerna i bilaga 6 ger en beskrivning av "likviditetssituationen" för staten i dess egenskap av långivare. Hur pengarna skaffas fram är därmed inte behandlat. Om de inte lånas upp skulle de behöva tas fram skattevägen.

Vi vill därför belysa situationen om staten i sin tur fungerar som låntagare. Förhållandena förändras givetvis inte i stort - d v s när det gäller skillnaderna mellan låneformerna.

Om vi antar att det erforderliga kapitalet för bostadsförsörjningsändamål erhålls genom upplåning med 7 % ränta, erhålls följande siffror.

År	Statens ränte-utgift för upptagna lån till 7 %, mkr	Statens nettoränteutgift, d v s med hänsyn tagen till inflytande kapitalersättning, mkr			
		A	B	C	D
0	350	150	150	150	150
9	4 012	1 402	2 012	1 720	986
19	9 403	2 387	5 403	4 030	1 326

Samma uppgifter uttrycks nedan i relativa tal.

År	Statens ränteutgift för upptagna lån	Andel inflytande kapitalersättning från bostadssektorn			
		A	B	C	D
0	100	57	57	57	57
9	100	65	50	57	75
19	100	75	43	57	86

Låneformen B - de traditionella lånen med villkorslösa subventioner - blir sålunda inte endast dyrare och dyrare i löpande priser, den kräver också relativt sett ökande subventioner med tiden.

Lånetypen C har en konstant "täckningsandel" på 57 % (4/7) eftersom alla lån till bostadssektorn förutsätts vara givna med 4 %.

Av ovanstående framgår direkt att utjämningslån ter sig som ett förhållandevis gynnsamt system för staten i egenskap av långivare. Med samma utgångsförutsättningar blir det statsfinansiella läget gynnsammare med tiden jämfört med traditionella låneformer enligt alternativen B och C. Detta är inte överraskande.

I första ögonblicket möjligen mer överraskande är resultatet att traditionella lån också ger ett sämre utfall för staten även om man avstår från att behålla paritetsförutsättningen på sätt som i lånesystem C.

Lånetypen D ter sig gynnsammare från statens utgångspunkter än vad utjämningslånen gör. Detta har skett till priset av det slopade paritetskravet. Denna senare aspekt kan dock inte släppas enligt utredningens direktiv även för det fall traditionella lån kommer till användning.

Resultat - konsekvenser för bostadspriserna

Följande kapitalutgifter erhålls med de olika lånesystemen enligt de antaganden som redovisats.

Lånetyp A - utjämningslån

Hus byggt år	Kapitalutgift, kr/m^2, år			
	0	9	19	29
0	40	52	70	94
9		52	70	94
19			70	94
29				94

Lånetyp B - traditionella lån med paritet

Hus byggt år	Kapitalutgift, kr/m^2, år			
	0	9	19	29
0	40	40	40	40
9		40	40	40
19			40	40
29				40

Lånetyp C - traditionella lån utan paritet

Hus byggt år	Kapitalutgift, kr/m^2, år			
	0	9	19	29
0	40	40	40	40
9		52	52	52
19			70	70
29				94

Lånetyp D - lån med snabb subventionsavtrappning

Hus byggt år	Kapitalutgift, kr/m^2, år			
	0	9	19	29
0	40	67	70	70
9		52	87	91
19			70	118
29				94

I detta sammanhang tar vi i jämförelsen med även en femte lånetyp - lån med långsam subventionsavtrappning - på 20 år (se avsnitt 7.5.6), lånetyp E.

Lånetyp E - lån med långsam subventionsavtrappning

Hus byggt år	Kapitalutgift, kr/m^2, år			
	0	9	19	29
0	40	54	69	70
9		52	70	89
19			70	94
29				94

Sammanfattningsvis ges för de skilda lånetyperna följande resultat år 29.

Hus byggt år	Kapitalutgift år 29, kr/m^2				
	lånetyp				
	A	B	C	D	E
0	94	40	40	70	70
9	94	40	52	91	89
19	94	40	70	118	94
29	94	40	94	94	94

Sammanställningen visar klart de dåliga paritetsförutsättningarna i lånetyperna C och D. Man ser också att pariteten redan börjat försämras i lånetypen E som en följd av att de historiska produktionskostnaderna så småningom kommer att bestämma kapitalutgifterna i de något äldre årgångarna.

Kommentarer

De bostadspolitiska fördelarna med en bostadsmarknad som kännetecknas av likvärdiga priser för likvärdiga bostäder (prisparitet) torde framgå av tidigare avsnitt i betänkandet.

Vi har i detta kapitel visat att pariteter kan åstadkommas med förhållandevis enkla metoder. Detta behöver inte ske till priset av stora statsfinansiella uppoffringar om utjämningslåneformen väljs.

För staten som långivare och för de boende som konsumenter blir resultatet både på kort och lång sikt följande.

Så länge vi belastar varje bostad med en kapitalutgift som konstruerats enligt prisparitetsmålet (med utjämningslån) har vi också förutsättningar för kostnadstäckning i reala termer, d v s vi skjuter inte över några förpliktelser till framtiden eller till kommande generationer. Men vi betalar inte heller för mycket för viss del av beståndet (nyproduktionen) eller för litet för andra delar av beståndet (stora delar av det äldre), något som obönhörligen blir följ-

den av en bostadsfinansiering som accepterar icke-pariteter.

Med utjämningslånesystemet ges möjligheten till höjda kapitalersättningar även på sikt - det är dessa som skall ge återbetalning till statskassan. Samtidigt erhålls med denna teknik paritetsförutsättningar. I situationen med de traditionella lånen och villkorslösa subventioner bortfaller prisparitetsförutsättningarna om priserna baseras på kapitalutgifterna. Detta kommer med säkerhet att ställa till nya bostadspolitiska komplikationer. Alternativt kan man tänka sig att fastighetsägareledet självt ordnar paritetsförutsättningarna, något som innebär förmögenhetsomfördelning.

Ett bostadsfinansieringssystem som är uppbyggt under utjämningslånens förutsättningar med villkorliga subventioner ger också möjlighet till förändringar av bostadssektorns betalningsansvar. D v s om vi tror att det i framtiden kan bli aktuellt, eller alternativt vi vill ge framtida förutsättningar för, en höjning av avkastningsanspråken på bostadssektorn (snabbare omloppstid på kapitalet) behövs den goda bostadsprisstrukturen som grund. Eventuellt ökade bördor kommer då att bäras lika.

Tidigare erfarenheter från subventionsavtrappning, anspråk på subventionsfrihet etc talar för att de till buds stående möjligheterna framför allt kommer att drabba de senast producerade bostäderna och därmed också vissa boendegrupper medan andra boendegrupper, de förhållandevis väl etablerade eller alternativt innehavarna av fast egendom, kommer att dra nytta av de prisförskjutningar som blir erforderliga.

7.5.8 Anknytning till befintlig bebyggelse

En väsentlig fråga vid en förändring av lånesystemet för nybyggnad är att få en lämplig anslutning till finansieringen för befintlig bebyggelse. Av naturliga skäl blir ett nytt lånesystem framför allt inriktat på nyproduktionen. Problemet torde kunna avgränsas till att gälla kapitalkostnads-

villkoren.

Det gäller i första hand att få en anknytning mellan kapitalutgiftsvillkoren för nyproducerade lägenheter och villkoren för de under senare tid byggda lägenheterna. Frågan är väsentlig dels vid introduktionstillfället, dels på längre sikt. Några större skillnader i kapitalutgifter mellan i stort sett likvärdiga lägenheter bör inte accepteras.

När det gäller den lånetekniska utformningen är det framför allt praktiska skäl som talar för en eventuell konvertering av gamla lån för redan byggda bostäder till nya - förutsatt att önskemålet om en god kapitalutgiftsanpassning mellan gammalt och nytt är löst även på litet längre sikt.

En fråga av likartat slag är hur finansieringen av modernisering skall vara utformad. När vi formulerar våra krav på bostadsfinansieringen har vi också betonat att principiell överensstämmelse bör råda mellan finansieringsbetingelserna för å ena sidan nyproduktionen och å andra sidan modernisering.

7.5.9 Kommentarer

I delavsnitt 7.5.4 - 7.5.7 har vi studerat och jämfört olika låneformer främst för att bedöma hur de motsvarar kraven på bostadsfinansieringen.

Utjämningslån med den skisserade utformningen tillgodoser de krav som ställs. Utjämningslån är också den enda form för bostadsfinansiering som motsvarar kraven ställda mot den verklighet som vi har anledning att se framför oss. Utvecklas verkligheten annorlunda fungerar lånen likväl bra.

Traditionella lån (exempelvis annuitetslån) kan också under särskilda betingelser tillfredsställa kraven. Kombinerade med villkorliga subventioner kan nämligen traditionella lån bringas fungera. Detta är närmast att se som ett teoretiskt påpekande. I praktiken ter sig frågorna svåra att lösa. Vi

har inte heller funnit anledning närmare utveckla hur en teknik för en sådan kombination bör se ut. Resultatet i form av statsfinansiella konsekvenser och kapitalutgifter blir nämligen i princip detsamma som för utjämningslån.

I kombination med villkorslösa subventioner motsvarar traditionella lån de ställda kraven endast under förutsättning att med tiden avtrappande ränte- och amorteringsbelastning införes för varje ny årgång bostäder. Effekten kan, om avtrappningstiden görs lång, på kort sikt komma att överensstämma med den som utjämningslånen ger. På litet längre sikt kan effekterna endast uppehållas med hjälp av en ökande subventionering från staten.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att endast utjämningslån kan uppfylla de förväntningar på förutsättningar för likvärdiga priser (prisparitet) utan förmögenhetsomfördelning som vi anser måste ställas på bostadsfinansieringen. Krav av en annan karaktär kan tillfredsställas med olika metoder.

7.6 Förslag till nytt lånesystem

7.6.1 Inledande synpunkter

Vi uppehåller oss i detta avsnitt vid frågan om nytt lånesystem för nyproduktionen. I samband därmed tas också upp överväganden och förslag som berör även de bostäder som producerats under senare tid. Vi lämnar vidare synpunkter i fråga om lånesystem för moderniseringsåtgärder men lämnar nu inte direkta förslag i den frågan. Se nedan avsnitt 7.6.9.

Som framgår av det föregående avsnittet har ett utjämningslånesystem påtagliga fördelar framför andra av oss behandlade låneformer. Med ett lånesystem av sådan karaktär kan de bostadspolitiska aspekterna på både kort och lång sikt väl förenas med ett statsfinansiellt perspektiv. Det förhållandet att villkorliga subventioner är mest gynnsamma från bostadsmarknadssynpunkt ger också staten möjligheter i dess egenskap av långivare och bidragsgivare att med tiden hålla sina insatser konstanta eller t o m minska dem.

En väsentlig utgångspunkt har varit önskvärdheten att erhålla lägre bostadspriser i nyproduktion än för närvarande. De krav som formulerats i avsnittet 7.4 har varit riktlinjer. Som framgår av det följande har vi använt oss av vissa principiella drag i det skisserade "ideala" bostadsfinansieringssystem som behandlats i avsnitt 7.5.4 och i bilaga 6. Vi har utformat vårt förslag i konkret form också mot bakgrund av den diskussion som förts om det nuvarande paritetslånesystemet. Vi föreslår således ett nytt system för statens utlåning till bostadsproduktionen, utjämningslån.

För den fortsatta framställningen väljer vi att göra en uppdelning i dels frågor av principiell karaktär, dels frågor av mer praktiskt slag. Vi är väl medvetna om att det finns en viss inbördes koppling mellan dessa frågor men sambandet är inte så starkt att det förhindrar en sådan beskrivning.

Framför allt anser vi det lämpligt att i en fråga av så stor vikt som ett bostadsfinansieringssystem skilja mellan å ena sidan mer övergripande ställningstaganden och å andra sidan skälighetsbedömning eller praktiska avvägningar.

Till detta skall också fogas bedömningar om vilka kapitalutgifter som är rimliga för bostäder som producerats vid olika tidpunkter. Någon möjlighet att nå till en på teoretiska grunder riktig slutledning finns inte - avgörande är de allmänna värderingar som knyts till bostadsfrågornas lösning.

7.6.2 Principiella överväganden

Sammanfattning

De principiella frågorna kan sammanfattas i följande tolv punkter. Till dessa lämnas sedan kommentarer nedan.

1. Framtida bostadsfinansiering och lånesystem skall ge förutsättningar för att uppfylla de grundläggande krav som formulerats för bostadsfinansieringen.

2. Statens lån för nybyggnad av bostäder utgår fr o m viss tidpunkt i form av utjämningslån. Dessa skall erbjudas för alla upplåtelseformer och alla hustyper. (Under förutsättning av riksdagsbehandling under hösten 1974 kan nytt lånesystem tillämpas fr o m den 1 januari 1975).

3. Underliggande kredit, upp till viss gräns, kan som tidigare lämnas av stadshypotekväsendet, kreditaktiebolagen m fl.

   Annuitetslån av under senare tid förekommande slag förutsätts.

4. Vid introduktionstillfället fastställs en kapitalersättning för det årets nyproduktion. Kapitalersättningens

storlek bestäms efter hyres- och bostadspolitiska överväganden och med beaktande av de statsfinansiella konsekvenserna i ett längre och kortare perspektiv.

5. Kapitalersättningen under det första året skall beräknas som en procentandel av ett särskilt fastställt finansieringsunderlag.

   Benämningen bostadsränta för denna kapitalersättning används.

6. Kapitalersättningen uppräknas därefter årligen med hjälp av en utjämningsfaktor.

   Avsikten härmed är att staten med tiden skall ersättas för gjorda uppoffringar (de låga kapitalersättningarna i början) och att ge förutsättningar för prisparitet.

7. Bostadsräntan för varje kommande årgång bostäder fastställs på sådant sätt att priserna i likvärdiga bostäder kan hållas på samma nivå.

8. Egen kapitalinsats (enskild fastighetsägare, bostadsrätt och ägt småhus) placeras i förmånsrättsläge närmast över bottenlånets övre gräns.

9. Det statliga lånet, utjämningslånet, placeras närmast över egen kapitalinsats (resp bottenlån för allmännyttigt bostadsföretag).

   Lånet läggs upp på z år.

10. Av den årliga kapitalersättning som fastighetsägaren har att erlägga skall först bottenlångivaren få betalning enligt låneavtalet samt därefter fastighetsägaren för eget kapital. (Räcker inte kapitalersättningen till detta övergår betalningsansvaret till utjämningslångivaren, staten).

11. Av den årliga kapitalersättningen skall av den del som sedan återstår amortering göras på statslånet med upp till 1/z-del av ursprungligt lånebelopp.

    Avbetalning på statslånet görs således normalt med raka amorteringar.

    Om utrymme för amortering inte finns under viss tid, skall lånet vara stående till dess amortering kan ske. Amorteringens storlek skall därefter bestämmas så att lånet är återbetalt på z år.

12. Låntagarens skuld minskar i takt med gjorda amorteringar på lån.

    Önskar låntagaren lösa sitt utjämningslån skall detta kunna ske, förutsatt att han ersätter staten för vad staten tidigare inte erhållit (som följd av låg bostadsränta i förhållande till normal ränta för långfristiga lån) och för återstående skuld. Omräkning görs till avlösningstidpunkten.

Kommentarer

Vi har i ovanstående punkter på ett konkret sätt tagit fasta på den oro som ibland visats bland boende men framför allt bland låntagarna inför den skuldökning som sammanhänger med konstruktionen av paritetslånen. En mer uttömmande jämförelse mellan vårt förslag och paritetslånen lämnas i det följande avsnittet 7.6.3.

Vi vill gärna framhålla att frågan om skuldökning o d inte generellt sett är av den karaktär som har framkommit i den allmänna debatten. Detta torde mycket klart framgå av avsnittet 7.2 och ett noggrant studium av bilagorna 4 och 5. Även om påpekandet är teoretiskt riktigt upplevs exempelvis den icke-konventionella bokföring som blir följden av paritetslånen såsom besvärande, trots att ny lagstiftning gett uttryckliga

regler för vilket förfaringssätt som kan användas.

Vi anser det vara viktigt att ett lånesystem för bostäder inger förtroende. Hur lån tekniskt skall fastställas eller hur räkneoperationer praktiskt genomförs torde däremot sakna allmänt intresse.

Detta har lett oss till uppfattningen att den låneskuld som häftats vid en bostadsfastighet vid produktionstillfället inte skall behöva öka med tiden. I stället skall förutsättningar ges för en successiv avbetalning av lån.

Detta bildar underlag för de ovanstående punkterna 9 - 12. Det är å andra sidan uppenbart att den förmån som de boende kan tillgodogöra sig under viss tid i form av låga kapitalutgifter skall kunna återkrävas av staten under förutsättning att allmän pris- och löneutveckling medger det och att sådan återbetalning kan ske under bibehållen målsättning om likvärdiga bostadspriser.

För att uppfylla detta krävs därför att staten i någon form får garantier mot missbruk, d v s om lånen uppsägs av endera parten skall staten i efterhand kunna få ersättning för gjorda uppoffringar. Ett tänkbart, ehuru i dessa sammanhang oprövat, alternativ kunde eljest vara att statens lån gjordes ouppsägbart. Lösningen har vissa fördelar men vi vill i första hand förorda det ovan angivna (punkt 12).

Förslaget innebär, att det blir de framtida besluten om utjämningsfaktorns storlek (och eventuella ändring av bostadsräntan) som avgör i vilken takt och i vilken utsträckning de statliga lånen "återbetalas" till staten. Om det hyrespolitiska utrymmet framdeles inte medger full betalning (något som också är starkt beroende av det framtida ränteläget) blir resultatet, att staten måste avstå från full betalning också i det längre perspektivet. Se nedan också 7.6.7 under rubriken Läntagarens ansvar.

7.6.2 Jämförelse mellan paritetslån och utjämningslån

Allmänna synpunkter

Eftersom de nuvarande paritetslånen representerar en teknisk utformning av utjämningslån i stort finns det anledning att jämföra dessa med vårt ovan formulerade förslag till utjämningslån.

Det kan först helt allmänt konstateras att paritetslånen har påtagliga förtjänster och att det teoretiska underlaget för lånen är gott. Sett över hela tiden från det att lånen infördes bekräftar erfarenheterna detta omdöme. Påtagliga problem har knutits till själva lånesystemet men de visar sig vid närmare studium vara av annan karaktär. Kritiken har i stor utsträckning tagit fasta på förhållanden som egentligan är av underordnat intresse i sammanhanget.

Bl a genom att paritetstalen av hyrespolitiska skäl inte höjts i takt med byggnadsförändringar har det inträffat att paritetslånen i låneteknisk mening inte fungerat enligt tidigare gjorda siffermässiga prognoser. Samma åtgärd har också gjort att ett av de viktigaste kraven på systemet ej kunnat uppfyllas, nämligen att det skulle ge förutsättningar för hyresparitet i det berörda bostadsbeståndet. Se bl a figur 7.4 i avsnitt 7.6.5.

Paritetslånen som princip är således bättre än sitt rykte. De ursprungliga intentionerna har dock inte fullföljts. Framför allt har till systemet knutits förhoppningar av oförenligt slag.

Det grundläggande problemet är att önskemål om låg hyra inte är förenligt med snabb återbetalning av lån.

Efter dessa inledande kommentarer kan skillnaderna mellan de av oss föreslagna utjämningslånen och paritetslånen belysas. De är nämligen betydande.

Kraven på systemen

Redan i formuleringen av kraven på lånesystem ligger väsentliga skillnader.

För vårt förslag om utjämningslån spelar kravet på rimlig hyra en stor roll. När paritetslånen konstruerades var kravet på subventionsfrihet starkt accentuerat. Själva övergången till paritetslån skulle dock göras på sådant sätt att några prisförändringar inte utlöstes därigenom.

Vi har fäst stor vikt vid att lånesystemet skall kunna fånga upp snabba byggprisökningar - inte bara räntefluktuationer, något som varit ett återkommande motiv i det statliga finansieringsstödet sedan slutet av 1940-talet. Vi har erfarenheter av åtminstone tre snabba byggprisökningar sedan andra världskriget, den s k koreainflationen i början av 1950-talet, uppgången under mitten av 1960-talet samt den prisstegring som inleddes under 1972.

Dessa olikheter leder direkt till skillnader i konstruktion. De mest framträdande skillnaderna kan sammanfattas i följande begrepp som har parallella, men långtifrån lika funktioner i de båda systemen.

bostadsränta - basannuitet
utjämningsfaktor - paritetstal

Bostadsräntan förutsätts kunna vara konstant från färdigställandet av resp bostadshus. Den kan dock vara olika för olika årgångar. Basannuiteten förutsätts vara lika för alla årgångar men kan förändras genom särskilda beslut.

Utjämningsfaktorn förutsätts kunna vara konstant under en viss period. Paritetstalen fastställs årligen.

Skillnaderna beror direkt på att kraven är olika. Detta torde närmare förklaras av det följande.

Man kan också uttrycka dessa förhållanden med att helt praktiskt konstatera att vi av paritetslånens brister dragit slutsatserna för vårt eget förslag.

Bostadsränta - basannuitet

Utjämningslånen har helt och hållet konstruerats utgående från ett bostadssocialt betraktelsesätt. Paritetslånen har samma ursprung men är dessutom upphängda på föreställningen om ett subventionsfritt system. Subventionsfriheten är delvis en chimär - ordens makt över tanken, delvis egentlig.

För de föreslagna utjämningslånen har vi som en utgångspunkt kravet på rimlig hyra i nyproduktionen. Betraktelsesättet innebär att kapitalutgiften kan bestämmas som en differens mellan den rimliga hyran och driftkostnaderna, beräknade på lämpligt sätt.

Därmed blir också bostadsräntans storlek bestämd.

När bostadsräntan för den nybyggda lägenheten väl bestämts vid systemets introduktion bör den i princip kunna följa byggnaden under dess fortsatta bruk. För de årgångar bostäder som därefter produceras kan det mycket väl hända - och inträffar säkert regelmässigt - att bostadsräntan blir en annan än i de först producerade bostäderna. Dess storlek kan lätt bestämmas med hjälp av olika uppgifter om priser och bakomliggande utveckling som föreligger vid produktionstillfället.

Utjämningslånesystemet ger därmed påtagliga fördelar vid en språngvis förändring av byggpriserna.

En snabb byggprisökning bör inte få ett motsvarande snabbt genomslag i hyrorna - vare sig för de nyproducerade lägenheterna eller för de tidigare byggda. Med utjämningslånen kommer en sådan snabb förändring att fångas upp av att bostadsräntan för den aktuella årgången blir lägre än för de närmast föregående. Någon särskild insats av extraordinärt

slag från statens sida i form av investeringsbidrag, tilläggslån, direktavskrivning av lån e d erfordras således inte med utjämningslån. Med tanke på att man befinner sig alldeles i början av byggnadens brukningstid ter sig inte sådana specialåtgärder särskilt förnuftiga. De förefaller ännu mindre motiverade på lite längre sikt, även om de kan framstå som nödvändiga i en kritisk situation.

Basannuiteten i paritetslånesystemet är i princip densamma för alla årgångar. Ändringar måste bli föremål för riksdagsbeslut därest hyrespolitiska eller andra överväganden skulle tala för det.

Möjligheten att i paritetslånesystemet fånga upp snabba byggprisökningar föreligger teoretiskt men är inte förutsedd. Om den utnyttjades skulle med den använda tekniken kunna komma att uppstå avsevärda komplikationer i låtetekniskt avseende med bl a stor skuldökning.

Utjämningsfaktor - paritetstal

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

Paritetstalen kan mellan olika år komma att förändras med högst olika belopp dels beroende på mellan åren olika byggprisförändringar, dels beroende på - om än i mindre grad - vissa statistiska ofullkomligheter.

I de föreslagna utjämningslånen baseras ställningstagande till utjämningsfaktorns storlek också på historiska uppgifter. Dessa erfarenheter används dock på ett helt annat sätt. Utjämningsfaktorn kan med erfarenhetsunderlaget som grund fastläggas och användas med samma siffervärde under ett antal år framöver. Detta bör ge goda kalkyleringsmöj-

ligheter för samtliga inblandade och intresserade, låntagare och boende samt staten i dess egenskap av givare av lån och subventioner (beträffande statens funktion i detta senare avseende se bl a 7.5.7 och de följande avsnitten 7.6.7 och 7.6.8).

I paritetslånesystemet skall beslut om paritetstal fattas årligen. Beslut som avviker från de statistisk-matematiska uträkningarna riskerar att rubba paritetsförutsättningarna som är en av förutsättningarna för konstruktionen.

I utjämningslånesystemet däremot gäller utjämningsfaktorn med räckvidd under ett antal år. Revisionstidpunkter uppstår därmed regelmässigt. Därvid ges bl a möjlighet att kontrollera att hygglig paritet uppnåtts.

Möjligheter till ingrepp då och under mellanperioden på andra grunder bör dock givetvis föreligga. Fördelen vid sådana beslut är därvid att det utjämningsbelånade beståndet har goda paritetsförutsä tningar.

Byggprisförändringar - språng- och nivåförskjutningar

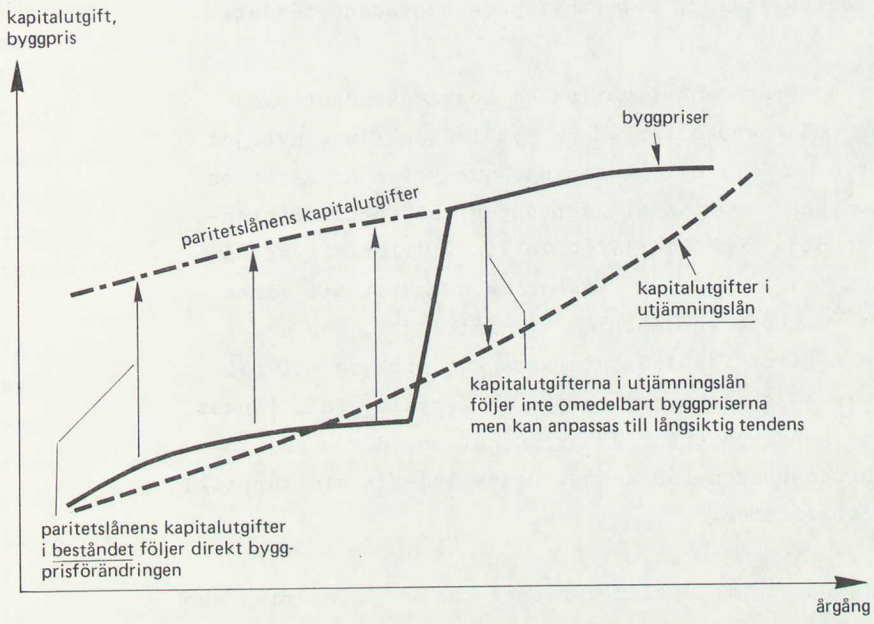
Av det ovan redovisade om bostadsränta och utjämningsfaktor i utjämningslånesystemet bör några av skillnaderna i teknik jämfört med paritetslånen framgå.

I paritetslånesystemet skall, om systemet skall kunna fungera, hela det paritetsbelånade beståndets priser anpassas till priset i nyproduktionen. Detta är i sin tur helt beroende av byggprisutvecklingen. Vi kan därvid få en utveckling som schematiskt kan beskrivas med figur 7.3.

Något liknande har inträffat i praktiken sedan systemet beslutades 1967. Under några år låg paritetstalet i stort sett stilla, något som oroade både långivare och låntagare. Skuldökningen föreföll stor, den blev i varje fall större än förutsett.

Vid beräkningstillfällena 1972 och 1973 framkom nya paritetstal som skulle ha givit förhållandevis kraftiga kapitalutgiftshöjningar i hela det ränte- och paritetsbelånade beståndet. Visserligen är kapitalutgiftshöjningen sedd över hela tidsperioden tämligen rimlig men en stor uppgång under kort tid ter sig alltid mycket besvärande.

Figur 7.3



I figuren har som jämförelse inritats utjämningslån. I detta system fångas i stället byggprisförändringen upp och föranleder inga dramatiska höjningar vare sig av hyrorna i det årets produktion eller av hyrorna i tidigare färdigställda årgångar bostadshus.

Skulle det därefter visa sig att den språngartade höjningen mer eller mindre är en engångsföreteelse, har denna höjning helt kunnat fångas in inom finansieringssystemets ram. Visar det sig att den snabba höjningen är inledningen till en period av helt annan och snabbare ökning av byggnadspriserna - och därmed sannolikt också av andra priser - får dessa iakttagelser bilda grund för nytt ställningstagande till utjäm-

ningsfaktorns storlek för de därefter kommande åren.

Vi kan i framtiden komma nödgas konstatera att byggpriserna hamnat på en permanent högre nivå än tidigare och att detta bör föranleda att större anspråk på kapitalersättning ställs på bostadssektorn. Det är då viktigt att dessa anspråk inte framför allt inriktas på nyproduktionen, som traditionellt varit lättast att påverka. Anspråken bör i stället ställas på hela bostadskapitalet, det utnyttjade bostadsbeståndet.

Det kan alltså uppstå en situation då bostadskonsumtionen bör belastas med högre eller lägre ersättning för utnyttjat kapital än tidigare. I ett utjämningslånesystem är detta en operation som kan ske utan att rubba paritetsförutsättningarna. I ett system med traditionella lån ställer sig en sådan operation svårare. Det är visserligen enkelt att sänka prisnivån, t ex genom en sänkning av ränteläget, men de redan dåliga paritetsförutsättningarna kan riskera att bli ännu sämre. En höjning däremot måste i flertalet fall tänkas bli genomförd genom påverkan av nyproduktion, d v s höjning av avkastningsanspråken för denna. Detta leder i sin tur till påtagliga dispariteter.

I det föreslagna utjämningslånesystemet kan en förändring ske genom att bostadsräntan för samtliga årgångar justeras alternativt genom att utjämningsfaktorn förändras. Det finns nu inte anledning att närmare gå in på huruvida det ena eller det andra alternativet är bättre. I paritetslånesystemet är man begränsad till justeringar av basannuiteten.

Tidsperspektivet

Det måste först påpekas att utrymmet för och takten av omfördelning av kapitalutgifter över tiden helt och hållet ges av våra ambitioner att hålla rimliga kapitalutgifter under längre tid - en fråga som kräver ett politiskt ställningstagande, alldeles oavsett hur själva lånetekniken utformas.

Vill vi således åstadkomma en viss hyra blir också konsekvenserna i form av uppoffring för staten exakt densamma på kort sikt, hur vi än försöker förenkla eller alternativt mystifiera med olika låne- eller redovisningsteknik. I det längre perspektivet ter sig ovillkorliga subventioner som den enda rimliga lösningen.

Paritetslånen löser omfördelningsfrågan sett i låntagarens perspektiv helt inom ramen för statslånet, maximalt begränsat till 30 % av det ursprungliga finansieringsunderlaget. Man har därvid räknat med att statslånet, inklusive uppkommen skuldökning, skulle kunna vara återbetalt inom ca 30 år. Tidens längd ingår dock ej som parameter i systemet utan den blir följden av räntans storlek, basannuiteten och byggprisutvecklingen. Påverkan kan ske med hjälp av ändringar av basannuiteten.

Vi inför som förutsättning att det statliga lånet skall kunna avbetalas med raka amorteringar under viss tid. Om den kapitalersättning som uttages genom bostadsprissättningen ej är tillräcklig för detta ändamål, sedan bottenlåneannuiteterna och eventuell ersättning för egen kapitalinsats betalats, skall lånen vara stående till dess amortering kan ske. Därmed blir låntagarens skuld även räknat i löpande priser sjunkande över tiden. Den kan möjligen under en viss inledningsperiod vara i det närmaste konstant - amorteringarna på bottenlånen är i början mycket små.

När de statliga lånen löpt ut, har också därmed förbindelsen mellan staten som långivare och låntagaren upphört.

Vi lämnar i ett följande avsnitt synpunkter på lämplig löptid för de statliga lånen.

Redovisning

I särskild lag (SFS 1972:175) föreskrives hur ränte- och paritetslånen kan bokföras. Tekniken innebär att den i början av lånens löptid uppkomna skuldökningen i paritetslånesystemet för fastighetsägaren kan balanseras i bokföringen.

Med vårt förslag om utjämningslån blir åtgärder av detta slag onödiga, något som också framgår ovan. Låntagaren måste dock i sin låneförbindelse åta sig att vid uppsägning av lån ersätta staten för dess tidigare gjorda uppoffringar med omräkning fram till avlösningstidpunkten. En sådan förbindelse är till sin karaktär av ungefär samma slag som en garantiutfästelse, ett borgensåtagande e d.

7.6.4 Förutsättningar för rimligt pris i nyproduktionen

Vi har i kapitel 6 förhållandevis utförligt uppehållit oss vid kostnadsförutsättningarna för och de faktiskt uttagna bostadspriserna. Våra överväganden har lett fram till uppfattningen att prisnivån i nyproduktionen är för hög för hushåll med genomsnittliga inkomster.

Av det i kapitel 6 anförda framgår att en prissänkning i de nyproducerade hyres- och bostadsrättslägenheterna på 10 - 15 % är både nödvändig och rimlig. För att genomföra detta torde krävas en sänkning av kapitalkostnaderna på mellan 20 och 30 %. Den senare bedömningen skall ses mot bakgrund av att det föreligger så stora skillnader mellan utgiftsnivå och uttagna bostadspriser (hyror) att dessa inte kan behållas på sikt.

I betänkandet SOU 1973:50 lämnades förslag till kortsiktiga åtgärder som skulle kunna användas i avvaktan på effekterna av mer långsiktiga. De bedömningar som då gjordes ledde fram till att en prissänkning av i storleksordningen 20 kr/m^2 i

nyproduktionen skulle vara rimligt. Prissänkningen skulle åstadkommas med bostadsrabatter direkt knutna till upplåtna hyres- och bostadsrättslägenheter. Storleken överensstämmer alltså tämligen väl med det nyss anförda.

Förslagets karaktär av övergångslösning var skäl nog för att påtagliga skönhetsfläckar skulle kunna accepteras. Bostadsrabatterna skulle bli en avdragspost på hyran, sedan hyresförhandlingar förts i vanlig ordning. En lösning av detta slag är inte hållbar på sikt, vilket vi är fullt medvetna om - såvida man inte indirekt skulle införa åtgärder av hyreskontrollkaraktär. Det senare är vi bestämda motståndare till inför den situation på bostadsmarknaden som vi vill se framför oss. Hyresförhandlingar fyller många viktiga funktioner - i detta sammanhang fäster vi oss mest vid att de på de lokala marknaderna på sikt och under vissa förutsättningar bör leda fram till rimliga prisskillnader mellan lägenheter med exempelvis olika standard och läge. Bostadsrabatterna som avsågs vara direkt årgångsbundna skulle således på sikt kunna störa möjligheterna att erhålla en lämplig hyresstruktur.

En förändring av kostnadsförutsättningarna i bostadsförvaltningen är enligt vår mening den självklara metoden att nå det lägre, rimliga pris i nyproduktionen som vi önskar.

Av det om bostadsrabatterna anförda följer också att åtgärder för att nedbringa kapitalkostnaderna i nyproduktion inte kan betraktas som isolerad fråga. En sänkning av kapitalkostnaderna enbart i nyproduktionen skulle visserligen ge förutsättningar för lägre hyror i denna men nya och andra prisrelationsproblem skulle kunna riskera att uppkomma. Det förefaller t ex inte riktigt att en kapitalutgiftssänkning direkt avsedd för dessa delar av beståndet skulle komma att "fördelas" över hela massan, något som blir följden om inte nuvarande prisstruktur skulle förändras med andra medel.

Vi vill också påminna om att vad som ovan anförts - och som främst har sin tillämpning inom hyresrättssektorn - i ännu högre grad gäller de övriga upplåtelseformerna. I dessa är nämligen bostadspriserna, fram till den första lägenhetsförsäljningen, givna av historiska produktions- och finansieringsvillkor.

Av dessa resonemang drar vi följande slutsats. En förändring av kapitalutgifterna i nyproduktionen måste följas av förändringar av villkoren för likartade delar av bostadsbeståndet.

Vi tar upp dessa frågor i det följande avsnittet.

7.6.5 Förutsättningar för rimliga bostadsprisrelationer

Allmänna synpunkter

Ett utjämningslånesystem för nyproduktionen kan få regelmässig tillämpning först från ingången av 1975. Även för objekt för vilka slutliga beslut ej meddelats eller för vilka statliga lån ej utbetalats torde dock utjämningslån också kunna utgå. Huruvida befintliga ränte- och paritetslån skall transformeras till utjämningslån, fastighetsägare med sådana lån erbjudas nya utjämningslån eller ränte- och paritetslånen förändras, behandlas nedan i avsnitt 7.6.10.

Vid introduktionen av ett utjämningslånesystem spelar valet av rimlig hyra stor roll. Kravet på goda paritetsförhållanden relativt det befintliga beståndet är också väsentligt vid detta tillfälle. Om därtill förutsättningar för paritet skall behållas även framdeles, vilket är en väsentlig utgångspunkt i utjämningslånesystemet som sådant, är det önskvärt att utjämningslån också om möjligt kan omfatta ett antal årgångar i beståndet. Denna senare synpunkt kan dock inte tilldelas större vikt vid diskussion om hur prisnivån bör väljas.

De båda först nämnda aspekterna blir de avgörande framför allt för hur bostadsräntan i utjämningslånesystemet skall bestämmas.

Val av förutsättningar

Eftersom de framtida pris- och inkomstförhållandena nu inte är kända är ett val av rimlig hyra som grundas på så osäkra förutsättningar inte meningsfullt. Kan vi däremot genomföra analys och träffa ett avgörande på kända förhållanden, blir det en tämligen enkel procedur att senare skjuta fram tidsperspektivet. Under tiden fram till ett beslutstillfälle ökar tillgången till relevant information och därmed möjligheterna att anpassa besluten till eventuellt förändrade förhållanden.

1973 ligger för nära för att vi skall ha tillgång till fullständig statistisk information. Från 1972 däremot har vi goda uppgifter. Det senare året har också använts för belysning av konsekvenserna av olika bostadspriser, kalkyler över bostadspriser för lägenheter av olika storlek och med olika upplåtelseform. Se bl a kapitel 6 och bilagorna 8 och 9.

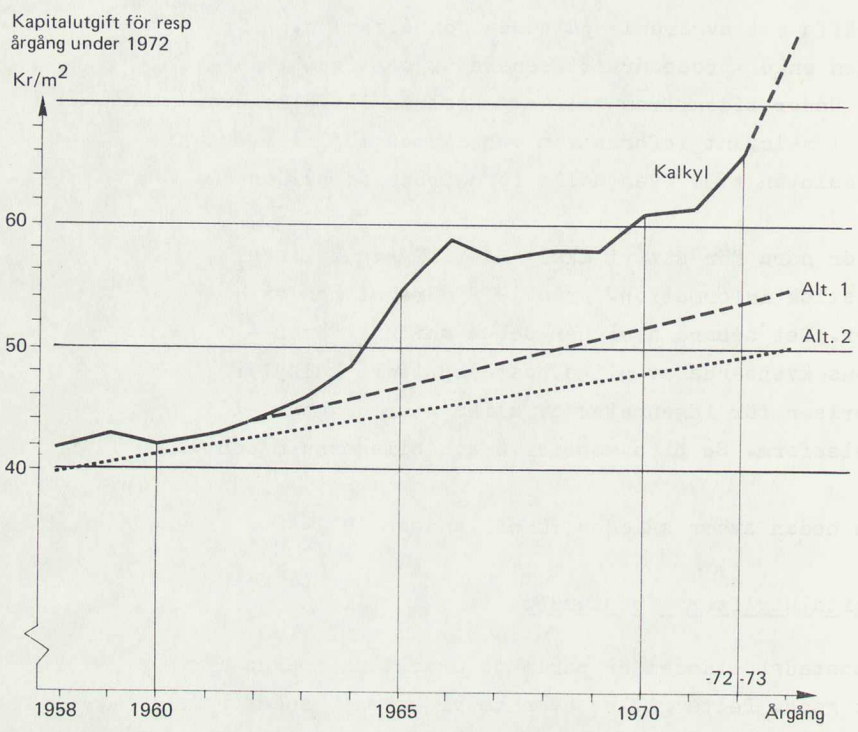
Beskrivningen nedan avser således förhållandena 1972.

Kapitalutgifter i beståndet

I det äldre bostadsbeståndet är paritetsförutsättningarna inte särskilt goda. Detta gäller även om vi enbart studerar det ränte- och paritetsbelånade beståndet. Detta omfattar för närvarande drygt 900 000 lägenheter. Ungefär 40 % av lägenheterna med hyres- eller bostadsrätt är belånade med ränte- och paritetslån. Andelen är ca 85 % för de lägenheter som färdigställts 1958 eller senare.

Kapitalutgifternas storlek för genomsnittliga lägenheter i flerfamiljshus av olika årgång finns sammanfattade i figur 7.4. Den heldragna linjen ger de kalkylerade kapitalutgifterna för en genomsnittlig m^2-lägenhetsyta i flerfamiljshus med de finansieringsförutsättningar som ett allmännyttigt bostadsföretag erhåller med statliga bostadslån.

Figur 7.4



Avvikelsen gentemot den i föregående kapitel visade figur 6.1 är skenbar och är helt förklarad av att uppgifterna avser olika år.

Skillnader i standard och fräschör

Nu är det inte så enkelt att skillnaderna i kapitalutgifter direkt representerar bristande paritetsförutsättningar. De bostäder som statistiskt tilldelas olika årgångar är varandra olika standardmässigt. I detta sammanhang tar vi inte hänsyn till det förhållandet att tätorterna i allmänhet utbyggts i radiell riktning, varför de senare byggda lägenheterna också vanligtvis anses vara sämre belägna på orten än tidigare byggda.

Några exakta beräkningar av standardskillnader som täcker hela den betraktade tidsperioden finns inte. Standardskillnaderna mellan två på varandra följande årgångar kan uppskattas till mellan 1 och 2 % för perioden 1961-71. Uppskattningen har skett mot bakgrund av sedvanligt statistiskt material som dock ej är fullständigt homogent. Sannolikt förhåller det sig så att det högre värdet kännetecknar den förra delen av perioden och det lägre värdet den senare.

När det sedan gäller den svåra frågan om vilket värde eller vilken storlek som bör åsättas bostäders olika ålder, med bortseende från standardskillnader, finns paritetstalsnämndens arbete som referens (nämnden, som är knuten till statistiska centralbyrån, avgav under 1972 en utredningsrapport, Beräkning av paritetstal). Tanken är att yngre lägenheter i sig har en genomsnittligt högre grad av fräschör. Detta åldersberoende uttrycks i en åldersfaktor. Paritetstalsnämnden har för det ändamål som nämnden har att beakta angivit skillnaden i kapitalkostnader mellan två näraliggande årgångar av i övrigt likvärdiga lägenheter till 0,75 %.

Åldersberoende

Om de båda i föregående avsnitt behandlade förhållandena beaktas samtidigt, förefaller det vara en rimlig slutsats att ange åldersberoendet till i storleksordningen 1,5-2 % av

aktuellt produktionspris per årgång. Det måste givetvis understrykas att siffran är resultatet av en renodlad bedömning. Siffran är också schablonmässig till sin karaktär. Detta sätt att ange åldersskillnader på ett generaliserande sätt är endast motiverat när det gäller genomsnittliga förhållanden, beskrivna på riksnivå.

Det förefaller dock inte sannolikt att resultatet, även med tillgång till mer exakta uppgifter, skulle leda fram till en siffra som påtagligt skulle avvika från den angivna.

Ett studium av den heldragna linjen i figuren visar att en snabb byggprisstegring ägt rum under några år under mitten av 1960-talet. Detta överensstämmer med tidigare gjorda iakttagelser i andra sammanhang och med allmänna erfarenheter. Denna byggprisstegring hänger med över tiden och påverkar således paritetsförutsättningarna i dag och framgent. Vi förefaller nu åter vara inne i en period av starka prisstegringar.

Rimliga kapitalutgifter

De rimliga kapitalutgifterna får givetvis anges på skönsmässiga grunder. Med ledning av de resonemang som redovisats i avsnitt 7.6.4 och ovan om årgångsbetingade skillnader har vi utarbetat två alternativ. Dessa finns inritade med streckade linjer i figur 7.4.

I alternativ 1 utgår vi från 1962/63, d v s från en tidpunkt före den därefter inträffade byggprisstegringen. Om man utgår från nivån 45 kr 1963 når man fram till en kapitalutgift av 54 kr år 1972. Kapitalutgiften har därvid beräknats vara ca 2 % högre för varje årgång jämfört med närmast föregående äldre.

I alternativ 2 utgår vi i stället från nivån 40 kr/m^2 i 1958 års produktion. Vi har också låtit skillnaderna mellan årgångarna vara något mindre än i alternativ 1.

De båda alternativen, jämförda med de kalkylerade kapitalutgifterna, återges i tabell 7.5.

Tabell 7.5 Kalkylerade kapitalutgifter för det ränte- och paritetsbelånade beståndet samt sänkta kapitalutgifter enligt två alternativ. Kr/m^2 lägenhetsyta (avrundade tal). 1972 års kostnadsläge.

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

Vi har översiktligt beräknat kostnaderna för de båda alternativen. I förhållande till de nuvarande ränte- och paritetslånen ökar kostnaderna under det första året med 350 miljoner kronor för alternativ 1 och med 500 för alternativ 2. En noggrannare redovisning av alternativ 2 ges i avsnitt 7.6.8.

Genom det prisnivåval vi ovan gjort och utjämningslånets konstruktion minskar statens uppoffring i fasta priser för det här åsyftade beståndet år för år. Huruvida minskningstakten kan komma att vara större, lika med eller lägre än vad som gäller för ränte- och paritetslånen avgörs helt av den framtida utvecklingen. Våra möjligheter att för längre tid utfärda en prognos beträffande de i båda systemen rörliga faktorerna, utjämningsfaktorn resp paritetstalen, är begränsade.

Överväganden

Vi föreslår mot bakgrund av den ovan lämnade redovisningen att alternativ 2 används för att ange de rimliga kapitalutgifterna för lägenheter som färdigställts under åren 1958-72. Avgörande för vår uppfattning är framför allt angelägenheten att få påtagligt prispåverkande effekt för nyproduktionen. Anknytningen till det ränte- och paritetsbelånade beståndet blir med förslaget naturlig. Besvärande olikheter i kapitalutgifterna kan utjämnas och goda förutsättningar skapas för en refinansiering som i vissa fall är erforderlig (se bl a kapitel 8 Boendemiljö). Med förslaget ges en praktisk möjlighet för låntagare med ränte- och paritetslån att utbyta dessa mot utjämningslån. Till bedömningen bidrar också att det bör finnas så god anslutning som möjligt mellan det bostadsbestånd som har omfördelningslån och det som är belånat med traditionella lån.

Konsekvenserna för de efter 1972 producerade bostäderna redovisas i det följande.

7.6.6 Egen kapitalinsats

Inledning

Vi har i avsnittet 7.6.2 lämnat förslag om hur egen kapitalinsats bör placeras i förmånsrättsläge.

Förslaget är helt okonventionellt. Vi finner därför anledning att närmare utveckla skälen härtill. Detta görs lättast med att först beskriva frågan om egen kapitalinsats i paritetslånesystemet.

Egen kapitalinsats i paritetslånesystemet

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

Om hyresnivån i nyproduktionen är lika med eller understiger summan av driftskostnader och kapitalkostnader vid 100 %-ig belåning innebär detta att företag med en lägre övre lånegräns till en början får negativ förräntning av eget kapital. Mest utpräglat är förhållandet för enskilda fastighetsägare med 85 %-ig belåning. I några sådana fall har den tekniska konstruktionen av kapitalkostnadsomfördelningen medfört krav på betydande tillskott av likvida medel.

Problemen har mindre praktisk betydelse men är av samma principiella innebörd för låntagare med en övre lånegräns på 90 % eller 98 %.

Den i paritetslånesystemet använda omfördelningstekniken är därför förenad med vissa problem. När en positiv amortering av paritetslånet påbörjas föreligger förutsättningar för en mycket stor förräntning av eget kapital, om hyressättningen styrs av kostnader som då föreligger vid 100 %-ig belåning.

Egen kapitalinsats och utjämningslån

För utjämningslånen föreslår vi en annan lösning. Låneteknik-en i övrigt ger goda förutsättningar för detta.

Förslaget innebär att man inom utjämningslånesystemets ram garanterar en rimlig och över tiden jämn förräntning av egen ursprunglig kapitalinsats. Likviditetsproblem för låntagaren undvikes därmed.

Tekniken innebär att samtliga låntagarkategorier ges en övre lånegräns på 100 %.

Egna insatser (med nuvarande betingelser normalt mellan 2 - 15 % av pantvärdet) placeras säkerhetsmässigt mellan bottelånets övre gräns och statligt lån.

Låntagaren garanteras en förräntning av den egna insatsen motsvarande normalt förekommande räntesats för långa lån. Detta kan under vissa omständigheter medföra att staten i början av lånets löptid lämnar utbetalning till fastighetsägaren som ersättning för dennes kapitalinsats. Denna logiskt möjliga konsekvens ter sig ovanlig vid en första anblick. Den är dock fullt rimlig om man betänker att den egna kapitalinsatsen är att betrakta som en kapitalförsörjningsåtgärd, när utjämningslånesystemets principer tillämpas.

7.6.7 Praktiska frågor

Inledning

Vi finner det angeläget att till våra ovan redovisade principiella ställningstaganden och förslag i mer väsentliga frågor foga synpunkter och förslag beträffande några frågor av annan karaktär. Dessa är dels av tekniskt slag med direkt samband med utjämningslånesystemets, dels sådana att de kan betraktas som relativt fristående från själva lånesystemet.

Bostadsränta för 1972 års produktion

Vårt ovan angivna förslag innebär att en kapitalutgift om 50 kr/m^2 för 1972 års nyproduktion är lämplig (avsnitt 7.6.5).

Produktionskostnaden för en m^2 lägenhetsyta var för lägenheter i flerfamiljshus genomsnittligt 1 218 kr/m^2 lägenhetsyta - pantvärdet 1 192 kr/m^2 och låneunderlaget för bostäder 1 132 kr/m^2. Uppgiften avser egentligen preliminära beslut för statliga bostadslån som fattats under 1972. Den ger emellertid en god bild av kostnadsläget under det året och är därför användbar som beskrivning för det årets färdigställande. Samma teknik är genomgående använd i detta betänkande.

Den s k överkostnaden i finansieringen leder till relativt höga, årliga kapitalkostnader. För 1972 års produktion har vi använt en kalkylerad kostnad för detta inslag i finansieringen och dragit denna från den rimliga kapitalutgiften på 50 kr. Motsvarande göres för skillnaden mellan pantvärde och låneunderlag. Återstoden bildar grund för beräkning av bostadsräntans storlek.

Beroende på om vi använder låneunderlaget eller pantvärdet som finansieringsunderlag blir bostadsräntan 3,8 eller 3,9 %.

Våra resonemang har förts i 1972 års kostnadsläge. Detta skulle teoretiskt innebära att en uppräkning borde ske till dagens kostnads- och penningvärdeläge. Vi anser emellertid att talet 50 kr/m^2 för lägenheter färdigställda 1972 kan användas som riktvärde även under 1974. Bostäderna har i övrigt drabbats av stora kostnadsökningar under mellanperioden vilket stärker skälen för detta synsätt.

Bostadsränta för 1973 och 1974 års produktion

Med våra avsnitt 7.6.5 redovisade ställningstaganden som grund blir de rimliga kapitalutgifterna för 1973 och 1974 års nyproduktion 51 resp 52 kr/m^2. I analogi med det nyss anförda skall dessa tal avse år 1974.

Preliminära produktionskostnadsuppgifter föreligger för 1973 och har redovisats i annat sammanhang.

Om vi för 1974 antar att en skälig produktionskostnad av 1 400 kr/m^2 är realistisk och att denna helt och hållet ryms i finansieringsunderlaget, blir bostadsräntan därmed 3,7 %.

Beslut om bostadsränta

Vi förutsätter att, därest vårt förslag om utjämningslån skulle komma att behandlas i proposition till riksdagen, riksdagen också fattar beslut om bostadsräntan vid introduktionstillfället.

För fortsättningen torde det vara mest ändamålsenligt att regeringen före årets utgång fattar beslut om bostadsräntan för den nyproduktion som kommer att färdigställas under nästföljande år. Underlag för sådana beslut torde utarbetas av bostadsstyrelsen. Goda möjligheter bör föreligga att under hösten kunna överblicka kostnaderna för det följande årets färdigställande - behov av exakta uppgifter föreligger knappast för de överväganden som här kommer i fråga.

Eventuella önskemål om precision i detaljer måste vägas mot det enkla faktum att bostadsföretaget för sina kalkyler och också de boende någon tid i förväg måste veta kostnadsförutsättningarna för bostadspriserna i de nybyggda lägenheterna.

Avgörande för ställningstagandena bör enligt vår mening vara att förutsättningarna för likvärdiga priser skall upprätthållas inför varje ny årgång bostäder som produceras. Detta innebär att skillnader i standard skall beaktas vid jämförelse mellan olika årgångar produktionspriser.

Avslutningsvis bör påpekas att om byggprisstegringen håller ungefär samma takt som övriga prisförändringar kommer därmed bostadsräntan också att bli ungefär densamma för olika årgångar. Detta sammanhänger med utjämningsfaktorns funktion (se vidare nedan).

Att bostadsräntan för 1974 års nyproduktion skulle bli lägre än för 1972 års följer av att byggpriserna ökat kraftigt mellan åren (vi har dock vid beräkningen för 1974 inte tagit hänsyn till en eventuell ogynnsam finansieringssituation som innebär att inte hela produktionskostnaden kan inrymmas i finansieringsunderlaget.

Utjämningsfaktorer

Utjämningsfaktorn fyller flera funktioner.

Den skall med tanke på normala prisförändringar ge förutsättningar för likvärdiga bostadspriser under tider av "normala" kostnadsförändringar. Detta är dess viktiga uppgift i ett bostadssocialt motiverat lånesystem. (Det är bostadsräntan som får fånga upp de snabba förändringarna).

Den kommer vidare att bestämma takten i återbetalningen av de tillskott som staten bidrar med under början av bostadens brukningstid.

Vi har föreslagit att utjämningsfaktorn skall fastställas i förväg för en viss tidsperiod. En tid på tre till fem år torde vara lämplig.

Ett system med fasta revisionstidpunkter har stora fördelar, d v s vid ett och samma tillfälle fastställs utjämningsfaktorerna för samtliga årgångar. Alternativet kunde eljest vara en ordning som innebar att den första perioden för utjämningsfaktorn gjordes lika lång för samtliga årgångar. Detta skulle då få till följd att man årligen fick ta ställning till frågan om utjämningsfaktorns storlek för ett antal årgångar. Detta senare alternativ skulle medföra påtagliga nackdelar med exempelvis risker för olika utjämningsfaktorer för två näraliggande årgångar.

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

Vid kontrolltidpunkten bör beaktas att det förhållandet att paritetsfrågan upptagits som ett grundläggande krav för bostadsfinansieringen föranlett utjämningslånekonstruktionen. Därmed bör också följa att paritetssynpunkterna måste tilldelas stor, om än inte avgörande, vikt vid bedömningen. Om icke förutsebara förändringar inträffat inom andra sektorer, exempelvis i fråga om prisutveckling för tjänster eller varor eller löneutveckling, träder ett annat av de grundläggande kraven för bostadsfinansieringen, rimlig hyra i nyproduk-

tionen, fram i förgrunden. Därvid kan det således bli nödvändigt med helt nya överväganden. Några bestämda förutsägelser om detta kan knappast göras nu. Vi kan endast uttala en förhoppning om att paritetsaspekterna i varje fall beaktas.

Man kan med utgångspunkt i de beskrivningar som ovan lämnats av utjämningsfaktorn samt den mer utförliga beskrivningen i bilaga 6 ge noggranna anvisningar om vilka faktorer som skall beaktas om man vill använda historiskt material som underlag för beräkning av utjämningsfaktorns storlek. Det är dock tveksamt om detaljerade kalkyler har något större värde för detta ändamål.

Med det här anförda torde emellertid en användbar metod ha antytts. Så länge man inte kan göra sannolikt att utvecklingen under ett antal framförliggande år väsentligt skulle avvika från de senaste årens utveckling bör vunna erfarenheter och historiska uppgifter vara tillräckligt underlag för beräkning av utjämningsfaktorn.

En viktigare och betydligt mer intressant fråga är om det över huvud taget finns anledning att ägna beräkningar av detta slag ett mer omfattande matematiskt eller statistiskt intresse. Vi har nyss konstaterat att de historiska uppgifterna kan tillmätas ett visst prognosvärde. Därmed har vi också indirekt utsagt att någon form av prognos kan eller bör göras. Detta torde vara helt nödvändigt.

Vi har ju nämligen behov av att kunna räkna fram kapitalutgiften för bostäder och därmed hyran ett år och successivt för därefter följande år för de bostäder som färdigställts under föregående år. Vid introduktionstillfället, förutsätter vi nämligen att kapitalutgiften framkommer som en skillnad mellan rimlig hyra och driftskostnad. Eftersom hyrans storlek med nödvändighet måste vara känd vid varje tidpunkt kan de historiska uppgifterna från prisförändringar

och driftskostnadsförändringar m m inte inväntas. Ett beräknat värde för utjämningsfaktorn kan därför ges giltighet framåt några år i tiden. Därmed ges givetvis också exakta kalkyleringsförutsättningar för alla inblandade parter, långivare, fastighetsägare och boende.

Även om vi nyss angivit att generella "bostadshus"-bestämda förhållanden direkt ger ett siffervärde för utjämningsfaktorn innebär likväl resonemangen att vi kan ha frihet att använda andra mätmetoder eller göra andra överväganden för beslutet beträffande utjämningsfaktorn. Andra tal som uttryck för allmänna pris- och kostnadsförändringar i samhället: allmän löneförändring, ändring av basbeloppen i ATP-systemet e d kan visserligen inte teoretiskt motiveras i ett utjämningslån men likväl ha praktiska förtjänster. Kravet på regelbundna revisionstillfällen kvarstår dock oförändrat.

Vi vill något behandla en fråga som tilldragit sig åtskillig teoretiserande uppmärksamhet i paritetslånesystemet, nämligen frågan om den s k åldersfaktorn.

Det förhållandet att äldre bostadshus allmänt betraktas vara mindre "fräscha" - även om de i övrigt har samma utrustning och utformning som yngre - bör beaktas när paritetsaspekterna behandlas. Vi vill dock starkt understryka att någon djupare analys i dessa avseenden inte är nödvändig med tanke på hur vi i övrigt beskrivit utjämningsfaktorns funktion och formerna för beslutsfattande.

För fullständighetens skull lämnar vi följande redovisning. Paritetstalsnämnden, som är knuten till SCB, har ägnat frågan avsevärd uppmärksamhet. Ur dess utredningsrapport från 1972 citeras:

> "Antag att en bostadskonsument ställs inför valet mellan två lägenheter som är identiskt lika utom i det avseendet att den ena är helt ny medan den andra är äldre, säg 10 år gammal. Antag också att den äldre lägenheten

varit använd men är normalt underhållen. Sålunda förutsätts de båda lägenheterna ha samma standard, samma läge och dessutom betinga samma hyra. I den situationen väljer vederbörande bostadskonsument sannolikt den helt nya lägenheten, som han anser ha ett högre (bruks)-värde än den äldre. Först om vi förutsätter en lägre hyra för den äldre lägenheten skulle han ställa sig indifferent i sitt val. Det är nämligen erfarenhetsmässigt så att en äldre lägenhet förlorat något av sin ursprungliga "fräschör" - den är i någon mån försliten.

För att bostadskonsumenten skall vara indifferent i valet mellan lägenheter av olika ålder med ursprungligen lika standard måste hyrorna för de olika åldersgrupperna ligga på olika nivåer."

.....

"En lägenhets förslitning är något som oundvikligen följer med åren. I princip skulle emellertid så mycket kunna satsas på underhåll att bruksvärdet ur konsumentsynpunkt även för en äldre bostad blev detsamma i det långa loppet som för motsvarande nybyggda bostad. ..... Normalt torde dock inte underhållet vara av den omfattningen att det höjer en lägenhets bruksvärde till samma nivå som bruksvärdet av en ny därför att underhåll kräver stora arbetsinsatser och att upprustning av äldre bostäder så att de får "samma standard som nya" i regel inte är lönsam. Utan underhåll skulle å andra sidan förmodligen bruksvärdeminskningen bli så stor att lägenheten alltför snabbt skulle bli oräntabel."

.....

"En fråga i detta sammanhang är om för ett visst lägenhetsbestånd tillhörande samma årgång lägenheternas

förslitning varierar på något systematiskt sätt över tiden. Olika uppfattningar kan noteras på denna punkt. Å ena sidan finns Jarles (1951) uppfattning att föråldringsprocessen börjar så fort byggnaden tagits i besittning och att "åldrandet" är störst i början för att så småningom avta. Bruksvärdet skulle således enligt Jarle sjunka i avtagande takt. Å andra sidan kan man peka på att bostadskrediter i regel ges i form av annuitetslån. I dessa lån är amorteringarna låga i början för att sedan successivt öka. Om det förutsätts att byggnadens värde hela tiden skulle svara mot de i byggnaden kvarstående lånen innebär detta att bruksvärdet skulle därvid förutsättas sjunka i tilltagande takt. Tillgängliga empiriska undersökningar talar dock mot att bruksvärdet skulle sjunka på sistnämnda sätt.

De här refererade uppfattningarna förutsätter att bostaden är helt färdig vid inflyttningen. I många fall sker nu inflyttningen, innan ett bostadsområde är helt färdigställt. Det kan därför möjligen t o m inträffa att bruksvärdet till en början stiger som en följd av bostadens och bostadsområdets färdigställande för att sedan avta eller att det under de första åren sjunker långsammare än senare."

.....

"Idealt borde åldersfaktorsutvecklingen mätas för varje årgång av hus."

.....

"En annan fråga är hur åldersfaktorn för en viss årgång utvecklas med husets ålder."

Av ovanstående citat kan följande slutsats dras. Åldersfaktorn

kan vara olika vid olika tidpunkter. För utjämningslånen gäller sannolikt - vilket också framkommer på andra grunder - att utjämningsfaktorn inte är densamma under en byggnads hela brukningstid - även om alla andra förutsättningar i övrigt hålls lika. Den bör kunna förändras i olika grad för ett nytt och ett äldre hus under samma tidsperiod.

Detta påpekande görs i klarhetens intresse och torde inte få praktisk betydelse på åtskilliga år. Frågan torde inte heller framdeles komma att vålla några problem, eftersom ett omfattande erfarenhetsmaterial kommer att byggas upp. När det gäller längre tidsperspektiv bör vi nämligen inte försöka dra slutsatser ur historiskt material. Alldeles bortsett från att vi inte kan överblicka den ekonomiska utvecklingen i stort - som har den avgörande betydelsen - är det vår bestämda uppfattning att en ny syn på bostadsfrågan växt fram. Den innebär bl a att underhålls- och moderniseringsaspekterna kommer att ägnas ett fortlöpande och ett större intresse än tidigare.

Utjämningsfaktorns storlek kan ligga inom ett visst intervall för att fylla funktionerna att ge förutsättningar både för likvärdiga priser och en omfördelning av kapitalutgifterna över tiden. I åtskilliga av våra illustrerande beräkningar har vi använt oss av en utjämningsfaktor som stiger med 3,0 eller 3,5 % per år - tal som vi anser realistiska att använda just nu.

Kapitalersättning

Med ställningstaganden angående bostadsränta och utjämningsfaktor blir kapitalersättningens storlek bestämd i varje enskilt fall.

Finansieringsunderlaget (som har starkt samband med produktionskostnaden) bildar den tredje förutsättningen. Det kommer i praktiken att uppstå kapitalutgiftsskillnader mellan

olika regioner - något som är följden av skillnader i kostnader och löneläge.

Med tanke på att staten som givare av lån och subventioner har de flesta transaktionerna med fastighetsägaren kan det tillvägagångssättet diskuteras att kapitalersättningen (med avdrag för förräntning av eventuell egen insats) inbetalas till bostadsmyndigheten på sätt som denna avgör. Från den sker sedan utbetalningen till bottenlångivaren.

Bottenlånets övre gräns

Vi har i det föregående angivit att bottenlånet bör omfatta viss del av finansieringsunderlaget (pantvärdet e d).

Vi ser i denna fråga inte primärt anledning hävda några särskilda bostadssociala synpunkter. Vår allmänna uppfattning torde klart framgå av det följande avsnittet 7.8.3. I detta sammanhang är det framför allt vissa aspekter som är av intresse.

Man kan hävda att bottenlånet bör vara så beräknat att bostadsräntan, det första årets kapitalutgift, ger möjlighet att åtminstone betala bottenlåneannuiteten. Några principiella invändningar mot en ordning som innebär att staten, om kapitalersättningen ej medger det, under viss tid betalar del av bottenlåneannuiteten torde inte finnas. Situationen är ju att direkt jämställa med räntesubventioner eller räntegarantier i ett traditionellt lånesystem - en ordning som tidigare prövats - då staten betalar del av räntekostnaden. Om det praktiska förfarandet innebär att staten gör utbetalning till låntagaren för vidare befordran till bottenlångivaren eller direkt till den senare har liten betydelse.

En annan aspekt är väsentligare. Svårigheter har under relativt lång tid förelegat att tillräckligt snabbt få fram erforderligt kapital till bottenlångivningen. Detta kan ses som tecken på en knapphet på kapital till gällande priser, d v s upplåningsräntor. Det är därför troligt att man bör

sänka anspråken på den traditionella kapitalmarknaden och därav dra slutsatsen att bottenlånens omfattning kan minska. Detta ställer motsvarande krav på ökad utlåning från staten. Med en åtgärd av detta slag bör det ligga inom möjlighetens gräns att minska väntetiden för slutliga lån. Detta innebär i sin tur att omloppstiden för byggnadskreditiven minskar, något som underlättar kreditförsörjningen till själva byggandet. Några påtagliga problem med kreditförsörjning har visserligen inte förelegat under senare tid som följd av bankernas likviditetssituation och träffade överenskommelser inom ramen för delegationens för bostadsfinansiering arbete. Erfarenheterna talar dock för att tidigare kända svårigheter kan återkomma.

Vid vår bedömning av frågan om ändrad fördelning mellan bottenlån och statliga lån har vi framför allt fäst oss vid dessa synpunkter. Vi anser det vara realistiskt att räkna med mindre bottenlån och ökade statliga lån. I flera illustrerande exempel i detta kapitel har vi också använt oss av bottenlån som omfattar mindre del av finansieringsunderlaget än vad som nu är vanligen förekommande.

Vi föreslår att bottenlånen normalt skall omfatta 50 % av finansieringsunderlaget. Eventuell egen kapitalinsats placeras ovanför bottenlånet och det statliga lånet oförändrat högst.

De statliga lånens löptid

Vårt förslag innebär att de statliga lånen skall amorteras med jämna amorteringar om kapitalersättningen medger detta. Under vissa omständigheter kan således det statliga lånet bli stående under någon tid.

Redan det förhållandet att det statliga lånet enligt vårt förslag skall täcka större del av finansieringsbehovet än nu utgör argument för en ökning av löptiden. Om statliga lån går

ned i nuvarande bottenlåns förmånsrättsläge bör konsekvensen bli att deras löptid kan öka. Vi förutsätter nämligen att bottenlångivarna bedömt situationen så att bottenlånens amorteringsplan om 60 år ger betydande säkerhetsmarginaler.

Vi vill också påminna om att primärlån, upp till 60 %, tidigare varit stående, d v s eviga. Såvitt vi kan bedöma var det avgörande argumentet för att amorteringar började krävas på bottenlån att man önskade ett snabbare omlopp på eller ökade avkastningsanspråken på kapitalet - inte att de eviga lånen innebar en felaktig värdebedömning.

Också en bedömning av bostadsprissituationen - nu och i framtiden - talar för att löptiden för de statliga lånen bör vara förhållandevis lång.

Vi vill också påminna om att saneringsutredningen i sitt betänkande SOU 1971:64, sid 22, utgick från att ett antagande om en omloppstid för de statliga lånen på upp till 60 år inte var orimligt. Utredningens resonemang avsåg totalsaneringobjekt och har därför logiskt sett även tillämpning för annan nybyggnad.

Vi föreslår mot bakgrund av det ovan anförda att de statliga lånen läggs upp på 60 år. Skulle lånen under början av löptiden ha varit stående under viss tid, skall amorteringarnas storlek bestämmas med hänsyn härtill, så att den totala löptiden inte överstiger 60 år.

Låntagarens ansvar

Vi har i avsnittet 7.6.3 förhållandevis utförligt uppehållit oss vid frågan om låneskuldens förändring i utjämningslånesystemet. De svårigheter som föreligger i dessa avseenden i paritetslånesystemet är undanröjda genom vårt förslag.

Låntagaren åtar sig med utjämningslån ett visst betalningsansvar. Detta är till sin principiella karaktär av samma slag

som i ett konventionellt lån. För en eventuell uppsägning av det statliga lånet skall sådana regler gälla att staten ersätts för gjorda uppoffringar.

Det är därvid en särskild aspekt som vi ytterligare vill uppehålla oss vid. Under vissa betingelser angivna i avsnittet 7.5.4 och noggrannare utvecklade i bilaga 6 räcker inte den med tiden höjda kapitalersättningen till för att kompensera staten för tillskotten till låntagaren under början av löptiden.

Om det då eller då skulle uppstå sådana relationer mellan statslånets nominella räntesats och utjämningsfaktorn som åsyftas ovan torde detta inte behöva innebära något besvärande vare sig för låntagaren eller för staten som långivare. Skulle däremot en sådan situation bestå under en längre tid, bör särskilda åtgärder övervägas med tanke på låntagarens situation. Vad som därvid kan aktualiseras är en särskild villkorslös subvention av den statliga räntan ned till den nivå som erfordras för att omfördelning skall kunna ske.

Det här angivna förfarandet överensstämmer principiellt med det i avsnitt 7.5.5 skisserade med dubbla basannuiteter i paritetslånesystemet i en motsvarande situation.

Vi anser det här anförda vara tillräckligt för belysning av frågan. Några särskilda föreskrifter synes oss inte erforderliga. Inte minst med tanke på att ett eventuellt framtida beslut om sådan särskild subvention inte innebär några extra statsfinansiella belastningar torde sådana beslut utlösas utan större svårigheter. (Föreligger en sådan bristande förutsättning för omfördelning under längre tid, är nämligen innebörden den att återbetalning inte kan ske. Villkorligheten i en del av subventioneringen saknar därmed reell mening).

Finansieringsunderlag

I våra principiella överväganden har vi förutsatt att finansieringsunderlaget bör omfatta skälig produktionskostnad.

Hur finansieringsunderlaget praktiskt skall fastställas är en fråga som vi vid senare tidpunkt får anledning återkomma till.

De för närvarande tillämpade schablonreglerna för fastställande av låneunderlag och pantvärde torde ge möjlighet till att avgöra hur finansieringsunderlaget i utjämningslånesystemet skall fastställas till dess eventuellt nya regler föreligger. Se nedan avsnitt 7.6.10.

Författningsfrågor

På grund av vårt pressade tidsläge har vi inte nu haft möjlighet att utarbeta förslag till författningstext. Denna fråga torde också tekniskt kunna lösas bättre sedan också frågan om finansiering för modernisering behandlats. Se avsnitt 7.6.9.

Vi avser att inom kort i särskild promemoria som överlämnas till chefen för bostadsdepartementet redovisa förslag till författningstext. Denna fråga kan därmed presenteras under pågående remisstid.

7.6.8 Statsfinansiella konsekvenser

Statens redovisning

Statens redovisning, finansiering m m av lån och bidrag till bostadsbyggandet beskrivs i bilaga 5.

Ränte- och paritetslånen innebär att kapitalkostnader omfördelas i tiden med hjälp av statslånet. Avsikten med

ränte- och paritetslånen har varit att låta omfördelningens bostadsprissänkande effekt i början av lånets löptid senare motsvaras av en höjning i löpande penningvärde. Lånen skulle alltså på lång sikt vara subventionsfria.

Det föreslagna utjämningslånet kan i vissa fall behöva förenas med en subvention. Subventionsbehovet kan emellertid inte bedömas generellt eller på lång sikt. Till dess sådant behov föreligger bör statsmakterna förutsätta att statens fordran kommer att återbetalas.

Någon principiell förändring av anspråken på totalbudgeten uppstår inte p g a utjämningslånesystemet. I vilken utsträckning och på vilket sätt den budgettekniska redovisningen påverkas har vi inte haft anledning att ta ställning till. Karaktären av statens engagemang i lånehänseende bör dock framgå av redovisningen.

Allmänt om beräkningar av statsfinansiella konsekvenser av utjämningslån

De faktorer som påverkar lånesystemet (ränteläge, prisutveckling m m) är svåra att bedöma var för sig i ett längre tidsperspektiv. Bostadsräntans och utjämningsfaktorns utveckling är således i allt väsentligt beroende av samhällsutvecklingen i stort. Detta gör givetvis alla beräkningar osäkra.

Förutsättningarna för att inte lånesystemet skall leda till en evigt ökande statsfinansiell uppoffring för befintliga årgångar av hus är däremot kända.

På lång sikt skall således bostadsräntan vara större eller lika med skillnaden mellan kapitalmarknadens räntor och utjämningsfaktorn. allt uttryckt i procent eller skall utjämningsfaktorn vara större eller lika med skillnaden mellan

kapitalmarknadens räntor och bostadsräntan. Uppfylls inte dessa förutsättningar får inte staten ersättning för gjorda uppoffringar på längre sikt.

Statsfinansiella konsekvenser - omfördelning av kapitalkostnader i befintligt bestånd

Utredningen har vid sina överväganden funnit att kapitalutgifterna bör sänkas i varierande omfattning i hela det ränte- och paritetsbelånade bostadsbeståndet med utgångspunkt i 1972 års bestånd och kapitalutgifter.

Nedan redovisade beräkningar av kostnaderna för en sådan sänkning avser lägenheter med hyresrätt och bostadsrätt, 84 % av det totala antalet lägenheter med ränte- eller paritetslån. Anledningen till den beräkningsmässiga begränsningen är således helt och hållet praktisk. Utjämningslån förutsätts enligt förslaget kunna utgå oberoende av hustyp eller upplåtelseform.

Kostnaderna för en sänkning av kapitalutgifterna för dessa lägenheter kan beräknas uppgå till ca 500 miljoner kronor för ett budgetår. Detta adderas alltså till nuvarande statsfinansiella uppoffring för omfördelning i ränte- och paritetslånesystemen, för 1972 ca 1 000 miljoner kronor.

Kostnaden för sänkta kapitalutgifter i hus med hyresrätt och bostadsrätt färdigställda 1973 kan för helt år med utjämningsfaktorn 1,0 beräknas öka med ca 50 miljoner kronor jämfört med paritetslån med oförändrad basannuitet.

Beräkning av kostnader för sänkning av kapitalutgifterna för befintligt bestånd. Hyres- och bostadsrätt.

Färd. ställ. år	Antal lgh 1000-tal	Bly/ lgh m^2	Totalt 1000-tal m^2	Rimlig kap.utg. kr/m^2	Faktisk kap.utg. kr/m^2	Diff.	Kostn. f.sänkn. mkr
1958	42,0	64	2 688	40,00	42	2,00	5,4
1959	49,0	65	3 185	40,70	43	2,30	7,3
1960	48,0	63	5 024	41,40	42	0,60	1,8
1961	48,5	62	3 007	42,10	43	0,90	2,7
1962	49,0	63	3 087	42,80	44	1,20	3,7
1963	54,0	66	3 564	43,50	45	1,50	5,3
1964	55,5	68	3 774	44,20	48	3,80	14,3
1965	65,0	72	4 680	44,90	55	10,10	47,3
1966	57,0	74	4 218	45,60	59	13,40	56,5
1967	66,0	75	4 950	46,30	57	10,70	53,0
1968	72,5	74	5 365	47,00	58	11,00	59,0
1969	71,5	72	5 148	47,70	58	10,30	53,0
1970	70,0	69	4 830	48,40	61	12,60	60,9
1971	71,0	67	4 757	49,10	61	11,90	56,6
1972	63,5	66	4 191	49,80	66	16,20	67,9
Totalt							494,7

Statsfinansiella konsekvenser - omfördelning av kapitalkostnader i tillkommande bestånd

Utredningens överväganden beträffande tillkommande bostäder innebär att kapitalutgiften i nyproduktionen 1974 av bostadspolitiska skäl inte väsentligen bör överstiga ca 50 kr/m^2.

Statsfinansiella konsekvenser av detta ställningstagande belyses nedan i ett 10-årigt perspektiv. Vi utgår som ett hypotetiskt antagande från en statligt belånad årlig bostadsproduktion på 5 650 000 m^2 motsvarande 25 000 lägenheter i flerfamiljshus och 35 000 lägenheter i småhus med aktuella genomsnittsytor för respektive hustyp. Den totala produktionsvolymens fördelning på hustyper, låntagarkategorier etc är dock oväsentlig för beräkningarnas resultat. I motsats

till beräkningarna för befintligt bestånd inkluderas även lägenheter med äganderätt.

De antaganden om priser och prisutveckling som används är följande. Nedanstående gör inte anspråk på att vara en prognos för framtiden - endast ett beräkningsexempel. Produktionspriset förutsätts vara 1 400 kr/m^2 det första året och stiger därefter med 4,5 % per år, ett ungefärligt genomsnitt för den senaste 15-årsperioden. Utjämningsfaktorn är 1,0 det första året och stiger därefter årligen med 3,5 %.

En beräkning av statens kostnader för omfördelning inklusive räntor på omfördelade belopp i dagens ränteläge enligt dessa förutsättningar redovisas nedan. Varje tillkommande årgång medför från början en omfördelning av nära 300 miljoner kronor i penningvärdet år 0. Till skillnad från de i föregående avsnitt lämnade uppgifterna avseende 1958-1972 års resp 1973 års bestånd avser således nedanstående uppgifter hela behovet av medel för omfördelning.

Kostnader för omfördelning i tillkommande bestånd. Miljoner kronor.

Hus färdigställda år	Kostnader för omfördelning resp år									
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
0	283	293	304	315	326	339	363	388	413	439
1		296	307	318	330	341	355	380	405	432
2			309	320	332	344	356	371	397	423
3				323	335	347	360	373	387	414
4					338	350	363	376	390	405
5						353	366	379	393	407
6							369	382	396	411
7								385	399	413
8									403	418
9										421

Statsfinansiella konsekvenser - nya utjämningslån

Utredningens förslag får följden att utjämningslånet omfattar 35 - 50 % av finansieringsunderlaget. Detta innebär att statens nyutlåning ökar vid i övrigt konstanta förutsättningar.

De statsfinansiella aspekterna kan i detta avseende underordnas de samhällsekonomiska. Upplåningsbehov överförs endast från hypoteksinstitut etc till staten vilket i nuvarande avlyftssituation med hänsyn tagen till den större flexibiliteten i statens obligationsvillkor torde underlätta finansieringen med fastighetslån.

Den totala statliga nyutlåningen är avhängig produktionsvolym, produktionspris och statslånets storlek, som en följd av förslagen 50 - 35 % av finansieringsunderlaget.

Det kan förutsättas att lägenheter med hyresrätt och bostadsrätt framdeles - liksom för närvarande - endast i undantagsfall inte har statliga lån.

För de ägda lägenheterna är den framtida förekomsten av statliga lån svår att bedöma och helt avhängig frågan om eventuella kopplingar mellan bostadsfinansiering och bostadsbeskattning.

Den nyproduktionsvolym som förutsattes vid beräkningar av kostnader för omfördelning i tillkommande bestånd innebär en årlig nyutlåning på ca 3,5 miljarder kronor i dagens priser.

Aspekter på det framtida bostadsutbudet behandlas i kapitel 5.

Kommentarer

Vi har här inte redovisat några beräkningar av de statsfinansiella konsekvenserna av andra lånesystem. Skillnaderna

mellan vårt förslag och andra alternativ framgår genom den principella redovisningen i avsnitt 7.5.7.

Vi vill avslutningsvis åter fästa uppmärksamheten på att beräkningar som omfattar en så lång period som den ovan angivna på tio år med nödvändighet är bräckliga. Även små skillnader i antaganden leder till andra sifferuppgifter. Väsentligare är skillnaderna gentemot andra handlingsalternativ med samma bostadspolitiska ambitionsnivå. De ovan lämnade uppgifterna kan inte tolkas isolerat utan måste ställas mot en tänkt utveckling av statens totalbudget, allmän prisutveckling etc.

7.6.9 Utjämningslån och modernisering

I ovanstående avsnitt 7.3 lämnas en kortfattad redogörelse för nuvarande finansieringsvillkor vid modernisering och ombyggnad.

Vi har tidigare konstaterat önskvärdheten av att bostadsfinansieringen är neutral i förhållande till investeringsslag. Detta innebär att ett val om hur ett bostadsförsörjningsbehov skall tillfredsställas inte bör bli beroende av, om finansieringens uppbyggnad och/eller kapitalkostnadsvillkoren upplevs som mer eller mindre "fördelaktiga" av byggherrarna. Omfattningen och inriktningen av olika åtgärder och därmed kostnaderna för dessa bör i stället bestämmas med utgångspunkt i om bostadspriserna för den slutliga produkten blir rimliga.

Vi har nu inte anledning att närmare överväga om detta neutralitetskrav är uppfyllt i den nuvarande bostadsfinansieringen. Åtskilliga iakttagelser tyder på att den inte är perfekt i detta avseende men frågan blir än mindre intressant därest vårt förslag om utjämningslån med den angivna kapitalutgiftsnivån skulle genomföras.

Man torde inte riskera några större störningar, om det skulle förflyta en förhållandevis kort tid från införandet av utjämningslån till dess en översyn av lånefrågorna med anledning därav genomförts även för moderniseringsåtgärder av olika slag. Tiden får dock inte bli så lång att eventuella skillnader i kapitalkostnadsvillkor verkar styrande till nyproduktionens eller till ombyggnadssektorns relativa fördel.

Om det exempelvis visar sig att kapitalutgiftsnivån i nyproduktionen blir påtagligt lägre än efter vanligt förekommande ombyggnad och detta leder till negativa effekter på relationerna mellan olika bostadspriser eller skulle ge allvarliga störningar i sysselsättningsläget, bör dessa effekter motverkas med kortfristiga åtgärder. Olika lösningar av övergångskaraktär är tänkbara, investeringsbidrag eller bostadsrabatter, för att nu nämna några möjligheter till temporära åtgärder.

Utjämningslånesystemets allmänna uppläggning gör det väl lämpat för en tillämpning även i saneringssammanhang, med modernisering eller upprustning i varierande omfattning. Vi har dock inte möjlighet att lämna förslag i frågan i detta betänkande. Vi finner det dock angeläget att ytterligare belysa och överväga dessa aspekter. Eventuella skarvproblem kan alternativt lösas på annat sätt, något som antytts ovan.

Vår avsikt är därför att inom kort redovisa överväganden och förslag i dessa avseenden i särskild promemoria som överlämnas till chefen för bostadsdepartementet. Därmed kan frågorna få ytterligare belysning under den tid som detta betänkande remissbehandlas.

7.6.10 Övergångsfrågor

Inledning

Vid övergång till ett nytt lånesystem aktualiseras en rad olika frågor. Åtskilliga av dessa är närmast av teknisk natur.

De måste å andra sidan noggrant beaktas vid utformningen av författningstext. Några aspekter finns redovisade ovan.

Ytterligare några frågor behandlas nedan.

Finansieringsunderlag

Med utnyttjande av de gällande bestämmelserna i bostadslånekungörelsen föreslår vi att låneunderlaget för bostäder tills vidare används som finansieringsunderlag i utjämningslånesystemet.

Begreppen låneunderlag och pantvärde bör komma att ytterligare prövas i samband med införande av utjämningslån.

Förslaget överensstämmer principiellt med gällande regler i paritetslånesystemet, i vilket omfördelning tillämpas för belopp inom låneunderlaget för bostäder.

Ränte- och paritetsbelånat bestånd

Vi föreslår att erbjudande om utjämningslån skall riktas till alla fastighetsägare med bostadslån för vilka omfördelning tillämpas enligt bostadslåne- och räntelånekungörelsen.

I samband med att lånehandlingarna omskrivs vill vi aktualisera möjligheten till en refinansiering av fastigheterna i vissa fall. Detta skulle t ex kunna möjliggöra viss återbetalning av mycket stora ursprungliga kapitalinsatser för bostadsrättshavare eller nya investeringar i miljöförbättrande syfte. Vi får anledning att närmare återkomma till denna fråga i annat sammanhang.

Det låneskuldbelopp som överförs i nytt låneavtal och vilket kommer att bilda underlag för beräkning av amorteringarnas storlek bör - bortsett från eventuella förändringar i samband med finansieringen av ovan angivet slag - överensstämma

med skuld på bostadslån och räntelån resp skuld på paritetslån.

Bostadsräntan kan bestämmas för varje årgång utgående från genomsnittliga värden för produktionskostnad, pantvärde, låneunderlag och låneskuld respektive år samt från de av oss föreslagna genomsnittliga kapitalutgifterna för lägenheter av olika årgång.

Kvarvarande ränte- och paritetslån

Vi kan inte med säkerhet förutsätta att samtliga fastighetsägare vill utnyttja möjligheten att transformera sina bostadslån till utjämningslån. En tvångsvis överföring eller uppsägning anser vi vara utesluten.

För kvarvarande ränte- och paritetslån föreslår vi att paritetstalet förändras på samma sätt som utjämningsfaktorn. Skyldigheten för statistiska centralbyrån att årligen lämna förslag till regeringen angående nästföljande års paritetstal kan därmed upphöra.

Övrigt

Frågan om utjämningslån skall kunna lämnas till befintliga fastigheter utan statliga lån kommer att prövas i vår kommande promemoria angående vissa konsekvenser av vårt förslag,

7.6.11 Sammanfattning av förslag

Inledning

Bostadsfinansieringen skall fylla viktiga bostadspolitiska uppgifter. Den skall medge att bostadsinvesteringar finansieras på sätt som ger förutsättningar för rimliga priser i nyproduktionen och likvärdiga priser på bostadsmarknaden.

Detta kräver insatser från staten i form av långivning och bostadsprissänkande åtgärder. På grund av bostädernas varaktighet skall perspektivet vara långsiktigt så att målen kan nås även i framtiden utan att ökande subventioner måste krävas.

Statens roll i långivningen

Storleken på statens uppoffringar för att nå låga bostadspriser beror inte på formen för utlåning eller subvention i ett kort tidsperspektiv. För att själv kunna fungera som långivare måste staten också fungera som låntagare. Viss del av lånen till bostadsmarknaden förmedlas av kreditinstitut direkt till låntagarna.

En eventuell ovisshet om upplåningens framtida kostnadsvillkor står därmed kvar som en fråga som är fullständigt oberoende av utlåningssystem.

Vår bestämda uppfattning i denna fråga är grundad på att staten i och med sitt engagemang i bostadslångivningen fungerar som en aktiv part. Som jämförelse kan nämnas bottenlångivarna som mera fungerar som förmedlande organ - som en förbindelse mellan två kommunicerande kärl, det ena kapitalmarknaden, det andra fastighetslångivningen. Negativa effekter av höga räntor i denna kreditgivning är dock sedan länge uppfångade genom statens uppträdande som långivare (med lån i högsta riskläget) och som givare av subventioner.

Förslagen i korthet

Våra överväganden och förslag om nytt lånesystem finns redovisade i de föregående delarna av avsnitt 7.6. Vi upprepar endast de punkter som vi finner vara väsentligast, nämligen:

Statens lån till nybyggnad av bostäder utgår fr o m 1975 som utjämningslån;

kapitalutgiftsnivån 52 kr/m^2 för 1974 års nyproduktion bildar utgångspunkt för fastställande av bostadsränta för det årets produktion (3,7 %);

erbjudande om utjämningslån skall riktas till alla innehavare av ränte- och paritetslån med avsikten att sänka kapitalutgifternas storlek; till nivån 40 kr/m^2 för hus färdigställda 1958 och med därefter ökande tal;

i utjämningslånen höjs kapitalersättningen ett bestämt antal år i förväg; mellan 3,0 och 3,5 % per år anges nu som realistiskt;

för låntagare med utjämningslån placeras egen kapitalinsats närmast över bottenlånets övre gräns; avkastning av insatsen garanteras till samma ränta som för långfristiga lån;

de statliga lånens löptid är 60 år; de amorteras med lika årliga belopp men kan under viss tid vara stående.

Vi avser att inom kort redovisa förslag till författningstext och behandla finansiering av modernisering samt andra frågor som aktualiseras av vårt förslag om nytt lånesystem för nybyggnad.

7.7 Anpassning till skilda skattemässiga förutsättningar

7.7.1 Utgångspunkter

Frågan om en kostnadsmässig utjämning av de av skattesystemets utformning orsakade skillnaderna mellan upplåtelseformerna utreds av bostadsskattekommittén, tillsatt av finansministern under 1972. I kommitténs överväganden i detta ärende har fråga uppkommit huruvida det är möjligt att med hjälp av bostadsfinansieringen erhålla neutralitet mellan upplåtelseformerna.

Vi kommer därför att behandla möjligheterna till lösning enligt denna metod. Det nedan anförda skall uppfattas som en teknisk redovisning. Vi har inte anledning att ta egen ställning i denna fråga.

Vi vill också påminna om att våra överväganden och förslag i det föregående avsnittet 7.6 helt och hållet varit baserade på förutsättningen att skattemässig neutralitet råder mellan upplåtelseformerna.

7.7.2 Allmänna förutsättningar

Beskrivning av skillnader

Storleken av skattesystemets effekter kan lätt beräknas teoretiskt med utgångspunkt i antaganden om produktionskostnader m m. Skillnaderna är synbarligen störst under de första åren efter färdigställande, då låneskulden är störst.

I själva verket ger skattesystemet samma effekter under bostädernas hela brukningstid, men verkningarna blir icke synliga på samma sätt som i början. Detta sammanhänger bl a med följande. Vid en överlåtelse av ett ägt småhus tillgodogör sig säljaren det framtida värdeutfallet och köparen får så höga ingångskostnader att effekten synes vara neutraliserad. Alternativt, om den ursprunglige ägaren bor kvar, innebär just det schablonmässiga beskattningsförfarandet att det

därav givna "boendevärdet" inte utvecklas i takt med övriga prisförändringar.

Vi har nu inte anledning att gå in i en djupare analys av dessa förhållanden. Frågorna och möjligheterna till förändring utreds av bostadsskattekommittén.

Det för oss i detta sammanhang mest intressanta blir att belysa skatteeffekter tillsammans med kapitalkostnadsvillkor - en fråga som något berörts i det föregående avsnittet 7.4.3. Eftersom nämligen också kapitalkostnadsvillkoren är olika mellan upplåtelseformerna - om än i mindre grad - behöver den aspekten betraktas parallellt med en beskrivning av skatteeffektens storlek.

För att kunna lämna en rimlig siffermässig redovisning behöver vi använda homogena villkor för de lägenheter i de olika upplåtelseformerna, vilka skall jämföras. Vi väljer att begränsa jämförelsen till två småhus av olika storlek. Underlaget finns redovisat i bilaga 8. I denna återges finansieringsförutsättningar m m.

Resultaten kan sammanfattas i de följande tablåerna.

Tablå Skillnader mellan äganderätt och hyresrätt vid paritetslån. Kr/m^2. Första brukningsåret.

Storlek m^2	Skillnad mellan äganderätt och hyresrätt pga skatteeffekt	Skillnad mellan äganderätt och hyresrätt pga kapitalkostnadsvillkor	därav paritetslåneeffekt	Total skillnad mellan äganderätt och hyresrätt
80	51,60	- 4,50	-15,60	47,10
95	48,20	- 4,10	-15,80	44,10

Med den i ovanstående tablå angivna paritetslåneeffekten avses skillnaden i förhållande till traditionella lån. Eftersom det råder olika omfördelningsförhållanden i paritetslånesystemet

mellan upplåtelseformerna blir kostnaden för hyresrätt på denna grund lägre än för äganderätt. Den totala kapitalutgiftsskillnaden, d v s sedan hänsyn tagits till överkostnader, egen kapitalinsats o d blir dock väsentligt mindre.

För fullständighetens skull lämnar vi också uppgift om skillnaderna för det fall bostäderna i stället varit finansierade med traditionella lån i följande tablå.

Tablå Skillnader mellan äganderätt och hyresrätt vid traditionella lån. Kr/m^2. Första brukningsåret.

Storlek m^2	Skillnad mellan äganderätt och hyresrätt p g a skatteeffekt	Skillnad mellan äganderätt och hyresrätt p g a kapitalkostnadsvillkor	Total skillnad mellan äganderätt och hyresrätt
80	51,60	11,60	63,20
95	48,20	11,00	59,20

Inte överraskande blir skatteeffekten exakt densamma, oavsett om finansiering skett med paritetslån eller ej. Detta sammanhänger med hittills tillämpade principer för avdrag i deklarationen av samtliga debiterade räntor för fastighetslån, utan hänsyn tagen till i vilken utsträckning dessa erlagts.

Med traditionella lån uppkommer däremot den skillnaden i förhållande till paritetslån att även den totala kapitalutgiften blir lägre för äganderätt än för hyresrätt.

De ovan angivna beloppen för skatteeffekten är inte oväsentligt större än vad boendeutredningen redovisade i SOU 1973:50 - något som är följden av hur antagandena väljs. Uppgifterna om skatteeffekternas storlek ovan visar dock god överensstämmelse med uppgifter från bostadsskattekommitténs arbetsmaterial som vi tagit del av under hand.

Ny finansieringsform

Det är inte i alla avseenden fruktbart att från de ovan redovisade siffrorna och från nu gällande låneregler och kapitalutgiftsvillkor försöka dra slutsatser för framtiden.

Med det förslag till utjämningslån som vi lämnat i det föregående avsnittet 7.6 vill vi i stället låta detta bilda förutsättning för studium av konsekvenserna för olika upplåtelseformer.

Alternativ

Vi kan ytterligare välja att begränsa vår analys till två renodlade alternativ i frågan om beskattningens effekter.

Det ena innebärande att åtgärder inom beskattningens ram gör att full kostnadsneutralitet nås mellan upplåtelseformerna. (Det är detta alternativ som bildat utgångspunkt för vårt förslag om utjämningslån i avsnitt 7.6.)

Det andra innebärande att nuvarande intäkt/avdragskonstruktion för ägda småhus består oförändrad.

Val av kostnadsnivå

För att siffermässigt kunna studera frågan bör avgörande träffas om vilken kostnadsnivå som skall bilda utgångspunkt, oavsett om kostnadsneutralitet råder eller ej. Det blir naturligt för oss att utgå från den bostadsränta som uträknats för 1972, nämligen 3,9 %

Den härmed beräknade kostnaden skall alltså kunna betraktas som rimlig. Kapitalutgiften för en lägenhet utan skattereduktion bestäms av bostadsräntan. Den bör således överensstämma med kapitalutgiften beräknad på annat sätt för en liknande lägenhet minus skattereduktionen för denna.

7.7.3 Bostadsfinansiering om skatteneutralitet råder

Om neutralitet nås via beskattningen är uppgiften i bostadsfinansieringssammanhang utomordentligt enkel. Den ovan angivna bostadsräntan - gällande för 1972 års nyproduktion - skulle då kunna tillämpas oförändrad för samtliga hustyper och upplåtelseformer. Kostnadsneutralitet är uppnådd även om effekten av den egna kapitalinsatsen för det ägda huset beaktas. Det här anförda gäller en situation då utjämningslån tillämpas i samtliga upplåtelseformer.

Man kan emellertid tänka sig att traditionella lån kommer till användning, framför allt för de ägda småhusen. Detta leder i så fall till inledningsvis väsentligt högre utgifter för den boende. Småhusägaren har dock själv det slutliga avgörandet om vilken lånetyp han vill välja.

För hyreshusens del blir förhållandena något annorlunda. Även om traditionella lån med kapitalmarknadsvillkor skulle komma till användning och detta leder till högre kostnader för fastighetsägaren påverkar detta hyresgästen endast indirekt. Det är nämligen i princip ointressant vilka kapitalkostnadsvillkor som gäller för enstaka bostadshus, eftersom hyreslagens bestämmelser ger anledning förmoda att en anpassning av hyrorna kommer att ske till det läge som konstitueras av den stora massan bostäder. Dessa kan förutsättas vara finansierade med utjämningslån.

Väsentligare är givetvis att ett val mellan eventuella olika lånetyper inte för den enskilde skall påverkas av några skatteeffekter. Att olika lånevillkor ger olika kostnadskonsekvenser är självklart.

7.7.4 Bostadsfinansiering om skatteneutralitet inte råder

Lågräntealternativ

Vi konstaterar i avsnitt 7.4.3 att en ränta för fastighetslån

om ca 1,6 % skulle ge kostnadsneutralitet mellan upplåtelseformerna.

Det är då viktigt att påpeka att detta som resultat skulle ge helt andra och väsentligt lägre kapitalkostnader än de av oss ovan angivna som önskvärda och rimliga. Förutsättningen strider således mot den ovan nyss anförda förutsättningen för jämförande studier. Vi vill dock med några enkla kommentarer först belysa detta lågräntealternativ innan det avförs ur diskussionen.

Om en så låg ränta som 1,6 % skulle komma till tillämpning över hela bostadsbeståndet är detta från renodlat bostadspolitiska utgångspunkter inte ofördelaktigt. Kostnaderna för boendet skulle minska väsentligt. Man löser dock inte därmed de problem som skapas av att kostnadsförutsättningarna är så markerat olika för bostäder som producerats vid olika tidpunkter. Det är möjligt men det kan knappast med framgång göras sannolikt att behovet av likvärdiga bostadspriser skulle vara mindre om den totala bostadskostnadsnivån var avsevärt lägre än i dag.

Att mycket låga bostadspriser skulle öka möjligheterna för både bostadskonsumtion och annan konsumtion är uppenbart. Vi har nu inte möjlighet att spekulera om konsekvenserna i dessa avseenden.

De ökade kostnaderna för en sådan operation kan endast anges med grova mått. I nationalräkenskaperna uppges den totala konsumtionen av permanenta bostäder uppgå till ca 20 miljarder kronor per år. Vi kan översiktligt anta att 40 - 60 % av detta hänförs till kapitalkostnader, d v s räntor och amorteringar. Vi kan anta att mellan hälften och tre fjärdedelar av detta skulle skäras bort med den låga räntan. Resultatet, kostnaden för samhället blir därmed 4 - 9 miljarder kronor per år. Alternativt utgående från bl a de uppgifter om utelöpande fastighetslån som återges i avsnittet 7.2 blir den ökade kostnaden ca 5 miljarder kronor. Det är sannolikt

att den lägre siffran i den senare uppskattningen beror på att vi inte har uppgifter om storleken på samtliga utelöpande fastighetslån.

Den låga räntan skulle dock innebära ökade skatteintäkter på grund av minskade skattereduktioner för småhusägarna. Med ett samlat underskott på i storleksordningen 2 miljarder kronor blir de ökade intäkterna för stat och kommun ca 1 miljard kronor.

Vi återgår därför till de mer realistiska förutsättningar som vi ovan redovisat.

Val av jämförelseobjekt

För exemplifieringen väljer vi att arbeta med ett tänkt småhus á 95 m^2 producerat 1972. Alla uppgifter anges i det årets kostnadsläge. En lägenhet av sådan storlek svarar väl mot vad vi i andra sammanhang anfört som en lämplig lägenhetsstorlek för en- och tvåbarnsfamiljer i det framtida bostadsbeståndet. (Inget hindrar i och för sig att lägenheterna av bostadssociala skäl inte skulle kunna bli ännu större - en fråga som dock är avhängig de samlade reala och finansiella resurserna).

Ett hus av denna storlek får med lån av traditionellt slag en kapitalutgift på 5 493 kr det första året sedan hänsyn också tagits till skatteeffekten. Detta motsvarar 57,80 kr per m^2.

Denna kapitalkostnad visar god överensstämmelse med vad vi ovan angivit som rimlig kapitalutgift för genomsnittslägenhet i 1972 års nyproduktion. Det förhållandet att kapitalutgiften är närmare 8 kr högre m^2 står väl i överensstämmelse med de högre produktionskostnaderna för hustypen i fråga.

De i avsnittet 7.6 redovisade övervägandena leder fram till en bostadsränta på 3,9 %.

Beskattningsförutsättning

Om neutralitet ej erhålles inom beskattningen blir förhållandena för bostadsfinansieringen mer komplicerade än för det enkla fall att neutralitet nåtts.

Som förutsättning väljer vi som ovan angivits att studera förhållandena med oförändrad intäkt/avdragskonstruktion med de för närvarande gällande intäktsschablonerna. Vi förutsätter således att ägaren av ett småhus får göra avdrag för den del av hans kapitalutgifter som är räntor i traditionell mening. I kalkylerna räknar vi dessutom med 5 % ränta på egen kapitalinsats samt med skatteeffekt för denna.

I utjämningslånefallet väljer vi att separera de delar av bostadsräntan som avser amortering från den totala kapitalutgiften och betraktar de återstående delarna som räntor, d v s som avdragsgill post.

Utjämningslån - hyresrätt

Med bostadsräntan 3,9 % blir det första årets kapitalutgift för det studerade småhuset 5 545 kr. Förutsättningarna för beräkningen framgår nedan.

Det visar sig således att vi med utjämningslånen erhåller en bostadsutgift som för lägenheten i hyresrättsform blir nära nog exakt densamma som för samma bostad i äganderättsform och med traditionella lån.

Detta är resultatet av renodlad slump och har ingenting att göra med de överväganden som legat till grund för den angivna bostadsräntan. Detta förhållande ger därmed lyckligtvis lätt hanterbara förutsättningar för den fortsatta framställningen då vi vill studera hur utjämningslån skulle kunna tillämpas för ägda småhus.

Utjämningslån - hyresrätt och äganderätt

Man inser omedelbart att om bostadsräntan 3,9 % skulle tillämpas även för ägda småhus blir nettoresultatet, sedan skatteeffekten beaktats, lägre kapitalutgifter för detta fall än med traditionella lån eller utjämningslån i hyresrättsfallet.

För att kunna beräkna storleken av en "neutraliserande" bostadsränta behöver vi ange finansieringsförutsättningarna för jämförelselägenheten. Med tillämpning av uppgifter från bilaga 8 och med antagande om 50 % bottenlån i utjämningslånefallet får vi följande.

Produktionskostnad	131 400 kr
därav överkostnad	3 900 kr
pantvärde	127 500 kr
Traditionella lån:	
egen kapitalinsats	16 600 kr
bottenlån	91 800 kr
bostadslån	23 000 kr
Utjämningslån:	
överkostnad[1)]	3 900 kr
bottenlån	63 750 kr
bostadslån	63 750 kr

1) Av enkelhetsskäl har särskild kalkyl beträffande egen insats ej genomförts. Schablonmässigt antas i stället att överkostnaden blivit finansierad med lån om ca 8 % ränta och raka amorteringar på 15 år.

Med passningsförfarande finner vi att neutralitet nås med en bostadsränta om 6,7 % för det ägda småhuset. Kapitalutgiften blir visserligen ca 100 kr lägre, 5 406 kr det första året, men vi accepterar detta som fallande inom felmarginalen.

Vi har således visat att man genom differentierade bostadsräntor kan åstadkomma neutralitet mellan upplåtelseformerna, åtminstone under det första brukningsåret. Med de här givna förutsättningarna skulle också kostnaderna för hushållen bli likvärdiga om man alternativt valde mellan

ägt småhus med traditionella lån enligt 1972 års finansieringsförutsättningar

ägt småhus med utjämningslån och en bostadsränta på 6,7 %

småhus med hyresrätt och en bostadsränta på 3,9 %

Det är dock inte därmed givet att dessa neutralitetsförutsättningar bibehålls över tiden - en fråga som studeras översiktligt i det följande.

Konsekvenser på sikt

För beräkningarna behöver vi införa några enkla antaganden.

Utjämningsfaktorn uppjusteras med 3 % årligen.

Taxeringsvärdena höjs successivt i relation till allmän prisutveckling, motsvarande + 3 % per år (i realiteten genomförs sådana förändringar stegvis vart femte år).

Räntor och skatteskalor hålls konstanta under tiden.

Resultaten kan sammanfattas i följande tablå.

Tablå Nettoutgifter för kapital med beaktande av skattereduktion för underskott av småhusfastighet (60 % marginalskatt); småhus om 95 m^2 i 1972 års kostnadsläge. Kr per år - avrundade tal.

År	Traditionella lån, äganderätt	Utjämningslån bostadsränta 3,9 % hyresrätt	Utjämningslån bostadsränta 6,7 % äganderätt
0	5 500	5 500	5 400
4	5 570	6 100	6 000
9	5 700	6 850	6 800
14	5 950	7 800	7 750
19	6 200	8 700	8 650

Siffrorna i tabellen avser identiska småhus i olika upplåtelseformer men med olika finansiering. Den ger mycket konkreta informationer. Med utjämningslånens hjälp kan man behålla kostnadsneutralitet även under en längre tid.

Det bör dock noteras att det även med utjämningslån föreligger högst betydande skattereduktioner för hushållen. Den totala utgiften från samhällets sida blir dock densamma som för småhus i hyresrättsform - ehuru i äganderättsfallet fördelad på bostadssubventioner och skattesubventioner. En väsentlig skillnad föreligger mellan dessa båda subventionsslag. En skattereduktion är till sin karaktär villkorslös och omedelbar, d v s den kan inte återkrävas på sikt. Den bostadsprissänkande effekten genom utjämningslånesystemet är likaså omedelbar men villkorlig.

Beräkningarna är genomförda under antagandet att utjämningslånen kvarligger. Dessa är visserligen uppsägningsbara men med normala förutsättningar kan man anta att låntagarna finner det fördelaktigt att hålla lånen under längre tid.

Ytterligare ett betydelsefullt påpekande måste göras. Med traditionella lån erhålles en situation som för hushållens del med tiden ter sig gynnsammare och gynnsammare jämfört med utjämningslån. Man bör därtill hålla i minnet att den traditionella låneformen i sig i kombination med skattesystemets utformning dessutom innebär en kontinuerlig förmögenhetsomfördelning till förmån för ägaren.

Det bör dock ytterligare påpekas att det knappast finns någon anledning att för framtiden använda en lånefinansiering med statliga medel av det slag som använts ovan för beskrivningen. Lånefinansieringen bygger nämligen på förutsättningen av ett för låntagaren mycket fördelaktigt statslån i högt riskläge.

Det ligger i öppen dag att kostnadsneutralitet kan upprätthållas även med bostäder som är finansierade med traditionella lån under en längre period. Därvid finns fortfarande de båda principiella alternativen, oförändrad skattekonstruktion eller skattemässig lösning.

Om lösningen av neutralitetsproblemet genomförs via finansieringen, framgår av materialet att ökande subventioner i löpande penningvärde sannolikt måste tillkomma. Vi har nu inte bedömt huruvida detta leder till i reala termer ökande subventioner eller om det är möjligt att under vissa förutsättningar ligga på ungefär oförändrad subventionsnivå. (Vi har i andra sammanhang visat att en förutsättning för att med tiden öka avkastningsanspråken på bostadssektorn - eller i varje fall hålla anspråken konstanta - är ett omfördelningssystem med villkorliga subventioner). Vi har dock inte anledning att ytterligare belysa dessa frågor i dessa sammanhang.

7.8 Aspekter på totalfinansiering

7.8.1 Inledning

Direktiven

Enligt direktiven skall bostadsfinansieringsutredningen även behandla frågan om s k totalfinansiering. I frågan säges bl a följande:

"Riksdagen har vid flera tillfällen i enlighet med uttalanden av statsutskottet och civilutskottet givit uttryck för uppfattningen att de fördelar som från bostadssektorns synpunkt är förenade med en statlig totalfinansiering av bostadsbyggandet - varmed avses att statslånet täcker hela kreditbehovet intill den övre lånegränsen - är så påtagliga att de bör avstås endast av mycket tungt vägande skäl. Grunden för denna uppfattning har främst varit att bostadsbyggandets finansiering härigenom skulle underlättas. Jag vill i detta sammanhang peka på att en totalfinansiering skulle skapa gynnsammare förutsättningar för omfördelning av kapitalkostnaderna och ha väsentlig betydelse för bl a avvägningen av amorteringstiden. Samtidigt bör dock beaktas att överenskommelser har träffats mellan företrädare för kreditinstituten och regeringen för att säkerställa kreditgivningen under byggnadstiden. Vidare har överenskommelse nyligen träffats om bildande av ett för de statliga bankerna och vissa affärsbanker m fl gemensamt hypoteksinstitut för att skapa en rationellare ordning för den långfristiga fastighetsfinansieringen, varigenom möjligheterna till friktionsfria avlyft av byggnadskrediter kommer att förbättras. Frågan om totalfinansiering inom bostadsbyggandet bör tas upp till prövning av utredningen

mot denna bakgrund. Prövningen bör grundas på ingående kartläggningar och överväganden av konsekvenserna i olika hänseenden av en totalfinansiering. Härvid bör de sakkunniga bl a belysa skillnaderna mellan en totalfinansiering som omfattar endast fastighetslånen och en ordning som inbegriper även byggnadskrediterna i totalfinansieringen."

I denna del av utredningsarbetet har vi koncentrerat oss på de mer principiella aspekterna på totalfinansieringen, speciellt den del som berörs av valet av finansieringssystem.

Andra utredningar

Utredningen om den kreditpolitiska lagstiftningen har den 31 januari 1974 avgivit betänkandet "Kreditpolitiska medel" (Ds Fi 1974:2). Remissbehandlingen har nyligen avslutats.

Utredningens förslag berör bostadssektorns kreditbehov. Ur utredningens sammanfattning citeras följande (s 22 ff).

"Utredningen har dock funnit det nödvändigt att i lagen ange att bankernas innehav av bostadsobligationer och olika former av statspapper alltid skall få räknas som likvida medel vid bestämmandet av likviditetskravet. Bankerna har nämligen under en lång följd av år förvärvat speciellt bostadsobligationer just med anledning av att dessa fått inräknas bland de likvida tillgångarna."

...

"Mot bakgrund av de påtagliga svårigheterna att säkerställa framför allt bostadsbyggandets långfristiga finansiering föreslår utredningen att förordnande om placeringsplikt skall kunna utfärdas för samtliga bank- och försäkringsinstitut. I jämförelse med den nuvarande placeringskvotslagen innebär detta en utvidgning såtillvida att även affärsbankerna och centralkassorna för jordbrukskredit kan omfattas av ett förordnande. Liksom hittills skall placeringsplikten utnyttjas för att säkerställa statens och bostadsbyggandets kreditbehov."

"Den av utredningen föreslagna placeringsplikten är ett uttryck för att även bankinstituten måste bidra till utbudet av långfristig kredit genom förvärv av obligationer. Omfattande obligationsportföljer kan vid en nedgång i obligationskurserna medföra påfrestningar för bankinstituten. Utredningen vill därför föreslå att banklagstiftningen ändras på ett sådant sätt att möjlighet ges för bankerna att anpassa obligationernas bokförda värde till ett lägre marknadsvärde genom successiva nedskrivningar."

...

"För att säkerställa de årliga bostadsbyggnadsprogrammens försörjning med byggnadskrediter har alltsedan 1967 årliga överenskommelser träffats mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankinstituten. Även om dessa överenskommelser hittills visat sig fungera tämligen väl anser utredningen det vara av vikt att regler om bankernas bostadsbyggnadskreditgivning finns inskrivna i den kreditpolitiska lagstiftningen. Den ovan nämnda placeringsplikten föreslås därför kompletteras med en "särskild placeringsplikt" avsedd att trygga bostadsbyggandets försörjning med byggnadskrediter."

1968 års kapitalmarknadsutredning behandlar också frågor av stor betydelse för finansiering av bostadsbyggande. Vi har under hand haft kontakt med denna utredning.

Tidigare har bl a bostadspolitiska kommittén (SOU 1966:44) och delegationen för bostadsfinansiering (SOU 1968:30) behandlat olika aspekter på totalfinansiering.

7.8.2 Begreppet totalfinansiering

Lån från botten till toppen

Det finansieringsutrymme som vi i dessa sammanhang i första hand är intresserade av ligger från botten upp till statslånets övre gräns, var denna än är placerad. Fastighets-

kapitalet är normalt fördelat på ett enhetslån (bottenlån) i hypoteksinstitut och statligt bostadslån.

För dagen gäller följande:

- Kapitalkostnadsvillkoren är olika.

  Räntorna är i stort sett desamma.

  Bottenlånet har i regel en annuitet beräknad på 60 år. Bostadslånet får i vissa fall en rak amortering på 30 år. Det förutsätts i övrigt amorteras på omkring 30 år.

- Långivarna är olika.

  Bottenlångivarna är i huvudsak stadshypoteksinstitutionen, BOFAB och Spintab. Utöver den inverkan som lagstiftningen representerar kan viss statlig styrning ske i de båda först nämnda institutionerna.

- Bostadslånet användes för omfördelningsändamål.

  Bostadslånet används för att klara omfördelningen av hela kapitalutgiften. Detta kan innebära att staten behöver betala ut pengar till låntagaren för att täcka dennes kapitalutgifter för bottenlånet.

I den ovan lämnade redovisningen av utjämningslån har framkommit att de tekniska och praktiska frågorna skulle kunna ges en enklare utformning om det fanns ett enda lån från botten till toppen.

Vi använder termen fullständig finansiering.

Lån från projektering till rivning

Den tid som vi har anledning att behandla sträcker sig från byggstart, eller strax före denna, fram genom hela förvaltningsskedet. De finansieringsproblem som kan föreligga under

projekteringstiden torde inte vara så resurskrävande att de behöver tas upp till särskild behandling.

Den nuvarande ordningen är att byggherrarna söker erhålla byggnadskreditiv eller byggnadslån under byggnadstiden. Kreditgivare är vanligen affärsbanker eller sparbanker. Genom de s k avlyften omvandlas kreditiven till de slutliga bottenlånen resp statliga bostadslånen, vid en tidpunkt som bör ligga så nära färdigställande och slutligt lånebeslut som möjligt.

Statliga lånebeslut och andra styrningsmekanismer spelar stor roll för försörjningen med byggnadskreditiv och bottenlån.

Den nuvarande situationen kännetecknas framför allt av följande:

- Kapitalkostnadsvillkoren är olika.

  Räntorna är f n i stort sett desamma. Byggnadskreditiven är således räntebärande men i princip stående medan bottenlån och bostadslån skall amorteras.

- Långivarna är olika.

  Lånen under byggnadstiden betraktas som en utpräglat kortfristig finansiering. Denna hanteras därför traditionellt av affärsbankerna och sparbankerna.

- Automatik i fråga om avlyft från byggnadskreditiv till slutlig finansiering finns inte.

  Eftersom skillnaderna i fråga om kapitalutgifter för närvarande är små mellan de olika lånetyperna, synes frågan vara förhållandevis litet uppmärksammad. Den snabba nedgången av flerfamiljshusbyggandet, dit avlyftsproblemen synes vara koncentrerade, torde i någon mån ha minskat kraven på nya byggnadskreditiv.

Avlyftskön har nu växt till betydande proportioner, mer än 10 miljarder kronor, något som bör beaktas vid eventuella förändringar.

En större enhetlighet i tiden, d v s en kontinuerlig om möjligt också ensartad långivning, har efterfrågats i olika sammanhang.

Vi använder termen integrerad finansiering.

Långivningens institutionella former

De närmast föregående avsnitten har översiktligt beskrivit hur bostadsfinansieringen är fördelad på olika låneformer och finansieringsinstitut.

Splittringen har lett till tanken att med en förändring av de institutionella formerna få en annan ordning till stånd.

Vi använder termen bostadsbank för att ange en samordning av de institutionella formerna.

7.8.3 Bottenlån och bostadslån - fullständig finansiering

Allmänna synpunkter

Frågan om införande av ett enda lån, från en långivare, är både bostadspolitisk och kreditmarknadspolitisk.

Bedömningen av frågan påverkas av föreställningar om hur stort kapitalflödet är och i vilken grad det kan styras till bostäderna. Räcker kapitalmarknaden till för att fylla upp de 70 % av pantvärdet som nuvarande system förutsätter? Måste staten gå in med större andel av fastighetslånen för att säkerställa en smidig kapitalförsörjning? Skulle kapitalmarknaden klara hela bottenlånedelen?

Under senare år har kapitalmarknaden inte förmått att klara finansieringen helt utan friktioner. Med ovan refererade förslag om kreditpolitisk lagstiftning har en metod avsedd att underlätta kapitalförsörjningen till bostäderna anvisats. Vilka effekter dessa förslag kan få om de skulle genomföras blir i hög grad beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen och kreditinstitutens eget agerande - detta senare får då jämföras med en situation då sådan lagstiftning ej förekommer. Bostadsfinansieringsutredningen har i remissyttrande tagit ställning till det framlagda utredningsförslaget.

Det bör här noteras att den traditionella uppdelningen med olika lån i olika förmånsrättsläge innebär att amortering sker av bottenlånet medan betydande delar av statslånet kvarstår. Resultatet blir att de därigenom skapade överhypoteken kan utnyttjas av fastighetsägaren för annan upplåning eller som säkerhet medan statliga lån kvarligger i högt riskläge, såvida ej pantförskrivning sker i andra hand som säkerhet för det statliga lånet. Detta sker normalt.

Moderna låneformer som paritetslån och utjämningslån påverkar också synen på fullständig finansiering. En utjämning över tiden underlättas i praktiska avseenden om man för omfördelningen kan använda hela (eller större delen av) lånebeloppet. Administrativt skulle ett enda lån innebära förenklingar för såväl låntagare som långivare.

Vid fullständig finansiering torde staten behöva täcka behovet av pengar genom egen upplåning - utöver vad som redan nu sker för den statliga bostadslångivningens räkning. Denna upplåning torde, som följd av det statsfinansiella läget samt allmänt konjunkturpolitiska och kreditpolitiska bedömningar, variera i omfattning och villkor från tid till annan. Genom att bostadsfinansieringsbehovet endast är en

del av den totala upplåningen kan det täckas av lån med olika löptider. Därmed öppnas en möjlighet att lättare än nu omvandla "korta pengar" till långa. Samtidigt kan man undvara den absoluta kopplingen av bottenlånevillkor med obligationsvillkor som nu tillämpas. Även genom detta kan hanteringen underlättas.

En fullständig finansiering av här antytt slag förutsätter inte i och för sig en särskild statlig bostadsbank. För hanteringen av en upplåning till bostadssektorn kan man bygga vidare på nuvarande institut (Stadshypoteksinstitutionen, BOFAB, Spintab, bostadsstyrelsen etc). Vilken lösning som skall väljas kan prövas från olika utgångspunkter.

Sammanfattning

Det förefaller oss nu naturligast att pröva frågan om en fullständig finansiering mot bakgrund av vad vi anfört om bostadsfinansieringens uppgifter och våra överväganden om lånesystem.

En utjämning över tiden av kapitalutgifterna underlättas onekligen rent praktiskt om bostadshuset är finansierat med i princip ett enda långfristigt lån.

Med en uppbyggnad med traditionella enhetslån som omfattar större delen av finansieringsunderlaget, räntor och annuiteter som är olika vid olika tidpunkter och för olika årgångar hus är en utjämning av kapitalutgifterna över tiden likväl möjlig både i teori och praktik. Skulle det likväl under den fortsatta behandlingen av denna fråga - eller i praktisk tillämpning - visa sig att problem uppstår i detta avseende, kommer en lösning som innebär fullständig finansiering att te sig både önskvärd och nödvändig.

Det förhåller sig i själva verket så att varierande kapitalkostnadsvillkor, något som kan vara motiverat av kapitalmarknadsskäl - vilken senare fråga inte faller inom vårt

uppdrag att behandla - ytterligare understryker behovet av omfördelningsmöjlighet över tiden. Uppgiften att fylla detta behov kan endast utövas av staten. Dess avgörande insats blir under alla omständigheter - om en rimlig hyra skall kunna erhållas och förutsättningar för likvärdiga kapitalutgifter bibehållas över tiden - att tillhandahålla lån i högt förmånsrättsläge och svara för bostadsprissänkande åtgärder med subventioner av olika utformning. Staten svarar för risktagandet i samband med långivningen och påtar sig också direkta utgifter på grund av de höga kapitalkostnader som ges av kapitalmarknaden.

Med de bostadspolitiska aspekter som vi har anledning att anlägga på frågan förefaller det oss således naturligast med en fullständig finansiering, en totalfinansiering med ett lån från botten till toppen. Vi är medvetna om att denna synpunkt måste vägas samman med andra, framför allt kreditmarknadsmässiga. Vi är dock inte främmande för att en totalfinansiering av här angivet slag kan verka underlättande för en utveckling mot friare former för övriga delar av kapitalmarknaden - något som kan ge effekter av annat slag än vi har anledning att bedöma.

7.8.4 Byggnadslån och fastighetslån - integrerad finansiering

Allmänna synpunkter

Även på frågan om en långivare (ett lån) för både byggnadslån och fastighetslån kan man lägga bostadspolitiska och kreditmarknadspolitiska synpunkter.

Från bostadspolitisk synpunkt är det viktigt

- att lån under byggnadstiden finns att få till beslutat byggande och att räntan är rimlig
- att slutlig belåning kan ordnas smidigt när huset är klart

- att hanteringen av låneärendena sker på ett administrativt enkelt sätt.

Under ett antal år på 1960-talet var det ofta svårt att klara finansieringen under byggnadstiden. Tidvis långa väntetider gav ökade kostnader för de färdiga bostadshusen - olika långa tider medförde olika kostnadsförutsättningar.

Under senare år har man genom årliga överenskommelser mellan delegationen för bostadsfinansiering och bankväsendet och genom särskilda administrativa förfaranden klarat kreditiven på ett i huvudsak acceptabelt sätt. De ovan refererade kreditpolitiska förslagen ger också ytterligare hjälpmedel.

Däremot är svårigheterna stora att smidigt och snabbt klara avlyften till långa lån. På grund av att ränteskillnaderna mellan byggnadslån och fastighetslån för närvarande inte är så stora är detta förhållande inte så besvärande som det annars skulle vara.

Det nuvarande systemet med de "korta" kreditiven i vissa institut och de långa lånen i andra medger dock en viss flexibilitet. Bankerna kan på detta sätt för en tid svara för en "lång" finansiering. Detta kan dock inte betecknas som en normal företeelse. Den är snarare följden av att avlyften till slutliga bottenlån sker så långsamt som nu är fallet.

Det upplevs av låntagarna som i hög grad opraktiskt att behöva vända sig till olika institutioner. Flera värderingar krävs. Pantbrev och andra säkerheter skall hanteras. De nödvändiga kontakterna blir fler.

Sammanfattning

Erfarenheterna från de gångna åren, med de många gånger provisoriska och improviserade lösningar som krävs, visar att

det kan vara svårt att klara bostadsfinansieringen med nuvarande system. En integrerad finansiering skulle ha stora förtjänster. Den nuvarande uppdelningen synes också delvis vara historiskt betingad - anpassad till en gångenen tids förhållanden på bostads(-byggnads)marknaden.

Vi har i detta betänkande anledning att särskilt betona de bostadspolitiska aspekterna i frågan. Det är då framför allt tre synpunkter som vi vill understryka.

Kreditförsörjningen under byggnadsperioden måste vara tryggad så att några störningar ej uppkommer vare sig när det gäller igångsättningstidpunkten eller under arbetsskedet.

Beslut om statlig finansieringsmedverkan till ett bostadsbyggnadsprojekt bör i princip kunna vara kopplat till en direkt anvisning om kreditgivning. Bostadsbyggnadsplaneringen bygger ju på en på överordnad nivå verkställd avvägning och prioritering av vilka reala och finansiella resurser som får användas till bostadsinvesteringar - sett i relation till andra sektorer inom samhällslivet.

Vi vill härtill fästa uppmärksamheten på att den metod som delegationen för bostadsfinansiering nyligen anvisat (Ds In 1973:14) beträffande beräkning av bostadsbyggnadsprogram i ekonomiska termer ger en klar indikation till vidare utveckling. Bostadsfinansieringsutredningen har i remissyttrande tillstyrkt en lösning i linje med den av delegationen framtagna.

Om nämligen bostadsbyggnadsprojekt regelmässigt - oavsett vilken fördelningen är mellan bostadslägenheter, komplement och lokaler samt oavsett om projektet avser nybyggnad eller ombyggnad - redovisas i pengar, som finansieringsbehov, kan också kreditförsörjningsåtgärder lätt kopplas till byggandet.

En planering i ekonomiska mått i stället för fysiska, såsom exempelvis m^2, ger också bättre förutsättningar för avvägning

på lokal nivå mellan olika bostadsförsörjningsändamål. Detta innebär samtidigt ökade möjligheter till reella kommunala överväganden (man behöver inte "snegla på ramen") och en markering av ansvaret på den nivå där de slutliga investeringsbesluten fattas.

Kapitalförsörjningen under byggnadsperioden bör ske på sådana kapitalkostnadsvillkor att de inte ger stora skillnader i belastning på den slutliga produktionskostnaden för bostadsfastigheter som färdigställts vid olika tidpunkter.

Denna aspekt väger dock inte särdeles tungt därest vad utredningen anfört om nytt lånesystem vinner beaktande. I praktiken kommer då nämligen under överskådlig tid inte några märkbara skillnader i de årliga kapitalutgifterna att uppstå. Låntagarnas skulder utvecklas dock olika. Det är emellertid sannolikt att dessa skillnader är så små, att de kan försummas i jämförelse med andra som utlöses av andra faktorer, olika prisförutsättningar i övrigt, grad av skicklighet, läges- och miljöförändringar m m.

Slutligen bör försörjningen av byggnadslån och slutliga lån vara så organiserad att skarvproblem av administrativ och/eller kostnadsmässig art ej uppkommer.

Den senare typen av problem med exempelvis väntetider och därmed ökade kostnader kan kompenseras genom åtgärder inom den statliga långivningens ram. Detta kan således komma att kräva subventioner som av rent praktiska skäl kan få en annorlunda utformning än i den reguljära statliga långivningen. Med det här anförda underförstås att sådana övergångsproblem mellan byggnadslån och slutliga lån endast gäller en kortare tidsperiod för varje bostadsprojekt.

Vi har ovan velat redovisa några synpunkter i fråga om integrerad finansiering. Vi lämnar däremot ej direkta förslag.

Ytterligar överväganden torde få ske under beaktande av långivningens institutionella former. Härför erfordras ytterligare utredningsarbete.

7.8.5 Institutionella former - bostadsbank

Allmänna synpunkter

Lån till bostadsförsörjningen kan förmedlas på olika sätt.

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

Vi har dock konstaterat att en rad olika problem när det gäller långivningen till bostäder existerar i dag. Dessa kan under vissa omständigheter riskera att öka - inte minst eftersom vi föreslår ett nytt lånesystem med okonventionella inslag.

Vad som ovan i de båda närmaste föregående avsnitten angivits om totalfinansierin skall ses mot bakgrunden av vår uppfattning att eventuella praktiska eller traditionella hinder för en rationell kreditförsörjning till bostadssektorn bör undanröjas.

De avgörande besluten om bostadsbyggandets omfattning och inriktning fattas genom årliga riksdagsbeslut. Beslut fattas sedan på lägre nivå av bostadsmyndigheterna och väsentliga avgöranden ligger inom kommunernas beslutsområden. Detta innebär att de frågor som rör ianspråktagande av reala och finansiella resurser för bostadsinvesteringarna fattas genom regel-

rätta samhällsbeslut. Behovet av resurser för bostadsförsörjningen vägs mot andra viktiga funktioner, utbildning, sjukvård etc etc. Det förhållandet att vi betalar en avgörande del av de för boendet utnyttjade resurserna i form av hyra och ej via skattsedeln blir således inte ett vägande argument för en i någon mening marknadsmässig försörjning av krediter till bostadsinvesteringarna. Kreditgivningen är mera att betrakta som en hantering av penningar, låneavtal, säkerhetshandlingar o d. Den varken kan eller bör verka styrande på bostadsbyggandets omfattning eller inriktning, ej heller på dess regionala eller lokala fördelning.

Om dessa grundläggande krav är uppfyllda skall likväl inte de praktiska frågorna för själva långivningen undervärderas. Även de institutionella formerna blir därmed intressanta. Vi vill här klargöra att vi därmed inte uttalalar oss om hur försörjningen av kapital bör vara organiserad till staten direkt eller till institut för utlåning till bostadssektorn. Kapitalförsörjningsaspekten ligger utom ramen för våra direktiv att behandla. Den är för övrigt nu under utredning i 1968 års kapitalmarknadsutredning.

I olika sammanhang har uttalanden gjorts och förslag framförts i fråga om totalfinansiering. Riksdagen har t ex vid flera tillfällen uttalat sig för totalfinansiering av bostadsbyggandet.

Sannolikt är det svårt att genomföra sådana finanseringsformer utan stora förändringar av de institutionella formerna. Det är lättare att införa såväl den fullständiga som den integrerade finansieringen om man för detta skapar en särskild institution eller vidtar andra förändringar i den riktningen.

Vi kan här hänvisa till bl a vad som anfördes i "Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning" (SOU 1968:38) av delegationen för bostadsfinansiering.

"Enligt vår mening talar övervägande skäl för att låne-

verksamheten i det nu diskuterade alternativet anförtros ett fristående statligt kreditinstitut, vars långivning begränsas till bostadsprojekt för vilka statligt bostadslån beviljats. Både ansökan och beslut om lån skulle då kunna förmedlas via länsbostadsnämnderna. Ansökan om (preliminärt) beslut om bostadslån bör åtföljas av ansökan om byggnadskredit hos institutet, som lämnar sitt beslut sedan vederbörande länsbostadsnämnd meddelat (preliminärt) beslut om bostadslån. Särskild värdering av fastigheter från institutens sida kan undvaras och beslutet för kreditens storlek kan grundas på det av nämnden fastställda pantvärdet. Sedan kommunen tecknat borgen för krediten kan denna betalas ut enligt särskild lyftningsplan över bostadsstyrelsens kamerala sektion."

...

"Genom att bostadsstyrelsens länsorganisation utnyttjas för kontakten med låntagarna och för förvaltningen av utlämnade lån kan institutens personal begränsas till i stort sett vad som behövs för upplåningsverksamheten. Särskilda värderingsmän behövs inte heller eftersom långivningen grundas på de av bostadsmyndigheterna fastställda pantvärdena.

Institutet kommer inte att bedriva någon bankrörelse i egentlig mening och organisationsformen bör anpassas därefter. För att ge institutet tillräcklig rörelsefrihet är det sannolikt lämpligast att det byggs upp som ett kreditaktiebolag med staten som ende aktieägare. Ledningen bör anförtros en av Kungl Maj:t utsedd styrelse."

Sammanfattning

Vad vi ovan redovisat ger klar anvisning om att de institutionella formerna är viktiga och att skäl föreligger för en omprövning av de nuvarande. Våra anförda synpunkter ger dock inte något entydigt utslag i frågan om detta bör leda till att

en särskild bostadsbank skulle behöva skapas. En eventuell förändring i denna riktning bör också föregås av mer djupgående utredning än vad vi hittills har hafr möjlighet att genomföra.

7.8.6 Avslutande kommentarer

Vi har ovan diskuterat olika aspekter på totalfinansiering, beträffande

fullständig finansiering
integrerad finansiering
bostadsbank.

Vi har konstaterat att starka skäl talar för en fullständig finansiering och angivit vilka krav man bör ställa på en integrering mellan kortfristig och långfristig långivning till bostadsbyggandet.

Försörjningen av kapital för långivning till bostadssektorn behandlas av den sittande kapitalmarknadsutredningen, som inom kort väntas avlämna betänkande i bl a denna fråga. Eftersom de institutionella formerna, frågan om en eventuell bostadsbank, kan ha samband med detta problemområde bör ytterligare utredningsarbete föregå en slutlig bedömning av dessa frågor.

KAPITEL 8

BOSTADSMILJÖ

8.1 Inledning

I boendeutredningens direktiv anges att allt starkare krav ställs på en god närmiljö samt att bostad och närmiljö bildar en funktionell enhet.

I kapitel 3 i föreliggande betänkande samt i boendeutredningens betänkande SOU 1973:50 har vi utförligt redovisat uppgifter om bostadsbeståndet. Kunskapen om kvalitet, lägenhetsfördelning, lägenhetsstorlekar, utrymmesstandard etc är god. Bilden kan vidare kompletteras med uppgifter om hyror, inkomstförhållanden, hushållsstorlek m m hos de boende.

Hur omgivningen närmast bostadshusen ser ut i områden, som är byggda under olika perioder, finns det mycket liten dokumentation om. Det beror inte minst på att möjligheterna att kvantitativt eller kvalitativt mäta egenskaper i närmiljön är små. Det är t ex svårt att geografiskt avgränsa det område som kan betecknas som närmiljöområde. Men framför allt finns risk att det är sådant som är relativt lätt att mäta som kommer i fråga för redovisning, t ex parkeringsplatser, lekplatsernas storlek och utrustning, friytor etc, medan det närmast är omöjligt att utan ingående undersökning fånga in hur den närmaste omgivningen fungerar för de boende.

På boendeutredningens uppdrag har en undersökning gjorts, som torde vara en av de få som - teoretiskt och i en praktisk undersökningssituation - försökt klarlägga sambanden mellan å ena sidan lägenheternas, husens och omgivningens form och utseende och å andra sidan hur de boende utnyttjar och upplever den totala bostadsmiljön. Undersökningen, Bostads-

områdets utformning och de boende - en undersökning i Göteborg, återges som bilaga 12.

Vidare har på vårt uppdrag en analys gjorts av hur olika miljöfaktorer, med tonvikt på bebyggelseskala, antas påverka attityder och beteenden, Bebyggelseskala och andra miljöfaktorer, bilaga 13. Till grund för detta arbete ligger en inventering av ett fyrtiotal, huvudsakligen svenska, beteendevetenskapliga undersökningar, varav flertalet är utförda under de senaste åren.

Slutligen har en bibliografi sammanställts över svensk boendeforskning, bilaga 15 - också på vårt uppdrag.

8.2 Erfarenheter och kunskap

8.2.1 Det presenterade materialet

Undersökning i Göteborg

Citat ur sammanfattande kommentarer till göteborgsundersökningen, bilaga 12:

> "Två linjer i debatten om boendemiljön har kunnat iakttagas: dels har det ibland hävdats att de problem som kunnat iakttas i modern bostadsbebyggelse inte har att göra med bebyggelsens form som sådan, utan med den sociala miljön; dels har det hävdats att en annan inriktning på hustyper, såsom ökad småhusproduktion, skulle lösa de sociala problemen. Båda åsikterna tycks kunna dementeras med ledning av undersökningen. Bebyggelsens form som sådan är sannolikt en viktig bestämningsfaktor för den sociala miljön, antingen man härmed menar befolkningssammansättningen eller den sociala interaktionen."

Undersökningen har lagts upp som en jämförande studie av åtta bostadsområden i Göteborg. De är byggda under 1968-1972 och omfattar totalt 3 785 lägenheter, ur vilka ett representativt statistiskt urval har dragits. Områdena har inom sig en homogen bebyggelse: för flerfamiljshusen 2- och 3-vånings loftgångshus, 3- och 4-vånings lamellhus, 4-vånings lamellhus, 8-vånings skivhus samt för småhusen 2-vånings radhus med undantag av ett småhusområde som består av radhus och atriumhus.

Undersökningen bygger på intervjuer med de boende, fältobservationer av de boendes aktiviteter samt granskning av illustrationsplaner, bostads- och hushållsstatistik samt inkomststatistik, förfrågningar hos bostadsförvaltare/byggherrar m m.

Eftersom undersökningen hade till syfte att ge svar på frågan

om skillnader i utformning av hus och mark orsakar skillnader i ändamålsenlighet för de boende, valdes områdena så att de skulle vara så likartade som möjligt i fråga om tillgång till service, kommunikationer och läge i regionen. Vidare valdes en storstadsregion, då det antogs att de effekter som skulle studeras kom till starkare uttryck i en sådan region än i riket i övrigt.

Det som har studerats är vilken betydelse utformningen av bostäder, bostadshus, fria ytor samt trafikföring har för ett integrerat boende, för kontakter de boende emellan, för de boendes känsla av samhörighet med området, för barns och vuxnas aktiviteter (främst utomhus) samt för boendetrivseln. Andra miljöaspekter, som t ex lokal service, kommunikationer etc har inte studerats, eftersom det är effekter av miljöns utformning som sådan som varit föremål för studium. Vi kommer här endast att peka på några av resultaten i undersökningen och hänvisar i övrigt till bilaga 12.

Områdena är olika såväl i fråga om hushållstyper som i fråga om hushållens inkomster. Andelen barnfamiljer är ca 80-90 % i småhusområdena mot ca 50-70 % i områden med flerfamiljshus, vilket också ger skillnader i befolkningens åldersfördelning. Hushållsstrukturen kan anses helt och hållet förklarlig med hänsyn till lägenheternas storleksfördelning: många småläghenheter i höghusområdena, något fler stora lägenheter i låghusområdena och nästan enbart 5 rum och kök i småhusområdena. Samma fråga har även studerats med utgångspunkt i uppgifter från FoB 1970, varvid samma samband kunnat konstateras, kapitel 3 i detta betänkande.

Kontaktmönstret, dess orsaker och förlopp har ingående studerats. Här vill vi endast peka på något som måhända är självklart: platsen för det grundläggande igenkännandet är geografiskt sett mycket liten, trapplan, loftgång, trapphus, entré, entrégata. Avgörande är, hur många människor som träffas och hur ofta inom denna "relevanta enhet". Är de för många, förmår man inte urskilja individerna utan avskärmar sig synbarligen; är de för få minskar sannolikheten att finna

individer med sådana personliga egenskaper att vidare kontakter kan utvecklas. Det tycks vara så, att inom områden med flerfamiljshus husets höjd och inte områdets täthet är avgörande för om kontakter skall hindras eller främjas. I områden med småhus däremot påverkar själva tätheten och husgrupperingen detta antal.

Vuxnas och barns utevistelse har studerats dels genom frågor till de boende, dels genom direkta observationer i områdena. Resultaten från observationsstudierna som bör betraktas med viss försiktighet, då endast ett fåtal observationsomgångar har genomförts, visar emellertid samma resultat som andra liknande undersökningar i modern bebyggelse. Observationerna gjordes i oktober månad 1973.

De vuxna som observerades ute var till större delen på väg till eller från mål utanför området. Några egentliga förutsättningar för vuxnas uteaktiviteter fanns inte - frånsett bänkar och bord intill lekplatserna. Av barnen i förskoleåldern ägnade sig mellan 70 och 100 % inte åt någon form av skapande lek då de observerades. Barnen lekte i första hand på de hårda ytorna, vägar och bilytor, i mindre utsträckning på lekplatser och knappast alls på gräsytor och naturmark. Fasta redskap för lek utnyttjades sällan. På de privata tomterna i småhusområdena förekom ytterst sällan någon lek. Det passiva lekbeteendet kunde iakttagas i alla områden och föreföll inte vara beroende av lekplatsstandard, ytornas storlek eller utrustning. En av de likheter mellan områdena som observerades bestod i att vuxna sällan vistades ute, vare sig i arbete eller i fritidssysslor, och att vuxna sällan deltog i barnens lek. Höga flerfamiljshus konstateras i undersökningen ge sämre förutsättningar för utelek än låga. Småhusområden erbjuder i viss mån sämre lekmiljö än områden med låga flerfamiljshus.

Andra undersökningar

Den undersökning som vi refererat ovan har, som nämnts, haft till syfte att klarlägga vilken betydelse miljöns utformning har för de boende. Bilaga 13, Bebyggelseskala och andra miljöfaktorer, försöker fånga in vad som i miljön i övrigt har betydelse för de boende. Vi hänvisar till bilaga 13 i dess helhet, men vill peka på några iakttagelser.

Det framhålls i bilagan att det är lättare att finna orsaker till skillnader i trivsel och flyttningsbenägenhet mellan olika bostadsområden, som är relaterade till lägenhetsutformning eller områdets ålder än till låga eller höga hus eller områdets utformning över huvud taget.

Samtidigt kan man ifrågasätta om det nu går att utvärdera den betydelse som inre och yttre miljö har för flyttningsbenägenheten och om jämförelser därmed är meningsfulla. Lägenhetsutformning och önskemål har också traditionellt haft mycket stor tyngd, särskilt i de äldre boendeundersökningarna och detta intresse återkommer ofta i beställningsundersökningar. I senare undersökningar är å andra sidan intresset förskjutet till andra miljöfaktorer.

Miljöns betydelse för barnen är en ständigt återkommande och mycket viktig fråga, som är ingående belyst både i bilaga 12 och bilaga 13. I den senare anförs att det torde vara en allmänt spridd uppfattning att småhusområden är särskilt barnvänliga, samtidigt som kritiska synpunkter på höghusen som miljö för barn framförs i den allmänna debatten. Det konstateras, att sambanden mellan bostadsområdenas utformning och barnens reaktioner i vissa avseenden inte är tillräckligt noggrant penetrerade, även om mycket tyder på att det finns stora brister i höghusmiljön för barnen.

8.2.2 Några synpunkter på bostadsmiljö - utformning och innehåll

Det material som vi i föregående avsnitt kortfattat refererat har vi inte hunnit närmare analysera.

Vi tar emellertid fasta på vad som i göteborgsundersökningen anses vara klarlagt: att miljöns utformning i sig har betydelse för hushållsstrukturen och för hur de boende använder och upplever sin bostadsmiljö.

I bilaga 13 har miljöns utformning behandlats tillsammans med andra faktorer som påverkar människornas boendesituation.

Något försök att väga olika miljöfaktorer inbördes har inte gjorts i de refererade arbetena. Det kommer vi här heller inte att försöka oss på.

Däremot anser vi - med den dokumentation som står till buds - att erfarenheterna talar för att bristerna i fråga om närmiljön i många fall mera gäller verksamheter än den fysiska utformningen, mängden utrustning etc. Det finns givetvis motsatsen - miljöer som upplevs som bristfälliga trots att de har god butiksförsörjning, väl utvecklad kollektiv trafik och övrig service men torftig yttre utformning.

Med verksamheter avser vi främst åtgärder som ligger inom kommunens avsvarsområde, t ex daghem, lekskolor, parklek, fritidsverksamhet; aktiviteter som ordnas i regi av föreningar, bildningsorganisationer m fl samt sådant som fastighetsägaren och/eller de boende själva driver.

Boendemiljöns kvaliteter sammanhänger enligt vår uppfattning i mycket stor utsträckning med innehållet i form av verksamtheter. En mer målmedveten verksamhetsplanering, främst i kommunernas och organisationernas men även i fastighetsägarnas eller de boendes egen regi är nödvändig. Förutsättningarna för detta behöver troligen förbättras.

8.3 Krav på bostadsmiljön

8.3.1 Allmänna synpunkter

Minimikrav i bostadsmiljön finns i viss utsträckning utvecklade när det gäller själva bostaden och komplement till denna - inte i samma grad för verksamheter. Minimikraven kan vara kopplade till byggnadslag och byggnadsstadga, t ex i fråga om friytor för lek och utevistelse, och således avse all bostadsbebyggelse. Vidare kan de utgöra villkor för statliga bostadslån, t ex beträffande rumsmått eller funktioner.

Kraven i det senare avseendet kan tänkas vara nödvändiga för att uppnå att

- statens låneengagemang skall utövas i sådan former att det säkerställer förverkligandet av uppsatta bostadssociala mål;
- statliga lån skall kunna återbetalas, d v s dels får inte framtida årliga kostnader vara så höga, att det är ovisst om det går att få tillräckliga intäkter, dels får kvaliteten inte vara så låg, att bostadens (i vid mening) användbarhet på sikt kan ifrågasättas.

(Den andra punktens inledande formulering kan skenbart stå i motsatsställning till vårt förslag om låg bostadsränta, varvid inte återbetalningsmomentet tilldelats någon avgörande roll - att återbetalning likväl sker under vissa betingelser är i sin tur en annan fråga. Formuleringen syftar på att rimlig avvägning skall ha gjorts mellan investeringens storlek och kostnaden härför.)

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

Vidare anser vi att sådana minimikrav bör avse all bostadsbebyggelse. Avsteg från denna princip, d v s att vissa krav skall förbindas med den statliga långivningen, skall vara särskilt motiverat.

Om vi därefter går över till krav i fråga om verksamheter, har staten ålagt kommmunerna skyldighet att svara för skolverksamheten t o m gymnasieskolan och enligt ett nyss fattat riksdagsbeslut för den allmänna förskolan. I övrigt har kommunerna möjlighet att planera verksamheter på bostadsområdena efter normer som de själva fattar beslut om, i vissa fall med statsbidrag.

8.3.2 Topografi, geografisk belägenhet m m

Normering av delar i den yttre miljön bör, som vi nyss konstaterat, ske med viss försiktighet. Eftersom de topografiska förhållandena växlar, behöver normerna formuleras med hänsyn till detta för att inte bli orimligt kostnadskrävande att genomföra. I praktiken kan detta innebära att de blir mycket allmänt hållna. De bör då kunna ersättas med t ex råd och anvisningar.

Krav på bostadsmiljön skiftar också mellan glesbygd och tätort och mellan tätorter av olika storlek. Även av den anledningen finns skäl att vara återhållsam med bindande krav både beträffande miljöns utformning och dess innehåll.

8.3.3 Det kommunala ansvaret

Kommunen har ansvaret för bostadsförsörjningen. Bostaden och närmiljön utgör, som vi ovan berört, en funktionell enhet och innehållet i bostadsmiljön är av stor betydelse för hur området fungerar i socialt avseende.

Kommunen ansvarar för planering och uppföljning av verksamheter. Verkställigheten kan i vissa fall överlåtas till

fastighetsägaren eller de boende. Därmed kan emellertid inte kommunen frånhända sig ansvaret för hur området i dess helhet fungerar. Vi är väl medvetna om att detta kräver samordning mellan olika samhällssektorer, något som det knappast finns etablerade former för i dag.

De lokala förutsättningarna för att genomföra förbättringar i befintlig bostadsmiljö eller för att införa en hög standard vid nybebyggelse skiftar mellan olika kommuner. Behovet av åtgärder kan dessutom vara olika stort i olika kommuner. I en kommun kan saneringsbehovet ställa stora anspråk på insatser, i en annan kan det vara fråga om nödvändiga komplement av relativt liten omfattning till relativt nybyggda bostadsområden.

Självfallet kan kommunerna i åtskilliga fall med fog hävda att det ekonomiska utrymmet är otillräckligt för att genomföra förbättringar. Man kan emellertid inte bortse från att även planeringsresurserna ofta är för små. Det kan inte sällan vara fråga om en kombination av otillräckliga ekonomiska resurser och för dåliga planeringsinstrument.

På lokala bostadsmarknader, eller rättare sagt inom lokala bostadsförsörjningsområden, där det finns flera kommuner, framträder skillnader i det kommunala utbudet av verksamheter särskilt påtaligt. Sådana olikheter kan även finnas inom stora kommuner, något som aktualiserats i samband med kommunsammanslagningarna. Erfarenheterna talar för att sådana skillnader upplevs som mer omotiverade - orättvisa - än skillnader i bostadsmiljöns fysiska utformning.

8.4 Överväganden

Endast en liten del av bostäderna tillkommer årligen genom nybyggnad. Bostäder har lång varaktighet, men behöver till följd av ändrade behov och krav förändras med vissa tidsmellanrum. Kraven på förändring gäller i lika hög grad de verksamheter, anordningar och den utrustning som tillsammans med bostäderna utgör den totala bostadsmiljön. Sådana förändringar berör, till skillnad från förändringarna av bostäderna, olika huvudmän.

Stat, kommun, landsting och fastighetsägare har ansvaret för delar i bostadsmiljön. Näringslivet kommer i fråga främst beträffande butiksservice. Staten berörs indirekt eftersom den ger de ekonomiska förutsättningarna för en stor del av kommunerans engagemang i bostadsförsörjningen, direkt genom lagstiftning o d. Även om de olika huvudmännens avsvarsområden är relativt väl avgränsade, förekommer överlappning i vissa fall.

Ansvaret för planering och genomförande av bostadsinvesteringarna och huvudmannaskapet för olika slag av verksamheter inom bostadsområdena, ligger på kommunerna. De variationer i praktiska lösningar både beträffande fysisk utformning och verksamhetsplanering, som uppkommer tack vare olika lokala förutsättningar kan därmed tas till vara.

Vi har i detta sammanhang inte möjlighet att precisera i vilka avseenden minimikrav bör kunna ställas. De referade undersökningarna har t ex inte hunnit analyseras från denna utgångspunkt. Om det visar sig nödvändigt att formulera minimikrav för miljöns utformning anser vi att det bör ske endast när välgrundade skäl härför föreligger. Sådana krav bör i största möjliga utsträckning avse all bostadsbebyggelse Krav i fråga om verksamheter bör tillmätas större betydelse än som hittills skett.

Vidare är det enligt vår uppfattning utomordentligt viktigt att de förutsättningar samhället ger för anläggning och drift av verksamheter av olika slag, möjliggör en flexibel tillämpning. Den samplanering som de senaste åren kommit till stånd mellan förvaltningarna inom kommunerna och mellan kommunerna och fastighetsägare/bostadsföretag bör vidareutvecklas.

Kommunernas förutsättningar är olika, t ex med avseende på ekonomi och planeringsresurser. Detta kan enligt vår uppfattning berättiga till ökade insatser från statens sida. Dessa kan dels utgöras av riktlinjer, dels utgå i form av ekonomiskt stöd.

Vi vill i detta sammanhang hänvisa till förslag i boendeutredningens betänkande SOU 1973:50 angående lån till miljöförbättrande åtgärder i färdigställda bostadsområden. Förslaget byggde på två viktiga förutsättningar:

> Bostadslån skulle utgå för redan statligt belånade bostadsobjekt under perioden 1974-76 för investeringar som höjer användbarhet och attraktivitet - ansökan skulle beviljas om den tillstyrktes av kommunen (härmed avsågs inte åtgärder av underhållskaraktär). Lånet skulle beviljas efter den lånesökandes bedömning av behoven - prövning av kostnaderna skulle däremot göras av lånebeviljande myndighet.
>
> De boende och deras organisationer förutsattes komma att spela en aktiv roll vid utformningen av åtgärder och prioriteringen mellan olika alternativ.

Till detta vill vi foga följande kompletterande synpunkter.

Vi anser att finansiering av miljöförbättrande åtgärder skall göras till ett permanent inslag i långivningen. Att vi nu inte framlägger ytterligare förslag sammanhänger med våra i avsnitt 7.6.9 lämnade överväganden avseende lån i samband med ombyggnad, eftersom investeringar i miljöförbättrande syfte

är att jämställa med ombyggnad eller modernisering från finansieringssynpunkt.

Vi hänvisar också till nästföljande kapitel 9, Boendedemokrati. Där behandlas former för hur de boende skall kunna utöva inflytande i olika avseenden. Ett verkligt inflytande för de boende utgör enligt vår uppfattning en viktig förutsättning för att investeringar i miljöförbättrande åtgärder av det slag som här åsyftas skall ge resultat.

Vi avser att fortsätta med behandlingen av dessa frågor och återkommer därför i senare sammanhang.

KAPITEL 9

BOENDEDEMOKRATI

9.1 Inledning

Möjligheten för individen att själv få påverka sina levnadsvillkor är av grundläggande värde. De boende väcker krav på ett ökat inflytande över sina lägenheter och över bostadsområdena.

Vi har tagit upp boendedemokrati i detta kapitel. Detta är till sin karaktär annorlunda än de övriga, i vilka aspekter på andra bostadsfrågor behandlas. Vilket inflytande och vilken bestämmanderätt som de boende bör få, kan knappast utredas i egentlig mening.

Vi är medvetna om att gällande regler och traditioner på fastighetsmarknaden ställer upp åtskilliga hinder. Vår uppfattning i viktiga principfrågor bör knappast påverkas av sådana tekniska svårigheter. Åtskilliga frågor återstår således att behandla.

En vidgad debatt kring inflytandefrågorna är betydelsefull. Med vår behandling i detta betänkande vill vi framför allt lämna ett bidrag till allmän diskussion. Det av oss anförda täcker inte hela problemet och får betraktas som synpunkter - inte som slutgiltiga förslag. Vi skall senare återkomma med preciseringar.

9.2 Frågeställningen

9.2.1 Utredningsdirektiven

Bakgrund och boendeutredningens uppdrag

En ökad medvetenhet har växt fram de senaste åren med avseende på inflytandefrågorna - i arbetslivet, på utbildningens område, i samhällsplaneringen etc. Detta gäller även bostadsmarknaden. Från hyresgästernas organisationer har krav rests i denna fråga. Det förändrade synsättet har bl a kommit till uttryck i behandlingen i regering och riksdag. Sammandrag därav fr o m 1971 finns i avsnitt 9.2.2.

I prop 1973:21 angående sanering av det äldre bostadsbeståndet anförde departementschefen bl a att han avsåg i särskilt sammanhang aktualisera frågan om medinflytande vid sanering.

Genom tilläggsdirektiv (In 1974:13) fick boendeutredningen sedermera i uppdrag att pröva frågan om hyresgästernas möjligheter att utöva inflytande på den saneringsverksamhet som berör dem. Härutöver nämns ökat inflytande för hyresgästerna i samband med sanering genom en övergång till kooperativ ägandeform.

Enligt direktiven bör möjligheterna till medinflytande från de boendes sida i saneringsprocessens planeringsskede undersökas. En utgångspunkt anges vara att de boende som berörs av en planerad sanering på ett tidigt stadium informeras härom och får tillfälle att yttra sig beträffande de planerade åtgärderna. Utredningen bör också överväga på vilket sätt hyresgästerna i en fastighet skall kunna påverka kommunen att vidta planeringsåtgärder beträffande fastigheten.

Under hänvisning till departementschefsanförandet i prop 1973:21 sägs i direktiven att skäl finns att beakta de boendes intressen både när det gäller att bedöma eventuella

önskemål från fastighetsägaren att göra avkall på en allmänt tillämpad lägsta standard och när de planerade åtgärderna framstår som onödigt omfattande och dyrbara. Särskild vikt läggs i detta sammanhang vid möjliga motsättningar mellan individuella önskemål och hyresgästernas allmänna uppfattning och vid hur en hyresgästernas gemensamma uppfattning skall vägas mot andra intressen. Möjligheter att knyta an till de organisationsformer som finns inom hyresgäströrelsen bör härvid prövas.

Samråd bör ske med bygglagutredningen och utredningen om den kommunala demokratin.

Boendeutredningens huvuddirektiv tar upp, förutom frågor om bostadsförsörjningen, flera av de betingelser som gäller för själva boendet, t ex miljöfrågan. Åtskilliga erfarenheter talar för att möjlighet till inflytande på ett positivt sätt bidrar till hur den totala boendesituationen upplevs.

Bygglagutredningen

Huvuddirektiven för bygglagutredningen utgår bl a från att bästa möjliga betingelser bör ges för förtroendemannainflytandet och för en öppnare allmän debatt kring olika miljöförändringar. I fråga om kommundelsplaner och detaljplaner anförs att de måste utarbetas i samråd med olika intressenter och vara föremål för utställning och offentlig debatt. Det skall vidare finnas garantier för att enskilda personer, som har väsentligt intresse att bevaka, bereds tillfälle att yttra sig över planförslaget för att dessa synpunkter skall kunna ingå i underlaget för fullmäktiges behandling. Samordningen mellan den fysiska, den sociala och den ekonomiska planeringen betonas.

Utredningen om den kommunala demokratin

I direktiven för utredningen om den kommunala demokratin

betonas bl a att en förutsättning för en levande kommunal demokrati är att medborgarna ges möjligheter till medverkan och insyn i den kommunala verksamheten och därmed får bättre möjligheter att öva inflytande på verksamheten. Utredningen har bl a att pröva om skäl föreligger till en annan bedömning än kommunalrättskommitténs i fråga om lokal förankring och möjligheterna att tillgodose lokala intressen genom kommundelsråd etc. Utredningen skall samråda med bygglagutredningen i fråga om vidgad information och fördjupad debatt i planfrågor.

9.2.2 Riksdagsbehandling

Frågan om medinflytande i bostadsförvaltningen o d har behandlats i riksdagen vid skilda tillfällen.

Nedan redovisas de uttalanden som närmast synes ha anknytning till vårt uppdrag i frågan.

Allmänt

Prop 1971:1, bilaga 13 s 208

> "På sikt och allmänt sett är frågan om medinflytande i förvaltningen något som gäller alla hyresgäster. Frågan är enligt min mening av stor betydelse och jag anser det viktigt att en utveckling kommer till stånd i riktning mot ökat medinflytande. Jag är emellertid inte beredd att f n gå närmare in på frågan om vilka åtgärder i detta avseende som kan behöva vidtas från statsmakternas sida. Det beror bl a på vilka initiativ och vilket utvecklingsarbete på området som kan komma fram inom de stora bostadsförvaltande företagen och deras organisationer."

Civilutskottets utlåtande över prop 1971:1 och motion nr 1164 (CU 1971:12 s 39-40)

> "Utskottet kan helt ansluta sig till bedömningen att frågan om medinflytande för hyresgästerna har stor och prin-

cipiell betydelse. Frånsett det medinflytande som utövas via samhällsorganen finns obestridda behov av vidgad information och samråd till gagn för båda parter. Värdet av ett samråd är dock ofta knutet till möjligheten av ömsesidiga åtaganden. I vissa fall kan avtalsvägen visa sig vara den enda möjliga, i andra fall kan en samhällsreglering visa sig erforderlig. Hyresgästorganisationerna påtar sig vidgade uppgifter i samband med en ändrad hyresmarknad, och ett fortsatt arbete därmed torde bidra till att analysera praktiska frågor. Civilutskottet förutsätter att den ordning som utvecklas mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och hyresgästorganisationerna också skall komma att tillämpas för privatägda hyreshus. Enligt utskottets grunduppfattning skulle därmed motionens syfte vara tillgodosett. Utskottet anser inte skäl föreligga för att nu begära ett förslag till reglering av samrådsformer."

Sanering

Prop 1973:21, s 79

" ... Förslagen avser emellertid enbart de fall då upprustning sker med stöd av statliga lån. Problem när det gäller att avpassa moderniseringens omfattning efter de boendes intressen uppkommer därför främst när upprustningen finansieras på annat sätt. Från bostadssocial synpunkt är det angeläget att komma till rätta med dessa problem på ett mera generellt sätt. De inrymmer emellertid komplicerade rättsliga och praktiska frågor som inte har behandlats av saneringsutredningen. Underlag saknas därför att närmare ta upp dessa frågor nu. Jag har för avsikt att i annat sammanhang anmäla åtgärder för att bättre belysa dessa och liknande frågor med sikte på att öka de boendes medinflytande vid bestämmandet av moderniseringsstandarden och av genomförandet av saneringsverksamheten."

CU:s utlåtande i anledning av bl a prop 1973:21 (CU 1973:19 s 27)

> " ... berörs vissa frågor om medinflytande vid sanering, d v s de boendes möjligheter att utöva inflytande över en sanering som berör dem, särskilt beträffande nivån för den åsyftade standarden samt tidpunkten och sättet för saneringens genomförande. Departementschefen anför att detta intresse får tillgodoses genom kommunen dels då den gör upp saneringsprogram, dels vid utformningen av standardkrav och lånevillkor. Vad departementschefen anfört (prop 1973:21 s 79) innebär att en utredning i ämnet förbereds.
>
> Utskottet har ingen erinran mot vad departementschefen anfört i denna del."

I en motion begärdes att Kungl Maj:t i bostadslånekungörelsen skulle införa som villkor för lån till sanering att de boende hörs om saneringens omfattning.

Utskottet anförde i frågan bl a följande.

> "Enligt utskottets mening torde ett föreslaget formellt villkor, utan regler om hur hyresgästernas uttryckta mening skall beaktas, inte medföra avsedda fördelar. Det torde vara obestritt att hyresgästintressena i kommunens yttrande bör vägas mot samhällets mål för saneringen samt tekniska och ekonomiska omständigheter. Ytterligare överväganden från riksdagens sida torde böra anstå och förutsätts kunna aktualiseras vid den aviserade utredningen."

9.2.3 Något om gällande förhållanden

Hyresgästinflytande vid sanering

Statsmakterna har (prop 1973:21, CU 19) godkänt riktlinjer för bl a planeringen av saneringsverksamheten. Dessa innebär

i huvudsak, att kommuns arbete med planering av bostadsbyggandet bör utvidgas till att omfatta kommunala bostadssaneringsprogram. Denna vidgning av uppgifterna avsågs i förening med tidigare fattade beslut (prop 1972:72, CU 28) skapa ökade förutsättningar för kommunerna att göra samlade bedömningar av bostadsförsörjningsbehoven och avvägningar mellan olika åtgärder. Verksamheten med bostadssaneringsprogram avsågs utvecklas successivt. Kraven på hur omfattande redovisningen i programmen skulle vara, borde bedömas med hänsyn till tillgängliga kommunala planeringsresurser m m.

Riktlinjerna har kommit till uttryck genom ändring i kungörelsen (1962:655) angående kommunala bostadsbyggnadsprogram (1973:533), som trädde i kraft den 1 juli 1973. I 3 a § föreskrivs sålunda att i bostadsbyggnadsprogrammet skall, om bostadsstyrelsen inte föreskriver annat, ett bostadssaneringsprogram redovisas särskilt. Saneringsprogrammet skall innehålla bl a en översiktlig planering för genomförandet av saneringen.

Bostadsstyrelsen har (Sfo 20/73) meddelat föreskrifter för tillämpningen av kungörelsen. Enligt dessa skall saneringsprogrammet bl a innehålla en översiktlig tidplan över i vilken takt bristerna skall avvecklas. Det skall vidare vara utformat på ett sådant sätt att det ger information till fastighetsägare och hyresgäster m fl om kommunens intentioner avseende saneringsverksamheten.

Inom Svenska Kommunförbundet pågår arbete som syftar till att med utgångspunkt i erfarenheter av viss försöksverksamhet lämna kommunerna synpunkter och anvisningar för det fortsatta arbetet med att vidareutveckla de kommunala bostadssaneringsprogrammen.

Genom lag (1973:1085) om ändring i byggnadslagen (1947:385) har byggnadsnämnd fått möjlighet att meddela tidsbegränsade förbud mot rivning av byggnad inom område med stadsplan eller

område där nybyggnadsförbud gäller i avvaktan på stadsplaneläggning. Förutsättning för rivningsförbud är att förbudet är påkallat från bostadsförsörjningssynpunkt eller för bevarande av kulturhistoriskt eller miljömässigt värdefull bebyggelse.

I propositionen med förslaget till lagändringen (prop 1973:196, CU 35, rsk 386) framhöll departementschefen bl a (s 32 och 33) att det normalt torde framgå av en upprättad saneringsplan eller plan enligt byggnadslagen, om en viss byggnad bör stå kvar. Om så inte är fallet, medför emellertid detta inte att byggnadsnämnden är förhindrad att meddela rivningsförbud. Enligt departementschefen skall ett sådant kunna meddelas så snart det i ett enskilt fall står klart att förutsättningar för rivningsförbud föreligger.

I årets statsverksproposition (prop 1974:1, bil 14 s 130-136) läggs fram förslag om ett förstärkt finansiellt stöd för upprustning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och byggnader av betydelse för miljöbilden. I fråga om planeringen av åtgärder för upprustning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse uttalar chefen för bostadsdepartementet bl a att inriktningen m m förutsätter samarbete med antikvarisk expertis. Urvalet av objekt för det reguljära stödet avses dock göras av kommunerna med stöd av antikvarisk expertis. Departementschefen erinrar i sammanhanget om det utredningsarbete rörande medinflytandefrågor som pågår inom boendeutredningen och utredningen om den kommunala demokratin.

Som ovan angetts tar bostadsstyrelsens anvisningar sikte på att bostadssaneringsplanerna skall utformas så att de ger information till fastighetsägare och hyresgäster m fl om kommunens intentioner beträffande saneringsverksamheten. Den kommunala beslutsorganisationen är och kommer troligen att vara splittrad på grund av skilda lokala förutsättningar och behov - detta även om kommunförbundets anvisningar kan leda till enhetligare utvecklingslinjer i flertalet kommuner.

Med den föreslagna inriktningen av saneringsprogrammen kommer - oavsett den interna kommunala organisationen - redan i utredningsskedet att uppstå behov av att inhämta såväl fastighetsägare- som hyresgästsynpunkter som kan tjäna till ledning vid bedömningen av hur en viss fastighet skall tas med i ett åtgärdsprogram. Härav följer att ett av huvudområdena - frågan om sanering eller inte - kommer upp på ett mycket tidigt stadium i planeringen.

Det här anförda har syftat till att belysa att gränserna mellan planering och genomförande inte kan dras efter formella kriterier.

Saneringens omfattning i det enskilda fallet

Begreppet lägsta godtagbara standard myntades i samband med de ovan nämnda riktlinjerna för en vidgad saneringsverksamhet (prop 1973:21). Dessa standardkrav har kommit till uttryck i kungörelsen (1973:532) om lägsta godtagbara standard för bostadslägenhet i vissa fall.

Standardkraven har betydelse såväl som målangivelse för saneringsverksamheten i stort och därmed för den kommunala planeringen och ledningen, som för möjligheterna att få statliga lån och bidrag i vissa fall och för möjligheterna att tillgripa tvångsåtgärder enligt bostadssaneringslagen (1973:531).

Bostadssaneringslagen, som är ett komplement till reglerna om planering och finansiering av saneringsverksamheten, ger kommunen möjlighet att ansöka hos hyresnämnden om åläggande för fastighetsägare att rusta upp bostadslägenhet till lägsta godtagbara standard (upprustningsåläggande). Möter hinder mot upprustning av ekonomiska skäl eller kan byggnadslov inte påräknas kan nämnden på yrkande av kommunen förbjuda att lägenheten används för bostadsändamål (användningsförbud). Följer fastighetsägare inte ett givet föreläggande kan kommunen begära att tvångsåtgärder skall sättas in. De åtgärder som

kan komma i fråga är utsättande av vite, förordnande om tvångsförvaltning eller inlösen av fastigheten.

Hyresgästs ställning enligt bostadssaneringslagen

I samband med bostadssaneringslagens genomförande aktualiserades flera synpunkter som har samband med frågorna om hyresgästmedverkan vid sanering. Som nämnts kan upprustningsåläggganden meddelas endast på ansökan av kommunen. Detta knyter an till bedömningen att ansvaret för planering och ledning av saneringsverksamheten bör ligga hos kommunen. Vid riksdagsbehandlingen av denna fråga betonades såväl att hyresgästintresse i allmän mening varit vägledande för reformerna som att hyresgästens intresse i det enskilda fallet fick tillgodoses genom de kommunala bedömningarna. Utgångspunkten har sålunda varit att kanalisera medverkan till programskedet i vid bemärkelse.

Kommentarer

Vi har ovan uppehållit oss vid några aspekter på saneringsfrågorna, framför allt mot bakgrund av gällande förhållanden. Saneringsfrågorna är i sig komplicerade och kan få vittgående konsekvenser för de närmast berörda - kommun, fastighetsägare och de boende.

Vi anser emellertid att frågan om inflytande för de boende helt allmänt måste tecknas vidare än vad som uttryckligen anges i våra direktiv. Av naturliga skäl måste vi dock i detta betänkande göra betydande avgränsningar i ämnesområdet, något som behandlas i det följande.

9.2.4 Avgränsning av ämnet

De båda föregående avsnitten torde något illustrera hur sammansatt frågan om boendeinflytande är. Av arbetstekniska

skäl - främst på grund av den knappa tiden - fordras en avgränsning av ämnet som medger en allmän belysning av frågeställningar och konfliktpunkter samt synpunkter i samband härmed, utan att väsentliga aspekter därmed faller bort.

Våra tilläggsdirektiv avser medinflytande vid sanering. De lämnar emellertid möjligheter öppna även för andra inflytandefrågor. Huvuddirektiven behandlar olika aspekter på hur bostäderna på bästa sätt skall vara anpassade till de boende. I en genomgång av olika bostadspolitiska frågor inför 1980-talet anser vi det vara naturligt att behandla medinflytande i boendet som en rättighet som bör tillkomma alla kategorier av boende. Skillnaderna mellan de olika upplåtelseformerna i fråga om möjligheterna till boendeinflytande är f n stora.

Dessutom finns formella restriktioner för vår behandling av denna fråga. I avsnitt 9.2.1 har vi lämnat redogörelse för direktiven för de båda övriga utredningar som arbetar med medinflytande - utredningen om den kommunala demokratin och bygglagutredningen.

Utredningen om den kommunala demokratin behandlar former för och omfattningen av vad man skulle kunna kalla medborgarinflytande i vid bemärkelse på kommunal nivå, något som avser alla kommuninvånare oavsett var och hur de bor.

Bygglagutredningen som samarbetar med utredningen om den kommunala demokratin i denna fråga är självfallet främst inriktad på inflytandet i planprocessen. Individen kan i detta sammanhang uppträda med krav som bör tillkomma alla kommunens invånare, medborgarinflytande, eller med krav på särskilda rättigheter till följd av speciella civilrättsliga förhållanden, till exempel nyttjanderättshavaren som hyr en lägenhet i ett hus som berörs av en planfråga.

Kontakter med dessa utredningar har gett vid handen att följande avgränsning kan göras. Det ingår i deras uppdrag att behandla vad vi här har kallat medborgarinflytandet. Vår uppgift begränsås därmed till att avse i första hand hur de boende skall kunna ges ökat inflytande med utgångspunkt i bostaden, fattad i vid mening. Som kommer att framgå av det följande kommer vi framför allt att behandla en av upplåtelseformerna, hyresrätt. Vi gör vidare en praktisk, om än något oegentlig, avgränsning till brukarskedet. Detta ger en tidsmässig gräns i närheten av det inflyttningsfärdiga huset.

Frågan om hur hyresgäster skall kunna hävda sina intressen som sakägare i planfrågor, faller delvis inom vårt område (tillhör brukarskedet), men primärt inom bygglagutredningens. Även om vi av angivna formella skäl gjort en avgränsning av ämnet, anser vi att frågan om de boendes möjligheter till påverkan och inflytande på sådant som inte juridiskt är kopplat till boendeformen, är mycket väsentlig. Därför tar vi upp detta ytterligare i avsnitt 9.2.5.

9.2.5 Kommentarer

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

Sedan mycket lång tid tillbaka har informationen

om boendeförhållandena på olika områden kanaliserats i första hand genom hyresgäströrelsen men även genom andra folkrörelser och de politiska partierna. I det interna arbetet inom dessa organisationer uppkommer impulserna till vad som utåt kommer att framstå som krav i form av t ex motioner i kommunfullmäktige, framställningar till fastighetsägare eller som programförklaringar. Som exempel kan också nämnas att hyresgästföreningen på många orter är remissorgan i planfrågor.

Oavsett i vilken form medborgarinflytandet kanaliseras - genom individuella synpunkter, politiska partier eller intresseorganisationer, krävs det att de som lämnar respektive får information förstår varandras sätt att uttrycka sig. Det är framför allt informationen uppifrån, d v s ofta från kommunen, som måste göras förståelig. Det är därför enligt vår uppfattning tillfredsställande att utredningar arbetar med denna fråga.

För att informationen skall kunna fungera, fordras det kunskap hos individen om hur samhället fungerar och vilka företeelser som påverkar hans situation. Som ett viktigt komplement till utbildningen inom skolans ram framstår det arbete som läggs ned inom folkrörelserna och de politiska organisationerna i detta hänseende. Erfarenheter från strävanden för ökat inflytande inom arbetslivet bekräftar att detta är betydelsefullt.

Frågan om inflytande kan emellertid inte begränsas enbart till frågor som rör informationsutbyte, även om detta - som önskvärt är - blir ömsesidigt mellan brukaren, den boende och planeraren eller förvaltaren. Ett reellt inflytande för de boende har ett värde i sig, ett värde som framstår som självklart i ett demokratiskt samhälle. I förlängningen av strävandena för ett ökat inflytande för de boende ligger därför medbestämmande i en eller annan form. I vårt arbete med inflytandefrågorna vill vi även, med den avgränsning

som valts, gärna tänka oss en sådan utvidgning. Detta kan komma att kräva förändringar både i förvaltningsorganisation och ägarestruktur. Detta behandlas ytterligare i avsnitt 9.7.

Med ordet boendeinflytande eller boendedemokrati underförstås lätt en avgränsning som kommer att gälla den enskilda lägenheten eller det juridiskt avgränsbara område som omfattas av bostadsfastigheten, huset och marken närmast omkring det. Även om vi i detta betänkande kommer att följa en sådan avgränsning - som också synes oss naturlig med tanke på det arbete som bedrivs i andra utredningar - vill vi bestämt hävda att de boende bör äga möjlighet att utöva inflytande också över bostadens omgivningar i övrigt, service och övriga verksamheter.

9.3 Medinflytande i arbetslivet. Erfarenheter och utveckling.

9.3.1 Inledning

Som ett komplement till den beskrivning vi gör om boende-inflytande, har vi ansett det vara värdefullt att relativt utförligt redovisa erfarenheterna från arbetslivet, eftersom frågeställningarna i viss mån är likartade.

Det är knappast någon överdrift att konstatera, att det är först under 1960- och 1970-talen som löntagarorganisationerna på allvar ansett sig kunna göra anspråk på reellt medbestämmande i arbetslivet. Det är naturligtvis ett flertal faktorer som samverkat till att det först under det förra decenniet skapats förutsättningar för en demokratisering av arbetslivet och här skall endast beröras några av dessa.

Förvisso har arbetslivet med rådande maktrelationer förmått skapa ett betydande materiellt välstånd. Det har emellertid samtidigt för många arbetstagare lett till intensivare och mera betungande arbetsprocesser, osjälvständigare arbetsuppgifter, ett utarmat arbetsinnehåll och en uttunnad social gemenskap. Den inre och yttre arbetsmiljön har försämrats. Samtidigt har samhället som helhet genomgått en betydande demokratisering. Vid sidan av den politiska demokratins genomförande och ett allt större valdeltagande har det skett en betydande social och ekonomisk utjämning, utbildningen har gjorts tillgänglig för alla samt kraftigt förbättrats och byggts ut.

Den kraftigt stegrade levnadsnivån och den förkortade arbetstiden har gjort det möjligt för fackföreningsrörelsen att vid sidan av de lönepolitiska kraven också höja ambitionerna till att omfatta andra frågor, t ex arbetsmiljöproblemen. Demokratiseringen av samhället som helhet har gjort det naturligt att nu skärpa kraven på medbestämmande i arbetslivet. Medan sam-

verkan med arbetsgivarsidan tidigare tjänade huvudsyftet att effektivisera och höja produktionen, ger de fackliga organisationerna i dag medbestämmandet ett egenvärde. Där en bristande utbildning gjorde att fackföreningsrörelsen ställde sig tvekande inför att gå in i de direkt företagsledande funktionerna, skapar ett väl utbyggt utbildningssystem och en omfattande intern medlemsskolning nu möjligheter för arbetstagarsidan att delta i företagens direkta ledning. Företagsdemokratin blir med detta synsätt både ett mål och ett medel.

På arbetstagarsidan har en förståelse utvecklats för att rationaliseringar varit nödvändiga för att öka produktiviteten, något som inte minst kommer till uttryck i rapporten "Fackföreningsrörelsen och näringslivet" från 1941. Samtidigt uttrycktes från flera håll farhågor för, att ett arbetstagaransvar över företagets ledning och verksamhet skulle kunna komma i konflikt med de fackliga strävandena i förhandlingssammanhang, d v s i princip det resonemang som senare skulle komma att föras i termer av "dubbla lojaliteter".

9.3.2 Det första företagsnämndsavtalet

Den främsta uppgiften för företagsnämnden enligt 1946 års avtal var "att upprätthålla fortlöpande samverkan mellan arbetsgivaren och de anställda för åstadkommande av bästa möjliga produktion". Nämnden hade enligt avtalet vidare till uppgift bl a "att bereda de anställda insikt i verksamhetens ekonomiska och tekniska betingelser samt rörelsens resultat".

Samrådsplikten gavs i 1946 års företagsnämndsavtal en snäv begränsning:

> "§ 6. Uppkommer fråga om nedläggande, inställelse eller väsentlig inskränkning av företagets drift, skall i så god tid som möjligt, innan dylik åtgärd vidtages, samråd därom äga rum inom företagsnämnden. Därest sådan

åtgärd anmäles till offentlig myndighet, skall dylik anmälan delgivas nämnden och denna fortlöpande hållas underrättad om ärendets utveckling."

9.3.3 1966 års företagsnämndsavtal

LO träffade 1964 en uppgörelse med SAF, som innebar väsentliga förbättringar i anställningstryggheten, i långa stycken motsvarande kraven i betänkandet "Fackföreningsrörelsen och företagsdemokratin". Samma år inleddes förhandlingar mellan organisationerna om nytt företagsnämndsavtal. Förhandlingarna resulterade våren 1966 i ett nytt centralt företagsnämndsavtal. På en rad punkter kunde här kraven från 1961 års kongress infrias. Bl a markerades företagsnämndens roll som samrådsorgan klarare. De anställdas arbetstillfredsställelse ges vidare en med produktivitetsökningen jämbördig ställning som mål för nämndernas verksamhet. Områdena för information och samråd vidgades betydligt. Bl a skrevs en helt ny personalpolitisk paragraf in i avtalet. Så stadgar t ex det nya avtalet, att samråd och information skall äga rum i nämnden "när det gäller de allmänna riktlinjerna för företagets personalpolitik".

I avtalet slås emellertid fast, att samrådet i nämnden skall föregå "företagsledningens beslut och eventuella förändringars genomförande". Faktiska möjligheter att åstadkomma ändringar i eventuella planer måste alltså vara för handen när ärendet görs till föremål för samråd i nämnden. I det nya avtalet slås också fast, att företagsnämnden "är ett organ för information och samråd mellan företagsledningen och de anställda genom deras fackliga organisation inom företaget". Det stadgas i avtalet också, att "arbetarnas ledamöter och suppleanter väljs av den lokala fackliga organisationen på sätt som denna bestämmer".

Under senare hälften av 1960-talet påbörjades inom alla arbetsmarknadens sektorer en intensiv forsknings- och försöksverksamhet

med avsikt att belysa olika aspekter av de anställdas medinflytande. På det privata området bedrevs detta arbete väsentligen inom ramen för Utvecklingsrådet för samarbetsfrågor, URAF. 1968 tillskapades två centrala råd för samarbetsfrågor på det kommunala området, som sedan påbörjat försöksverksamhet i ett antal primärkommuner och landsting. På den statliga sektorn pågår sedan hösten 1969 en rad olika försök med vidgat personalinflytande inom Delegationen för förvaltningsdemokrati (DEFF), vari representanter för staten och de anställdas huvudorganisationer ingår. Erfarenheterna från delegationens arbete och den försöksverksamhet som inletts vid ett 30-tal myndigheter redovisas närmare i det följande.

2.3.4 Facklig nyorientering

TCO- och LO-kongresserna 1970 respektive 1971 markerar en mycket klar skärningspunkt i organisationernas syn på de företagsdemokratiska frågorna. Tjänstemannarörelsens syn på medinflytandet i arbetslivet sammanfattas i en rapport till kongressen 1970 från TCOs kommitté för samarbetsfrågor (SAMKO). I rapporten betonas betydelsen av 1950- och 1960-talens utbildningsexpansion för de intensifierade företagsdemokratiska strävandena. Vidare har demokratiseringen av skolväsendet bidragit till att skapa andra krav hos ungdomarna, när de träder ut i arbetslivet, framhålls det i rapporten.

Nyorienteringen i synen på de företagsdemokratiska frågorna är inte mindre uppenbar vid 1971 års LO-kongress. Företagsdemokratin måste uppfattas som en del av hela samhällets demokratisering. I en målsättningsdiskussion framhålles i rapporten "Demokrati i företagen", att den enskilde arbetstagaren genom sin organisation successivt i betydande utsträckning kunnat frigöra sig från beroendet av arbetsgivaren.

Demokratiseringen kräver emellertid en helhetssyn. För individen är livet en helhet och auktoritära förhållanden kan inte

tillåtas leva kvar inom en begränsad sektor i ett för övrigt demokratiskt samhälle. I människans strävan efter frigörelse undan ekonomiska, sociala och tekniska hinder är arbetslivets demokratisering nu den mest fundamentala länken. Samtidigt måste emellertid den fackliga rörelsens självständighet bevaras, om de svagares intressen skall kunna värnas. Det är endast genom organisation, "genom en gemensam planering av uppträdandet .... och endast genom ett gemensamt förfogande över påtryckningsmedlen som det är möjligt att hävda de svagaste gruppernas intressen och göra en ekonomisk och social utjämning möjlig". Liksom föregående års TCO-kongress tillerkänner LO-kongressen medbestämmandet ett egenvärde, ett led i individens frigörelse och självförverkligande.

Företagsnämnden bör fortfarande vara det centrala samarbetsorganet i företaget, menar kommittén. Dess ställning måste emellertid stärkas och informationsskyldigheten till nämnden måste vidgas. Det senare gäller framför allt den ekonomiska redovisningen, där 1966 års nämndavtal visat sig klart otillfredsställande. I de företagsekonomiska frågorna är kunskapsklyftan mellan arbetsgivare och arbetstagare särskilt stor. För att råda bot på dessa brister föreslår kommittén att de anställda bör få rätt att utse en s k arbetstagarrevisor, knuten till företagsnämnden och med uppgift att bistå de anställda med framtagning och bearbetning av information rörande företaget.

Kommittén undanrycker också slutgiltigt tveksamheten inför arbetstagarrepresentation i företagens styrelser. Utifrån en helhetssyn, där de övriga åtgärderna kan bli beroende av att de fackliga organisationerna har insyn i styrelsearbetet, måste den fackliga bedömningen bli en annan, framhålls det. Vidare ger styrelserepresentationen de fackliga organisationerna en bättre insyn i företaget och skapar därigenom också bättre förutsättningar för arbetet i företagsnämnderna. Därtill är styrelserepresentationen en rättvisefråga, där det i längden

framstår som orimligt att de anställda inte genom fackliga representanter får möjlighet till insyn. Kommittén tar alltså klart avstånd från det resonemang, som tidigare hävdat att de anställdas förtroende för en facklig organisation, som dels skall företräda deras intressen gentemot företaget och som dels är representerad i företagets ledning, kunde undergrävas.

9.3.5 DEFFs syn på medinflytandet

Delegationen för förvaltningsdemokrati har intagit en central ställning i försöksverksamheten med personalinflytande. I fem rapportskrifter har delegationen sammanfattat den principiella synen på de anställdas medinflytande och erfarenheterna av försöksverksamheten. Förvaltningsdemokratin syftar enligt delegationen till, "att ge den i statsförvaltningen anställde möjlighet att påverka sin arbetssituation bl a genom medinflytande i för honom betydelsefulla frågor". "Förvaltningsdemokratins kärna" anges vara "en rätt för de anställda att delta i myndighetens beslutsfattande, d v s medbestämmande".

Medbestämmande för de anställda innebär en väsentlig omfördelning av ansvaret för beslutsfattande inom förvaltningen. DEFF har som modell för medbestämmande förutsatt, att de anställdas inflytande i beslutsorganen skall ske genom representanter, som de anställda själva utser genom sina fackliga organisationer. "Grundläggande för detta ställningstagande har varit det förhållandet, att alla för de anställda väsentliga frågor skall diskuteras mellan arbetsgivarna och de anställdas fackliga organisationer med den stabilitet som därav följer. För en anställd, som skall ingå som beslutsfattare i ett kollegialt organ i en myndighet, är det väsentligt att mandatet är förankrat i den fackliga organisationen med det kollektiva stöd för hans agerande detta innebär", konstaterar delegationen. Dessutom betonas vikten av att organisationernas engagemang ger medlemmarna betryggande möjligheter att utkräva ansvar

av beslutsfattare. Slutligen, framhålls det i DEFFs fjärde delrapport, tillkommer det moraliska ansvar för de beslut som fattats, som måste anses åvila organisationerna genom att de accepterat de anställdas medverkan i beslutsfattandet.

Även DEFF knyter an till självförverkligandetanken: (Den anställde) "bör ha rätt till inflytande på sina egna villkor i arbetet och beredas tillfälle att ta på sig ett ökat ansvar, så att hans möjligheter till personlig utveckling och upplevelse av sitt personliga värde förverkligas".

9.3.6 Statliga utredningsinitiativ och lagstiftning

Vid årsskiftet 1971/72 tillsattes utredningen angående arbetsfredslagstiftningen, arbetsrättskommittén eller den s k "§ 32-utredningen". I direktiven till utredningen framhålls, att arbetslivet på ett markant sätt skiljer sig från övriga delar av samhällslivet, där fördjupad demokrati och vidgade möjligheter att påverka de egna levnadsvillkoren för de flesta är självklara krav. "Den moderna industriella och tekniska utvecklingen" heter det vidare i direktiven, "rymmer också drag som understryker arbetstagarens osjälvständiga ställning".

Koncentration och rationalisering har t ex inom industrin "lett till att olika moment i arbetsprocessen har renodlats, mekaniserats och tidsbestämts". Det vidgade arbetstagarinflytandet bör väsentligen inriktas på "områden som berör den enskilde arbetstagaren nära och dagligen".

Av stor betydelse är också den lag som antogs 1972 om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar, och som tillgodoser ett angeläget krav från LO-kongressen 1971.

Under skiftande beteckningar har såväl LO som TCO krävt hjälpmedel för att de anställda bättre skall kunna bilda sig en

uppfattning om företagets ekonomiska ställning och framtidsutsikter. Båda organisationerna har för detta syfte krävt att de anställda skall få rätt att utse en egen ekonomisk expert. Även dessa krav synes nu genom ett vilande förslag om s k arbetstagarkonsulter kunna infrias. Enligt förslaget får arbetstagarrepresentanterna i företagsnämnden rätt att utse arbetstagarkonsulten.

2.3.7 Sammanfattning

Mer än något annat förefaller tre förhållanden ha haft betydelse för att fackföreningsrörelsen successivt ansett sig kunna överta ett allt större ansvar för företagsledandet, visat en allt högre ambitionsnivå på företagsdemokratins område. För att kunna infria kraven på ökat medbestämmande har det varit nödvändigt att bygga upp en organisation med betydande stadga och ett väl utbyggt system av underorganisationer. Inte minst har detta varit nödvändigt för att kunna utbilda de förtroendemän, som skall bära upp de befogenheter som följer med en utbyggd företagsdemokrati.

Inte sällan har fackföreningsrörelsen också utifrån mött farhågor för att ett vidgat medbestämmande för de anställda skulle resultera i kaos på arbetsmarknaden. Måhända ligger också delvis förklaringen till att fackföreningsrörelsen först nu velat ikläda sig en del av ansvaret för företagsledandet just i det förhållandet att man velat förvissa sig om att man kunnat ge medbestämmandet ett reellt innehåll som svarat mot förhoppningarna i arbetstagarleden och i programarbetets intentioner. Det är alldeles uppenbart att ett misslyckat försök med vidgat medbestämmande i stor skala kunnat misskreditera hela fackföreningsrörelsen och hämma dess arbete på andra fronter under lång tid. Det är då heller knappast förvånande att fackföreningsrörelsen innan man flyttat fram positionerna till att även gälla krav om vidgat medbestämmande först velat konsolidera ställningarna, förvissa sig om att organisationen haft

den fasthet och stadga, den sammanhållning och den solidaritet kring gemensamma tankegångar, idéer och uppfattningar, som är nödvändig. Samtidigt har det under de senaste åren alltså skett en väsentlig förändring i de fackliga organisationernas syn på arbetslivet, klarast markerad genom beslut i TCO- och LO-kongresserna 1970 och 1971. Från såväl politiskt som fackligt håll betraktade man tidigare praktiskt taget undantagslöst arbetslivet som en resurs, ur vilken man kunde utvinna materiella värden. Man såg med rätta i dessa värden underlaget för ökad konsumtion och nödvändiga reformer. Förvisso har också arbetslivet förmått skapa ett betydande välstånd i det här landet. Samtidigt har emellertid den moderna teknologin medfört att såväl den inre som yttre arbetsmiljön försämrats för många arbetstagare. Arbetets innehåll har utarmats och den sociala gemenskapen i arbetslivet har tunnats ut.

Arbetsgivarens suveräna ledningS- och fördelningsrätt har på en rad punkter kringgärdats eller satts ur spel. Samtidigt har emellertid grunden för denna arbetsgivarens rätt långt ifrån att ifrågasättas tvärtom genom rättspraxis fått en vidare omfattning än endast SAFs § 32 i kollektivavtalen. Genom denna kvarleva har arbetslivet, med dess auktoritära ledningsmönster, kommit att i väsentliga avseenden skilja sig från samhället för övrigt. Framför allt har de senaste decennierna kännetecknats av en betydande demokratiseringsprocess i samhället som helhet. Ett vidgat tillträde till utbildning på alla nivåer, en betydande social och ekonomisk utjämning samt en väsentligt större fritid har varit ett led i denna utveckling.

Sammantaget har detta fört med sig ett nytt sätt att se på arbetslivet. Den insikten har kommit att omfattas av allt flera, att människans centrala aktivitet, arbetet, i grunden påverkar hur livet i övrigt kommer att gestalta sig. Den förhoppning från tidigare som innebar, att de materiella resurser som stod att vinna ur arbetslivet, skulle göra det möjligt för

den enskilde att under den arbetsfria tiden kompensera sig för bristande inflytande, gemenskap och tillfredsställelse i arbetslivet, är i dag praktiskt taget övergiven.

Människans möjligheter att själv vara med och påverka de egna livsvillkoren på alla områden har i stället hamnat i centrum för intresset. De materiella aspekterna av mänskligt liv är naturligtvis inte av mindre betydelse i dag. I själva verket är den allmänt förbättrade levnadsnivån en förutsättning för t ex ett medbestämmande från de anställdas sida i arbetslivet. Samtidigt har utvecklingen naturligen inneburit att man t ex inom folkrörelserna i dag ger medbestämmandet i sig, det aktiva deltagandet i beslutsfattande, ett egenvärde. Naturligen, därför att det är ett fortsatt led i människans självförverkligande, i frigörelsen undan ekonomiska, sociala och kulturella hinder.

Folkrörelserna har här ett utomordentligt stort ansvar. Endast dessa organisationer har den stadga, de möjligheter till ansvarstagande, och den sammanhållning kring gemensamma ståndpunkter och idéer som är en förutsättning för att människornas förhoppningar om att kunna vara med och påverka de mest närliggande och kanske viktigaste livsbetingelserna, skall kunna realiseras.

9.4 De olika upplåtelseformerna

9.4.1 Inledning

För olika upplåtelseformer gäller skilda civil- och skatterättsliga regler. Lagstiftning och tillämpningsföreskrifter ger de formella förutsättningarna för den boendes möjligheter att utöva inflytande över bostadens och närmiljöns utformning och nyttjande. I detta avsnitt sammanfattas huvuddragen i gällande lagstiftning med avseende på de boendes nuvarande rättigheter enligt hyreslagen (12 kap jordabalken) resp bostadsrättslagen (1971:479). Vidare berörs kortfattat bostäder som disponeras med äganderätt. Mot denna bakgrund diskuteras därefter behovet av förbättringar.

9.4.2 Hyresrätt

Avtal om hyra av bostadslägenhet träffas i regel för en viss bestämd tid. För att avtalet skall upphöra när avtalsperioden löper ut krävs emellertid i princip att det sägs upp. Detta gäller oberoende av om det är hyresvärden eller hyresgästen som vill bli fri från avtalet. Sägs avtalet inte upp, förlängs det i regel på oförändrade villkor.

För att tillgodose hyresgästens intresse att bo kvar i lägenheten innehåller hyreslagen bestämmelser som ger denne ett s k direkt besittningsskydd. Det innebär att hyresgästen - utom i vissa särskilt angivna fall - har rätt till förlängning av hyresavtalet om hyresvärden sagt upp detta. Genom ändringar i hyreslagen under 1973 förstärktes besittningsskyddet på så sätt, att bostadhyresgäst tillerkändes rätt att säga upp hyresavtalet och påkalla omprövning av hyresvillkoren med bibehållet besittningsskydd. Tidigare gällde att hyresgästens uppsägning alltid avsåg avtalets upphörande, vilket medförde att han var tvungen att flytta om han efter egen uppsägning

inte lyckades träffa avtal om fortsatt förhyrning.

För att besittningsskyddet inte skall kunna sättas ur spel genom obilliga hyreskrav, har det kompletterats med normer för hyressättningen. I första hand ankommer det på parterna själva att försöka nå en överenskommelse om villkoren för den fortsatta förhyrningen. Kan uppgörelse inte träffas, får hyresgästen hänskjuta tvisten till hyresnämnden.

För hyresnämndens villkorsprövning gäller bestämmelserna i 48 § hyreslagen. Enligt dessa är hyresgästen vid förlängning av hyresavtal skyldig att godta den hyra som hyresvärden begär. Är hans krav oskäligt, skall dock hyran bestämmas att utgå med skäligt belopp. Fordrad hyra är att anse som oskälig om den väsentligt överstiger hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga.

Andra bestämmelser för hyressättningen än de nu nämnda gäller för lägenheter i hus som omfattas av hyresregleringslagen.

Enligt 9 § hyreslagen gäller i princip att hyresvärden på tillträdesdagen skall tillhandahålla lägenheten i sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen i orten är fullt brukbar för sitt ändamål. Vidare åligger det hyresvärden att under hyrestiden med skäliga tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk (15 § andra stycket). Avser hyresavtalet enfamiljshus, gäller reparationsskyldigheten dock endast om inte annat avtalats.

Fullgör hyresvärden inte sina åligganden i de nu berörda avseendena, får hyresgästen avhjälpa bristerna på värdens bekostnad eller i vissa fall säga upp avtalet. För den tid lägenheten är i bristfälligt skick, har hyresgästen rätt till skälig nedsättning av hyran. Under vissa förutsättningar är hyresgästen även berättigad till ersättning för skada.

I fråga om överlåtelse av hyresrätt till bostadslägenhet gäller som huvudregel, att hyresvärdens samtycke är nödvändigt.

Motsätter sig denne överlåtelse utan skälig anledning, får hyresgästen säga upp hyresavtalet. Regeln har emellertid flera undantag. Har hyresrätten till lägenhet, avsedd att användas som gemensam bostad för hyresgästen och hans make, tillagts maken genom bodelning eller skifte med anledning av boskillnad, äktenskapsskillnad eller hyresgästens död får således maken träda i hyresgästens ställe. Vidare får hyresgäst som inte skall använda lägenheten för återstående hyrestid, överlåta hyresrätten till närstående som varaktigt sammanbor med honom, om hyresnämnden lämnar tillstånd till överlåtelsen. Motsvarande gäller om hyresgästen avlider och dödsboet vill överlåta hyresrätten till dödsbodelägare eller annan närstående som varaktigt sammanbodde med hyresgästen.

Hyresgäst får överlåta hyresrätten i syfte att genom byte få annan bostad, om hyresnämnden lämnat tillstånd till överlåtelsen. Som förutsättning för tillstånd gäller bl a, att hyresgästen skall ha beaktansvärda skäl för bytet och att detta kan genomföras utan påtaglig olägenhet för hyresvärden.

2.4.3 Bostadsrätt

Bostadsrättslagen tillämpas vid lägenhetsupplåtelse mot ersättning utan begränsning till tiden. Endast bostadsrättsförening får göra upplåtelsen, som enbart kan ske till medlem i föreningen. Innan bostadsrätt upplåts skall ekonomisk plan för föreningens verksamhet ha upprättats av föreningens styrelse och godkänts av länsstyrelsen. Upplåtelsen skall vara skriftlig och ange bl a det belopp som skall utgå.

Bostadsrätt får i princip fritt överlåtas. Köpare och säljare får själva komma överens om ersättningen. De större organisationerna på området har antagit särskilda rekommendationer angående överlåtelsepris för bostadsrätt. En förutsättning för att den som förvärvat bostadsrätt skall få utöva denna är emellertid - bortsett från vissa undantagsfall - att han blir antagen som medlem i föreningen. Den som förvärvat bostadsrätt

får inte vägras inträde i föreningen om han uppfyller villkoren för medlemskap enligt föreningsstadgarna och föreningen skäligen kan nöjas med honom som bostadsrättshavare. Ytterligare inskränkningar i föreningens rätt att vägra medlemskap gäller bl a om bostadsrätten förvärvats vid exekutiv auktion och om den övergått till bostadsrättshavarens make.

Om en bostadsrättshavare vill sälja bostadsrätten men inte kan finna någon köpare, kan han sedan två år förflutit från upplåtelsen avsäga sig bostadsrätten och därigenom bli fri från sina förpliktelser som bostadsrättshavare. Bostadsrätten övergår i ett sådant fall på föreningen, men någon ersättning från föreningen utgår i princip inte.

Särskilda ersättningsregler gäller i sådana fall då bostadsrättshavaren, på grund av att någon i bostadsrättslagen angiven omständighet inträffat, är berättigad att säga upp bostadsrätten. Sådan rätt föreligger t ex om föreningen fattat beslut om väsentlig ökning av avgifterna för bostadsrätten och det inte är obilligt mot föreningen eller dess medlemmar att bostadsrätten fränträds. Sker uppsägning i ett sådant fall, är bostadsrättshavaren berättigad till skälig ersättning för bostadsrätten av föreningen.

I fråga om lägenhetens skick när den skall tillträdas första gången efter bostadsrättsupplåtelsen gäller, om inte annat avtalats, att lägenheten skall vara fullt brukbar för det avsedda ändamålet. Bostadsrättslagens bestämmelser för de fall då lägenheten på tillträdesdagen har brister överensstämmer i huvudsak med motsvarande regler i hyreslagen.

I fråga om underhållet av lägenheten gäller i princip att ansvaret ligger på bostadsrättshavaren. Annat kan dock föreskrivas i föreningens stadgar. Om bostadsrättshavaren vill vidta avsevärd förändring av lägenheten, måste han inhämta tillstånd av föreningens styrelse. Även i detta avseende kan dock annat föreskrivas i stadgarna.

Föreningens verkställande organ är styrelsen. Beslutande organ är föreningsstämman som skall sammanträda minst en gång om året. Varje medlem har rätt att närvara och har en röst.

Bostadsrättsföreningarna har med tiden kommit att omfatta inte bara enstaka hus utan hela bostadsområden. Därmed har uppkommit möjlighet för de boende att i viss utsträckning påverka utformningen av den yttre miljön, t ex i fråga om lekplatser på tomtmark.

2.4.4 Äganderätt

I det följande lämnas i korthet vissa synpunkter på förhållandena när bostaden disponeras med äganderätt. Vi har nu inte anledning att redogöra för de lagar och bestämmelser som gäller dels utformningen av huset i förhållande till gällande stadsplan, dels själva byggandet.

Följande kan dock konstateras:

Ägaren har stora möjligheter att påverka den del av boendemiljön som är knuten till huset och tomten. Med de restriktioner som ges av byggnadslag och byggnadsstadga kan stora invändiga förändringar göras. Exempelvis krävs inte byggnadslov för att sätta upp och ta bort icke bärande väggar, inreda vind m m.

Däremot torde ägarens möjligheter ofta, just som en följd av de strikta regler som följer av ägandet, vara små att påverka bostadsmiljön i sin helhet - bostadsområdet. Därvid berörs flera fastighetsägare. Mindre ofta har småhusområden planerats så att gemensam mark undantagits i sådan omfattning eller att sådana regler finns förknippade med upplåtelsen att förändringar enkelt kan genomföras, om enstaka fastighetsägare motsätter sig dessa.

2.4.5 Sammanfattning

Hyreslagen är i stor utsträckning en skyddslagstiftning för hyresgästen. Den har med tiden undergått väsentliga förändringar. Den senaste mer genomgripande förändringen trädde i kraft den 1 januari 1969. Lagen utgår dock fortfarande från det förhållandet att ägaren har den exklusiva beslutanderätten över fastigheten. De förhållandevis sena förändringar som ger hyresgästen möjlighet att få hyrans skälighet prövad, befäster hans besittningsskydd m m, kan i viss mening uppfattas som rättsinskränkning för den enskilde ägaren. I motsvarande grad innebär de dock vidgade rättigheter för den stora gruppen boende.

Vad som i dagligt tal brukar avses med inflytande i brukarskedet, t ex påverkan av upprustningsgraden vid sanering och av närmiljön samt rätten att förhandla alternativt besluta i för hyresgästen väsentliga frågor är till viss del, direkt eller indirekt behandlad i lagstiftningen (hyreslagen, hyresregleringslagen, bostadssaneringslagen m fl). Dessutom har överenskommelser träffats mellan hyresmarknadens parter och praxis därvid utbildats. De boendes möjligheter till inflytande är dock fortfarande begränsade.

Bostadsrättslagen bygger på principen att en bostadsrättsförening till medlem upplåter en lägenhet utan begränsning till tiden. Därmed får denne inte bara förfoganderätt över lägenheten utan också de rättigheter som följer av medlemskapet i föreningen, t ex inflytande över beslut om den ekonomiska planeringen, åtgärder i närmiljön etc.

2.4.6 Kommentarer

Av ovanstående redogörelser framgår att stora skillnader föreligger för de boende att i de olika upplåtelseformerna utöva inflytande på eller ha medbestämmanderätt i frågor som

rör själva boendet. Därvid kan konstateras, att hyresgästens möjlighet till inflytande är sämre tillgodosedd än för bostadsrättshavaren eller för den som bor i eget hus. Mot denna bakgrund har vi ansett det lämpligt att avgränsa behandlingen till att gälla hyresrätt. Därvid avses hyresrätt med undantag av mer udda former för hyresrättsupplåtelser, t ex av lägenhet i enfamiljshus som tillfälligt upplåts för detta ändamål eller i tvåfamiljshus. Förhållandena vid sådan hyresrättsupplåtelse är nämligen ofta speciella, vilket kommit till uttryck bl a på så sätt att dessa upplåtelser i flera avseenden är specialbehandlade i hyreslagen.

9.5 Erfarenheter från hyresrättssektorn

9.5.1 Allmänt

Erfarenheterna från arbetslivet visar tydligt att inflytandeproblematiken gäller dels formen, dels innehållet. En analys över den gångna utvecklingen som stringent skiljer på dessa båda frågeställningar är dock knappast nödvändig. Avsnitt 9.3 visar tydligt hur kravet på medinflytande i arbetslivet växt och artikulerats i takt med ökande grad av organiserad påverkan. På liknande sätt kan man ur bostadssektorns synvinkel konstatera, att i de fall man väl hittat former att kanalisera inflytandet, har den största effekten uppnåtts.

Hyresgäströrelsen har sitt ursprung i 1920-talet. Den har med tiden växt i storlek och betydelse. Av naturliga skäl knyts framställningen i stor utsträckning till dess utveckling och arbete. Erfarenheter från fastighetsägarsidan redovisas också. Därefter lämnas ett exempel på upplåtelse i hyresrättsform kombinerad med kollektivt ägande. Slutligen beskrivs dansk lagstiftning och i fråga om boendeinflytande.

9.5.2 Hyresgäströrelsen

Hyresgästernas riksförbund bildades 1923 då 12 hyresgästföreningar gick samman. Samma år tillkom på initiativ av Hyresgästföreningen i Stockholm den första HSB-föreningen, vars uppgift var att bygga bostäder åt föreningens medlemmar.

Organisationen har en parlamentarisk uppbyggnad av för folkrörelser vanlig typ. Medlemmarna i grundorganisationerna väljer styrelser och representanter i andra organisationsled. Dessa är uppdelade på följande sätt.

Lokalt - avdelningen
Regionalt - föreningen
Centralt - förbundet

Dessutom finns kontaktkommittéer, f n ungefär 1 000 st, för utvidgad kontakt mellan medlemmarna i ett naturligt avgränsat

bostadsområde och avdelningsstyrelsen. Kommittén tillsättes genom val bland de boende.

Kontaktkommittéerna är ett viktigt forum för att aktivera och stimulera de boende att arbeta för bättre miljöer i sina bostadsområden. Det sker t ex genom organisation av studiecirklar och fritidsverksamhet samt deltagande i remissverksamhet kring planfrågor. Erfarenheterna är så positiva att 1972 års kongress beslöt att i stadgarna skriva in en skyldighet för avdelningarna att bilda kontaktkommittéer i bostadsområdena.

I en programförklaring för hyresgästorganisationen från 1925 och som fortfarande har giltighet heter det:

> "Dessa strävanden måste inrikta sig på att öka beståndet av sunda och goda bostäder, och härigenom skapa en av förutsättningarna för en bättre ställning för hyresgästerna."

Målsättningarna för hyresgäströrelsen finns fastlagda i stadgar och program. De har dessförinnan grundligt diskuterats i rörelsens olika parlamentariska organ. Kännetecknande för folkrörelser som t ex hyresgäströrelsen torde även vara att målen ligger fast under en längre tid. Sammantaget utgör detta den stora skillnaden gentemot olika former av intressegrupper av mer tillfällig natur.

Arbetet har under de gångna decennierna bedrivits med en rad olika medel. Redan tidigt tog man ställning mot öppna konflikter och såg samhällsingripanden som en nödvändig och naturlig sak. Genom egna undersökningar, konferenser och skrifter ställs bostadsfrågan under debatt. Organisationen är sedan 1930-talet remissinstans i bostadspolitiska frågor. I medlemskapets förmåner ingår juridisk rådgivning till medlemmarna och biträde vid hyresnämnder och domstolar.

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

2.5.3 Inflytande genom förhandling

Hyresgäströrelsen arbetade tidigt för aktiva ingripanden från samhällets sida för bättre boendevillkor. På viktiga områden har lagstiftningen gett hyresgästorganisationen rollen som part på hyresmarknaden. Dessutom har förutsättningar skapats för förhandling på frivillig väg i betydande omfattning.

1957 träffades överenskommelse mellan Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag SABO och Hyresgästernas riksförbund om en förhandlingsordning. Denna var ej föreskriven i hyreslagstiftningen. Däremot var det från lagstiftarens sida en klar förutsättning inför upphävandet av hyresregleringslagen vad gällde det allmännyttiga bostadsbeståndet att en sådan överenskommelse skulle träffas. Samtidigt inrättades med förebild från arbetsmarknaden en gemensam Hyresmarknadskommitté. Den första förhandlingsordningen innehöll följande:

> "Uppstår tvist i hyresfråga mellan bostadsföretaget och sådan hyresgäst hos honom, som är medlem i hyresgästföreningen, äger hyresgästföreningen respektive bostadsföretaget påkalla förhandling härom. Även i övrigt äger ena parten påkalla förhandling med andra parten i hyresfrågor."

Det praktiska förhandlingsarbetet kom att omfatta inte endast hyresbeloppens storlek utan även vad som legat till grund för hyran. Båda organisationerna fann det därför naturligt, att förhandlingsordningen skulle ange att både hyror och boendeförhållanden kunde tas upp till förhandling. Den förhandlingsordning som gäller från 1971 ger denna möjlighet.

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

Kommittén tar därutöver upp till behandling principiella frågor av gemensamt intresse för organisationerna. Bl a har överenskommelse träffats om utformning av hyresfördelning på lägenheter av olika storlek. Vidare har kommittén utarbetat former för hyressättning.

Det är mot bakgrunden av den snabba utvecklingen på förhandlingsområdet under 1960-talet man skall se utformningen av hyressättningsreglerna i den reviderade hyresregleringslagen.

I prop (1971:103) gjorde departementschefen följande uttalande, som belyser organisationernas roll:

> "Erfarenheterna under senare år såväl från den sektor av bostadsmarknaden för vilken de allmännyttiga bostadsföretagen svarar som från den sektor där hyresfastigheterna ägs av enskilda ger vid handen att organisationerna på hyresmarknaden har synnerligen stor betydelse för att denna marknad skall kunna fungera väl i det nutida samhället. 1968 års reform av hyreslagstiftningen präglades av denna inställning till organisationernas roll på hyresområdet. Särskilt kom detta till uttryck vid uppbyggnaden av de nya hyresnämnderna."

Den förändring i hyresregleringslagen som trädde i kraft 1 oktober 1972 innebär att hyressättningen inte som tidigare i huvudsak helt grundas på Kungl Maj:ts beslut. I stället träffas förhandlingsöverenskommelser om hyreshöjningar mellan organisationerna på hyresmarknaden, d v s Hyresgästernas riksförbund eller lokal hyresgästförening å ena sidan och

Sveriges fastighetsägareförbund alternativt en enskild fastighetsägare å andra sidan.

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

Den enskilde hyresgästen behöver ej vara medlem i organisationen för att överenskommelse som rör hyran för hans lägenhet skall bli giltig. Hyresgästföreningen kan härmed sägas ha fått en auktorisation av lagstiftaren att träffa sådana överenskommelser. Däremot gäller att fastighetsägareorganisationens behörighet att träffa överenskommelse är begränsad till de fastigheter där ägaren är medlem i organisationen.

I allt ökande utsträckning träffas överenskommelser om förhandlingsordningar inom den enskilda sektorn. Förhandlingsordningar finns även för den kommunala och landstingskommunala sektorn. Till Kommunbostadskommittén hänskjuts lokala tvister.

Om en fastighet vanvårdas, kan bl a hyresgästförening ansöka att fastigheten skall ställas under förvaltning enligt lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet. Föreningen tar därefter vanligtvis aktivt del i arbetet för att lösa de problem som föranlett beslut om förvaltning.

Hyresnämnden har som sin primära uppgift att medla i hyres- eller bostadsrättstvister (lagen [1973:188] om arrendenämnder och hyresnämnder). Den består av tre ledamöter, av vilka ordföranden skall vara lagfaren. De båda övriga utgörs, då tvisten rör bostadslägenhet, av en representant för hyresgästerna, som utses på förslag från Hyresgästernas riksförbund, och en representant för fastighetsägarna, utsedd av Sveriges fastighetsägareförbund alternativt SABO.

Hyresnämndens förlikningsroll innebär att den är ett forum

för parterna att förhandla sig fram till lösningar. Om medlingsförfarandet misslyckas, har hyresnämnden i fråga om vissa tvister dessutom prövningsrätt. Det gäller t ex

överlåtelse av hyresrätt

upplåtelse i andra hand

förlängning av hyresavtal eller villkoren för sådan förlängning.

Vidare kan hyresnämnden fungera som skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvist.

9.5.4 Inflytande direkt i förvaltningen

De båda föregående avsnitten har företrädesvis handlat om institutionaliserad form för hyresgästinflytande. I de enskilda fallen praktiseras många olika sätt för information, samråd eller - undantagsvis - medbestämmande vid sidan av regelrätta förhandlingar. Det torde knappast vara någon överdrift att påstå att detta förekommer främst hos de allmännyttiga bostadsföretagen. Anledningarna till detta är flera.

Dessa företag har varit dominerande i fråga om nyproduktion av flerfamiljshus sedan början av 1960-talet. I ett ungt fastighetsbestånd bor företrädesvis unga hyresgäster. Genom de allmänna tendenserna i samhället i fråga om rätt till medinflytande, är dessa ofta aktiva och medvetna om sin boendesituation. Det har bidragit till att företagen - därtill mer eller mindre tvingade eller på eget initiativ - försökt finna lösningar för information och samråd. Beskrivningen är självfallet också giltig för enskilda fastighetsägare med motsvarande bostadsbestånd.

En annan faktor har troligen också medverkat till uppkomsten av mer obundna former för hyresgästinflytande. Vissa uthyrningssvårigheter har nämligen föranlett företagen att i större utsträckning än tidigare tillmötesgå krav och önskemål från hyresgästerna.

Förhållandevis litet finns dokumenterat om erfarenheter av hyresgästinflytande i brukarskedet. SABO gjorde 1971 emellertid en enkät bland sina medlemsföretag om erfarenheter av och attityder till hyresgästinflytande. Enkäten besvarades av 90 % av samtliga tillfrågade eller 242 företag.

Av undersökningsrapporten framgår att styrelserepresentation för hyresgästerna förekom i ett mycket litet antal företag. En femtedel av företagen hade regelbunden kontaktverksamhet med de boende. Ca 40 % hade planer på att öka informations- och kontaktverksamheten. Inte mindre än 80 % hade en positiv attityd till ökat hyresgästinflytande.

Några av kommentarerna till attitydfrågan torde väl illustrera hur sammansatt denna problematik är sett ur företagens synvinkel.

- Inflytande måste kopplas till ansvar. Om så sker kan skötseln av lägenheter och yttre anordningar bli mindre kostnadskrävande.

- Inflytande kräver merarbete för företagen men priset är värt att betala. Alternativt: det finns inte ekonomiskt utrymme för detta.

- Graden av inflytande är svår att ta ställning till, då ett indirekt inflytande redan förekommer via de parlamentariskt tillsatta styrelserna. Alternativt: detta är inte något problem då även styrelsen bör ta största möjliga hänsyn till hyresgästintressen.

- Beträffande organisationen av inflytande anges

  att det är bra med en organiserad hyresgäströrelse som företräder hyresgästernas intressen

att inflytande är något positivt enbart om det representerar en majoritet av hyresgästerna

att kontaktgrupper är en bra form

att tillräcklig insyn förekommer i o m att företaget är kommunägt

Den ökade saneringsverksamheten har konkretiserat inflytandeproblematiken. Initiativ har redan tagits av parterna på hyresmarknaden - Hyresgästernas riksförbund och Sveriges fastighetsägareförbund resp Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag SABO - för att finna rutiner för hur hyresgästernas lagstadgade eller berättigade krav skall kunna tillgodoses vid sanering. Resultaten beräknas föreligga inom relativt kort tid. Man kan inte bortse från att krav på ändrad lagstiftning därvid kan aktualiseras.

9.5.5 Hyresrätt i föreningsform

Av avsnitt 9.4 om olika upplåtelseformer framgår, att det finns större formella förutsättningar för inflytande och medbestämmande vid bostadsrättsupplåtelser, som förutsätter föreningsbildning än vid hyresrätt, där förvaltningen normalt sker i andra företagsformer.

Nedan lämnas en kort redogörelse för Stockholms Kooperativa Bostadsförening ek för SKB, som förvaltas i föreningsform men upplåter sina lägenheter med hyresrätt. Detta är en bärande idé från bildandet 1916, som fortfarande gäller. Därmed har den boende med iakttagande av erforderlig uppsägningstid rätt att flytta och återfå det kapital som utlåntas till föreningen i form av insats.

Föreningen utgör en enda juridisk person, vilket för med sig både fördelar och nackdelar.

Fördelarna består bl a av att det finns möjligheter till hyresutjämning och till korrigeringar av slumpmässiga skillnader i årsresultaten. Ansamling av kapital hos det samlade kollektivet kan nyttjas på ett smidigt sätt.

En nackdel - för den boende - är att varje risk vilar på och varje förlust drabbar alla medlemmar. En annan nackdel, inte i förhållande till förvaltning i t ex bolagsform utan i förhållande till bostadsrättsföreningar, är att föreningen är så stor (innehåller f n 4 000 lgh) att kontakten med medlemmarna blir svår att upprätthålla trots den demokratiska uppbyggnaden.

9.5.6 Dansk lagstiftning om boendeinflytande

En mycket viktig förutsättning för den organisation av boendeinflytandet som 1970 infördes i dansk lagstiftning är, att varje byggobjekt skall utgöra en särskild avdelning av företaget (selskab i allmennyttig boligverksomhed) enligt lag om bostadsbyggande av den 17 juni 1970. Därmed ges den grundläggande förutsättningen för en bokföring som enligt vissa regler särredovisar de enskilda förvaltningsobjekten inom företaget.

Enligt samma lag kan en förening, som representerar minst 25 % av avdelningens hyresgäster, välja en styrelserepresentant i företaget. Om det finns mer än en avdelning tillkommer denna rätt den största avdelningen.

I bostadsministeriets cirkulär av den 30 juli 1970 om organisation och uthyrning av allmännyttigt bostadsbyggande förmodas att den praktiska betydelsen av ovan nämnda lagbestämmelse efter hand kommer att försvinna med införande av det "Forslag till normalvedtaegter for et selvejende boligselskab med beboerselvstyre i det enkelte bebyggelser" som Lejernes Landsorganisation och Faellesorganisationen af almennyttige danske Boligselskaber strax dessförinnan träffat överenskommelse om.

Detta förslag förelades folketingets bostadsutskott och utgjorde med små ändringar grund för de "Normalstadgar" som utarbetades av bostadsministeriet, juli 1970. Huvuddragen i dessa är följande:

Inom fem månader efter verksamhetsårets utgång resp inom sex månader efter inflyttning i ett nytt område skall ett avdelningsmöte hållas. Hyresgäst med make har tillträde till och rösträtt på detta möte. Extra avdelningsmöte kan utlysas på vissa grunder. Var och en som är berättigad närvara har rätt att få ett särskilt ämne behandlat på mötet.

Valbara till avdelningsstyrelsen är hyresgästerna i avdelningen och deras makar. Den har följande uppgifter.

- Översyn av drift och underhåll i avdelningen samt ordningsfrågor.

- Den är bemyndigad träffa beslut om underhåll och modernisering i överensstämmelse med godkänd budget.

- Den förelägger företagsledningen besked om anställning och avskedande.

- Företaget förelägger avdelningsstyrelsen utkast till bokslut och förslag till driftbudget. Vid oenighet träffar kommunstyrelsen avgörandet.

- Avdelningsstyrelsen kan hemställa om att det utförs moderniseringsarbeten eller kollektiva anläggningar inom avdelningen. Under förutsättning att den samtidigt går med på uppkommande hyreshöjning, utför företaget de begärda arbetena. Sådana åtgärder kan heller inte vidtas utan avdelningsstyrelsens samtycke, med mindre att myndigheterna ger tillåtelse till eller kräver det.

Företagsledningen är förpliktad att ge avdelningsstyrelsen erforderlig hjälp för att den skall kunna fungera.

Vad som här anförts om hyresgästinflytande i Danmark föreslås just nu av parterna på hyresmarknaden bli omprövat på vissa punkter. Detta gäller främst den organiserade hyresgäströrelsens ställning, exempelvis frågan om en hyresgästförenings styrelse, som företräder den organiserade hyresgäströrelsen, skall kunna utgöra avdelningsstyrelse.

2.5.7 Kommentarer

Sammanfattningsvis kan konstateras att boendeinflytandet i åtskilliga frågor ännu är föga utvecklat. Försök pågår att hitta former för information och samråd. Vi noterar särskilt de initiativ som tagits av hyresmarknadens parter. Det är naturligt om de strävanden som görs lokalt i viss mån är splittrade och trevande.

I belysning av de föregående avsnitten framstår en organiserad form för inflytande nödvändig. Detta kan tjäna som komplement till och stöd för den enskildes rättigheter i denna fråga. Erfarenheterna både från hyresgäströrelsen och fastighetsägarna bekräftar detta. Detta är helt i enlighet med det synsätt som gäller för inflytandet inom andra delar av samhällslivet, t ex arbetsmarknaden.

9.6 Ökat boendeinflytande - några frågeställningar och konfliktpunkter

9.6.1 Inledning

Avgörande för en diskussion av frågan om inflytande blir givetvis vilken syn man har på bostaden och boendet. Alltsedan den modernare bostadspolitiken infördes på 1940-talet har det kommit att framstå som mer eller mindre självklart, att varje medborgare skall tillförsäkras rätt till en god bostad.

Den svenska bostadsmarknaden är inte fri i gängse marknadsekonomisk mening. Det sociala betraktelsesättet har sedan 1940-talet resulterat i att samhället gripit in och medvetet styrt utvecklingen, med exempelvis standard- och utrymmeskrav och med lån och bidrag. De kommunägda allmännyttiga bostadsföretagen är ett annat uttryck för samhällets aktiva engagemang i boendet. Vi har vid åtskilliga tillfällen i detta och boendeutredningens förra betänkande påpekat att bostadsutbudet bör vara så varierat att det erbjuder valmöjligheter.

I konsekvens med detta synsätt ligger att bostaden och boendet inte i sig är produkter av samma slag som många konsumtionsvaror, t ex bilar, televisionsapparater eller liknande, vars utformning och innehåll bestäms av de traditioner och restriktioner som kännetecknar försäljning och marknadsföring av dessa varor.

Vi har i avsnitt 9.2.5 betonat, att de boendes krav på ökat inflytande inte gäller, och självklart inte skall behöva gälla, enbart förhållanden inom en och samma lätt avskiljbara, administrativa ram och ej heller på sikt skall behöva vara begränsat av gällande regelsystem.

För vår behandling av frågan i detta sammanhang har vi valt att göra olika avgränsningar. Kvar står framför allt att behandla förhållandet mellan hyresgästen och fastighetsägaren.

Antydningsvis lämnas dock på flera ställen i detta kapitel anknytningar till det arbete som bedrivs i andra utredningar eller eljest faller utom ramen för vårt uppdrag.

Alla hyresgästers lika rätt till inflytande

Hyresrättsbeståndet uppvisar en oenhetlig bild i fråga om

- fastighetsägarekategorier
- fastighetsägarestorlek
- fastigheternas ålder, standard och läge.

Detta försvårar en analys av frågan om inflytande. Från den boendes synpunkt berättigar dessa olikheter dock inte till olika synsätt. Krav på inflytande accentueras vid vissa tillfällen, exempelvis vid sanering eller när friområden skall bebyggas, något som alla hyresgäster kan komma att ställas inför - oavsett om de bor i ett gammalt eller nytt hus; hos en enskild fastighetsägare eller ett kommunägt bostadsföretag.

I en solidarisk bostadspolitik måste former skapas, så att hyresgästernas inflytande kan göra sig gällande oavsett de olikheter i yttre ting som här angivits ovan. Vi är klart medvetna om att de reella möjligheterna att finna sådana former skiftar med hänsyn till ägareförhållanden m m. Vi anser emellertid att detta får utgöra en begränsning endast på kort sikt.

Beslutsformer

En central frågeställning i diskussioner om inflytande inom olika områden är hur beslutsformerna skall vara beskaffade. Från den fråga vi har att behandla kan det exemplifieras med följande:

Vad skall hyresgästen själv kunna påverka och hur?

Vad skall en grupp av hyresgäster, t ex i ett och samma hus, kunna påverka?

Hur skall gruppen av hyresgäster vara organiserad för att kunna få sina intressen tillgodosedda - och hur skall dessa avvägas mot individens egna krav?

Vår syn på dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 9.7. Som utgångspunkt för vad som där sägs gäller, att en individuell bestämmanderätt av naturliga skäl måste begränsas till att omfatta själva lägenheten.

Med lägenhetsupplåtelsen brukar följa inte endast den särskilt förhyrda bostadslägenheten utan också övrigt som upplåtits till begagnande i fastigheten, t ex förstuga, trapphus, tvättstuga, markområde etc. Över detta kan inte varje individ få råda var för sig. Med de utgångspunkter vi valt, bör beslutanderätten inte heller vara förbehållen fastighetsägaren ensam.

Inflytande över gemensamma anordningar inom fastigheten förutsätter organisation av intressena från en grupp av boende. Formen för avvägning mellan individens och den större gruppens intresse i detta sammanhang är central. Den är inte lättlöst. Vi anser emellertid att erfarenheter kan hämtas från vår demokratiska tradition inom kommuner och folkrörelser. Hyresgäströrelsen spelar härvid en viktig roll.

Effektivitet i fastighetsförvaltningen

Inte sällan anförs försämrad effektivitet i fastighetsförvaltningen som ett skäl mot ökat inflytande. Vi känner oss inte övertygade om att argumentet är riktigt, ens i en strikt fastighetsekonomisk mening. Hyresgäster som kan påverka och öva inflytande över sitt boende känner därmed också säkert större intresse för ekonomi och förvaltning.

Mot bakgrund av vad som inledningsvis anförts om boendet som i många avseenden väsensskilt från övrig konsumtion, bör effektivitetsaspekten - hur den än tolkas - ej tilldelas någon avgörande betydelse. Vi vill här peka på att vi tillmäter infly-

tandet ett värde i sig. I praktisk tillämpning kan i vissa fall den situationen uppstå att det inte är de mest "rationella" besluten som fattas. Med vår grundsyn i denna fråga anser vi emellertid att det är positiva värden av annat slag som är de väsentliga.

Inflytande från de boende resp från de anställda

Det torde knappast vara någon överdrift att påstå, att vi hunnit längre på vägen mot ökat inflytande i arbetslivet än inom den del av bostadsmarknaden som avser hyreslägenheter. Via sina fackliga organisationer har de anställda, som framgår av avsnitt 9.3, formulerat långtgående krav. Lagstiftning på detta område har genomförts och förbereds.

Ett ökat inflytande från de boendes sida kan komma att aktualiseras samtidigt som de anställda inom fastighetsförvaltningen väcker krav på att själva öva inflytande över sina arbetsförhållanden. Vi har den uppfattningen att dessa krav kan tillgodoses parallellt och att de inte kommer i konflikt med varandra. Skulle det senare likväl inträffa har vi befogad anledning förmoda att det i så fall rör sig om frågor av övergående eller mindre väsentligt slag. Vi känner oss övertygade om att de anställdas fackliga organisationer verksamt kommer att medverka till att i praktiken finna lämpliga former för att öka de boendes inflytande - en utvecklingen som står i överensstämmelse med den fackliga rörelsens idéinnehåll.

2.6.2 Exemplifiering från saneringsverksamheten

Allmänt

Inför en saneringssituation konkretiseras på ett påtagligt sätt det förhållandet att alla berörda ej självklart har sammanfallande intressen. Ett studium av inflytande och medbestämmande

kan därför ge värdefulla informationer. Vi har inte haft möjlighet att i detalj studera de olika ansatser som gjorts att engagera de boende. Den boende ställs f n i bästa fall inför alternativa lösningar. De olika alternativen kan han dock ha små möjligheter att påverka. I sämsta fall har han svårt att göra sina intressen gällande över huvud taget. Vår beskrivning i detta avsnitt görs med utgångspunkt i en önskan att belysa några av de svårigheter som måste beaktas - med siktet inställt på ett ökat inflytande för de boende.

Vid sanering måste stora tekniska och ekonomiska insatser göras. Intressenterna är olika. Frågan om en eventuellt ändrad lägenhetsfördelning och graden av upprustning har i sig inbyggd flera typer av målkonflikter.

Intressenterna

Staten, kommunen, fastighetsägaren samt de boende är intressenter.

Statens roll är densamma vid sanering som i det övriga bostadsbyggandet. Den fattar de övergripande politiska besluten och ger de ekonomiska förutsättningarna i form av lån och bidrag.

Kommunen har ansvaret för bostadsförsörjningen och genomförandet av de bostadspolitiska målen på lokal nivå. Dess befogenheter i planeringssammanhang är stora, främst beträffande den fysiska planläggningen och vid upprättandet av kommunala bostadsbyggnadsprogram, varvid också sanering berörs. Kommunen kan genom egna fastighetsförvärv deltaga i själva genomförandet, antingen genom sanering i egen regi eller i samarbete med kommunägt bostadsföretag och/eller enskilda fastighetsägare. Vidare är kommunen förmedlingsorgan för det statliga ekonomiska stödet.

Fr o m den 1 januari 1974 kan kommunen i enlighet med bostadssaneringslagen under vissa givna förutsättningar ansöka hos

hyresnämnd om upprustningsåläggande alternativt användningsförbud för bostadslägenhet som ej har viss lägsta godtagbara standard.

Enligt lagen om tvångsförvaltning av bostadsfastighet kan hälsovårdsnämnd (eller hyresgästförening) begära hos hyresnämnd att vanvårdad bostadsfastighet under viss tid skall förvaltas av annan än ägaren. Expropriation är ytterligare ett tvångsmedel som kommunen har i sin hand.

Fastighetsägaren tar normalt själv initiativ till sanering av den enskilda fastigheten, utför tekniska och ekonomiska utredningar, fattar beslut om vilken modernisering som skall genomföras och dess inriktning samt genomför projektet. Han har det ekonomiska ansvaret i detta led.

De boende rymmer inom sig flera grupper av intressenter: de som bor i huset före saneringen och som eventuellt bor kvar där under arbetets gång alternativt flyttar tillbaka när arbetena är klara; nya hyresgäster som flyttar in efter saneringen samt slutligen de som kommer att bo i fastigheten framgent under dess brukningstid. Den organiserade hyresgäströrelsen, på lokal nivå dess föreningar eller avdelningar, fungerar som företrädare för de boendes intressen.

Vi kan nu begränsa oss till de intressenter som påtagligt praktiskt berörs av saneringen, d v s kommunen, fastighetsägaren och hyresgästerna. Ibland sammanfaller deras intressen, medan det i andra fall råder delade meningar om t ex upprustningens omfattning. Konstellationen av intressenter kan dessutom skifta från projekt till projekt. Det är bl a därför saneringsproblematiken är svårfångad och svårlöst.

Några målkonflikter

Vi har ovan framhållit att försörjning och konsumtion av bostäder inte är att likna med annan konsumtion. Denna sociala

syn präglar bostadspolitikens utformning. Bostadsinvesteringar skiljer sig från de flesta andra typer av investeringar genom sin varaktighet. Det är viktigt att hålla detta i minnet. Ombyggnad av ett gammalt bostadshus är sällan problemfri, inte ens i praktiska, ekonomiska eller tekniska avseenden. Till detta skall läggas att en bedömning måste göras om saneringsåtgärderna skall anpassas till önskemålen hos de enskilda hyresgästerna i en viss fastighet eller om mer långsiktiga bedömningar är motiverade.

Vi påminner om vår uttalade uppfattning om att bostadsutbudet måste ge valmöjligheter för bostadskonsumenterna samt skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning. Genom husens långa brukningstid kan inte enbart dagens situation bilda underlag för bedömningarna. Boendeutredningen behandlade dessa frågor, om än i något annat sammanhang, i sitt betänkande SOU 1973:50, kapitel 3. Av detta framgår bl a följande.

De halv- och omoderna lägenheterna i flerfamiljshus i tätorterna är genomsnittligt mycket små - 2,4 resp 2,5 rumsenheter per lägenhet 1970. Köket räknas därvid som en rumsenhet. I antagandena om saneringens omfattning anförde boendeutredningen, att den genomsnittliga lägenhetsstorleken i detta bostadsbestånd efter en modernisering borde uppgå till 3,5 rumsenheter. Detta antagande, som även gällde flerfamiljshus i nyproduktionen, är sannolikt för lågt för att gynnsamma förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning skall skapas. Som ett tekniskt antagande i denna bedömning förutsattes vidare att 0,2 rumsenheter avgår per lägenhet för att ge utrymme åt t ex badrum.

Frågorna får också viss ytterligare belysning i kapitel 5 i föreliggande betänkande. Det konstateras att, om inte beståndet förändras, det är omöjligt att ge olika hushållsgrupper likvärdiga villkor vid val mellan gamla och nya hus, olika bostadsområden, hustyper eller miljöer.

I detta sammanhang ges särskilda problem av vissa äldre bostadsfastigheters marknadsvärde. Höga marknadsvärden och hyresläget i befintliga smålägenheter utgör ofta ett hinder mot att ändra beståndet genom sammanslagning av lägenheter. Det kan därför ligga i fastighetsägarens intresse att begränsa moderniseringen till marginella förändringar inom lägenheternas nuvarande ram, alternativt göra upprustningar inför en försäljnings- eller värderingssituation, t ex genom att genomföra fasadrenovering. Hyresgästerna kan å sin sida vara villiga att acceptera sådana ej genomgripande ändringar som ger möjligheter till kvarboende, även om bostadsytorna fortfarande kan vara påtagligt små.

Frågorna om lägenhetsstorlek och lägenhetsfördelning är således ett exempel på att en målkonflikt kan uppkomma mellan å ena sidan de nuvarande boende och fastighetsägaren och å andra sidan kommande boende och kommunen.

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

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

Flera exempel än de som här tagits upp skulle kunna nämnas. Vi avstår nu från detta och lämnar i stället en kommentar av mer principiell innebörd.

Kommentar

Lägenhetsfördelning och upprustningsgrad är exempel på sådant som i hög grad påverkar kommande boendes valmöjligheter och

som skapar förutsättningarna för hushållssammansättningen inom ett bostadsområde. Det ligger i första hand inom kommunens ansvarsområde att bevaka dessa frågor, så att de uppfyller långsiktiga mål.

Hyresgäströrelsen/hyresgästföreningen verkar, som tidigare nämnts, för att bostadsförhållandena skall förbättras och för att bostadsfrågan i sin helhet drivs framåt. Den skall dessutom kanalisera de nuvarande hyresgästernas synpunkter, vara förhandlingspart samt bevaka den enskilde hyresgästens intressen. Uppgiften är svår, eftersom avvägningar måste göras mellan motstridiga intressen. Vi tolkar detta som ett skäl för den organiserade hyresgäströrelsen, och för att hyresgästföreningens ställning som företrädare för de boende - de nuvarande och de kommande - måste vara stark. Utan en sådan kontinuitet i bedömningarna, som kommunen dessutom av staten är uttryckligt ålagd att göra, försvåras kommunens arbete i avsevärd grad.

9.6.3 Restriktioner i gällande lagstiftning

Vi har i avsnitt 9.4.2 kortfattat redogjort för vilka rättigheter hyresgästen har i ett hyresförhållande. Här skall vi något närmare beröra i vilka avseenden påtagliga begränsningar föreligger för hans möjligheter att påverka sin boendesituation.

Hyreslagen ger inte hyresgästen rätt att påverka förvaltningen av det hus, där lägenheten finns. Hyresvärden bestämmer ensam - med den begränsning som följer av offentlig-rättsliga föreskrifter - om reparation eller ombyggnad av huset. Hyresvärden är skyldig att i viss utsträckning på förhand underrätta hyresgäst om reparationsåtgärd som kräver att han får tillträde till dennes lägenhet. Hyresvärden är även skyldig att tillse att hyresgästen inte genom reparationsarbetet tillskyndas större olägenhet än nödvändigt (26 §). Om ej annat avtalats har hyresgästen rätt till nedsättning i hyran för hinder eller men i nyttjanderätten till följd av att hyresvärden utför sedvanligt underhåll m m (16 §).

Om hyresvärden uppsäger hyresavtal har hyresgästen rätt till förlängning av avtalet, utom när bl a huset skall rivas eller undergå större ombyggnad och det inte är uppenbart att hyresgästen kan sitta kvar i lägenheten utan nämnvärd olägenhet för ombyggnadens genomförande. I dessa fall upphör emellertid avtalet att gälla endast om det inte är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör (46 §).

Vid prövning av frågan om det är obilligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör skall beaktas hyresgästens möjligheter att skaffa annan bostad. Kan det antagas att hyresgästen inte själv kan skaffa annan lämplig bostad bör billighetsprövningen leda till att han fått ett "relativt" besittningsskydd. Detta innebär att skyddet får brytas endast om hyresgästen blir erbjuden annan bostad med vilken han kan skäligen nöjas (prop 1968:91 s 91).

Hyresgäst som inte blivit uppsagd i anledning av att större ombyggnad förestår, kan givetvis själv säga upp hyresavtalet om han inte vill bo kvar under ombyggnadstiden eller om han inte är beredd att godta de hyresvillkor som därefter kan komma att gälla, t ex i fråga om hyrans storlek. I sådana fall har hyresgästen inte rätt att kräva att hyresvärden skaffar honom en annan godtagbar lägenhet.

Under hyrestiden skall hyresvärden i princip vidmakthålla lägenheten i det skick hyresgästen tillträtt den. Är det fråga om bostadslägenhet är hyresvärden skyldig att med skäliga tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk (15 §).

Dessa regler är tvingande med undantag för enfamiljshusen. Brister hyresvärden i sin underhållsskyldighet får hyresgästen avhjälpa bristen på hyresvärdens bekostnad, om hyresvärden underlåter att på tillsägelse ombesörja åtgärden så snart det kan ske. För den tid lägenheten är i bristfälligt skick har

hyresgästen rätt till skälig nedsättning i hyran, om inte annat avtalats.

Reglerna om reparationsskyldighet ger åtminstone på papperet ett gott skydd men fungerar inte så bra i praktiken. Det beror bl a på att hyresgästerna drar sig för att gripa till åtgärder som lätt leder till processer vid fastighetsdomstol.

Enligt gällande lagstiftning kan hyresgäst, som utan hyresvärdens tillstånd reparerar själv, drabbas av straff för egenmäktigt förfarande.

Besittningsskydd vid s k rivningskontrakt utgör ett specialfall, där hyresgästens ställning behöver förstärkas. Vi har i detta sammanhang inte möjlighet att närmare behandla detta.

9.7 Allmänna synpunkter

9.7.1 Inledning

Vår allmänna inställning till inflytandefrågorna har vi redovisat tidigare i detta kapitel. Mot den bakgrunden kommer vi här att lämna synpunkter på vilka riktlinjer vi anser bör ligga till grund för det fortsatta arbetet med dessa frågor. Våra synpunkter är att anse som principiella ställningstaganden för en önskad utveckling.

Överarbetning i form av erforderliga förändringar i t ex lagstiftning blir en senare fråga. Det är därför enligt vår mening inte nödvändigt att i detta sammanhang redovisa förslag till författningstext.

Vi har valt ordet boendedemokrati som rubrik för kapitlet. Med detta vill vi markera, att de boende på sikt skall ges bestämmanderätt i frågor som direkt berör dem. En tänkbar utvidgning av boendeinflytande eller boendedemokrati kan således leda till att olika funktioner i boendet överlämnas till hyresgästerna för beslut. I linje med detta synsätt ligger också att pröva ett kollektivt ägande. Detta behandlas i de avslutande delarna av detta avsnitt.

Vi kommer här främst att behandla de boendes rättigheter. Fastighetsägarens rättigheter berörs endast i den mån de är att anse som hinder för de boende att påverka sin situation. Att vi anlagt denna syn på frågan är naturligt. Fastighetsägaren, upplåtaren av bostadslägenheter, har genom tradition och rättsregler en tämligen stark och etablerad situation. Ett avtalsförhållande om nyttjande av en lägenhet även om det bygger på ömsesidighet förändrar inte detta förhållande i någon väsentlig mening. Det är hyresgästen som är den svagare parten. Det är de boendes intressen vi har anledning att beakta.

Vi behandlar inte sådana situationer där bostadssaneringslagen respektive tvångsförvaltningslagen kan tillämpas. Dessa lagar är avsedda för undantagssituationer. De utgör närmast medel att komma till rätta med vad samhället betraktar som undermålig standard rörande bostädernas tekniska kvalitet och utrustning och avsevärda brister i förvaltningen. I den mån den praktiska tillämpningen av dessa lagar påkallar förändringar, får detta behandlas i annat sammanhang.

9.7.2 Grundläggande förutsättningar

De boende måste kunna kräva att fastighetsägaren underhåller fastigheten i dess helhet på ett tillfredsställande sätt. Därmed avser vi underhåll inte bara av själva lägeheterna, utan även av t ex trapphus, tvättstuga etc, utvändigt underhåll av eventuella anläggningar på tomtmark som tilhör fastigheten. Med underhåll av lägenheten avses på marknaden sedvanliga reparationer som skall utföras med vissa tidsmellanrum. Frågan om en eventuell dispositiv lagstiftning i dessa frågor berörs nedan i avsnitt 9.7.3 under rubriken Alternativ utformning av hyresavtal.

Att fastighetsägaren uppfyller sitt ansvar i dessa avseenden kan kontinuerligt tillses genom att dels den enskilde hyresgästen gör påpekanden etc, dels hyresgästföreningen agerar vid hyresförhandlingar eller begär förhandlingar om lägenheternas skick.

Här, liksom i övrigt i detta avsnitt, avser vi med hyresgästförening i enlighet med formulering i hyresregleringslagen "... organisation av hyresgäster. Med organisation av hyresgäster avses därvid riksorganisation eller förening, som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde lägenheten är belägen".

9.7.3 Den enskilda lägenheten

Med begreppet den enskilda lägenheten avser vi enbart utrymmet i själva lägenheten. Gemensamma anordningar behandlar vi i följande avsnitt.

Allmänna standardändringar

Allmän höjning av lägenheternas standard - utöver sedvanligt underhåll - skall kunna påyrkas av hyresgästföreningen. I princip skall avses samtliga lägenheter inom en fastighet, alternativt inom ett avgränsat förvaltningsområde.

Normalt skall hyresgästföreningen kunna påkalla förhandling i frågan. Fastighetsägaren skall inte kunna vägr att förhandla. Eftersom vi förutsätter att lägenheterna underhålles tillfredsställande, kan denna utvidgning av hyresgästernas rättigheter användas för t ex komplettering av en viss utrustningsdetalj. Vi är emellertid inte främmande för att regelrätta ombyggnader skall kunna komma till stånd på detta sätt. Omvänt skall gälla att fastighetsägaren inte får genomföra åtgärder som exempelvis förändrar lägenheternas standard och påtagligt förändrar hyrans storlek utan föregående förhandling med hyresgästföreningen. I avsnitt 9.7.5 behandlas fall då förhandling vägras eller överenskommelse ej träffas.

Hyresgästens rätt

Den enskilde hyresgästen skall ha rätt att vidta individuell ändring av lägenhetens utformning. Han skall på egen hand, på egen bekostnad och med eget ansvar kunna tillfredsställa sin personliga smak i fråga om lägenhetens utrustning, färgsättning och materialval.

Följande inskränkningar bör dock gälla för hyresgästen. Fastighetsägaren skall ha rätt att förhindra att en hyresgäst vidtar en åtgärd i lägenheten om det finns risk att åtgärden nedsätter säkerheten, påtagligt försvårar rationell fastighetsförvaltning eller om den på annat sätt är till

synnerligt men för fastighetsägaren.

Något särskilt tillstånd skall däremot hyresgästen normalt inte behöva inhämta. För åtgärd som kräver byggnadslov enligt byggnadsstadgan är fastighetsägaren enligt gällande regler ansvarig. Detta förhållande bör dock inte förhindra att hyresgästen får rätt att vidtaga även sådana förändringar, fortfarande förutsatt att dessa inte är till synnerligt men för fastighetsägaren.

Oavsett om hyresgästens önskemål är så omfattande att de skulle behöva byggnadslov ligger det i sakens natur - och blir en följd av vad som nedan anförs om hyresgästens skyldigheter om han vidtar åtgärd - att hyresgästen under hand tar kontakt med fastighetsägaren om sina planer. Några uttryckliga föreskrifter om detta synes oss dock inte vara nödvändiga. Risken är nämligen i så fall att fasighetsägaren reser så stora praktiska hinder eller i kraft av sin starkare position kommer med sådana invändningar, att hyresgästen lätt faller till föga.

Man kan överväga att den rätt till individuell ändring av lägenheten hyresgästen föreslås få ej skall avse sådana åtgärder som kräver byggnadslov. De är ofta av så omfattande beskaffenhet att det inte torde ligga i hyresgästens intresse eller inom hans förmåga att genomföra dem.

Det är vidare möjligt att man, om risken för framtida processer bedöms vara stor, bör införa regler som föreskriver att hyresgästen skall underrätta fastighetsägaren innan en åtgärd vidtas.

Vår uppfattning är dock att man normalt inte skall behöva inhämta tillstånd av fastighetsägaren. Så få hinder som möjligt får läggas i vägen för hyresgästens möjligheter till påverkan i dessa avseenden.

Om hyresgästen genomfört en åtgärd, som enligt fastighetsägarens mening inte kan godtas och rättelse inte görs efter

anmodan, bör denne få rätt till prövning av frågan. Enligt vår mening bör detta ske i hyresnämnden. Denna bör i första hand försöka medla mellan parterna. Om detta ej lyckas skall hyresnämnden äga avgöra frågan.

Om hyresnämnden gödkänner fastighetsägarens yrkanden, finns flera typer av sanktioner att tillgripa, t ex att ålägga hyresgästen att återställa lägenheten i brukbart skick eller att förklara hyresrätten förverkad. Det förhållandet att skadeståndsfrågor f n behandlas i annan ordning i jordabalekn, torde tekniskt kunna lösas så att även denna form av sanktion kan användas. Det får i annat sammanhang övervägas om hyresnämnderna skall ges möjlighet att utdöma skadeståndet.

Om fastighetsägaren vid hyresgästens avflyttning finner att dennes åtgärder - utan att de i sak påverkat lägenhetens tekniska utformning och skick - ändå inverkat menligt på dess värde vid en förnyad uthyrning, skall han ha rätt att väcka talan om skadestånd, om inte hyresgästen själv efter anmodan iordningställt lägenheten på ett sätt som kan godtas vid en allmänbedömning.

Talan skall i så fall väckas hos hyresnämnd inom en månad efter avflyttningen.

För fastighetsägaren bör gälla bl a följande inskränkningar med anledning av vad som ovan sagts. Fastighetsägaren skall inte ha rätt att tillgodogöra sig värdet av hyresgästens åtgärder vid bestämmande av hyra, så länge denne bor kvar i lägenheten. I fråga om hyresreglerade lägenheter finns numera inte sådan rätt. När det däremot gäller andra lägenheter torde, med hänsyn till hyreslagens bestämmelser om avtalsfrihet i fråga om hyrans storlek regler med samma exakta innebörd inte kunna införas. I stället bör komplettering ske av bestämmelserna om möjlighet till skälighetsprövning enligt 48 § med den innebörden, att vid bedömning av bruksvärdet för den aktuella lägenheten skall bortses från sådana åtgärder som påverkat bruksvärdet och vilka hyresgästen bekostat.

Vi är medvetna om att det finns frågor av praktisk och juridisk art, som vi här inte berört. Vi förutsätter att dessa, liksom de som vi här lämnat exempel på, belyses i samband med remissbehandlingen och den fortsatta handläggningen. Vi anser emellertid att möjligheten för hyresgästen att kunna utforma den hyrda lägenheten efter individuell smak är så väsentlig att stor möda bör läggas ned på att finna lämpliga regler för tillämpningen. Därmed kan ett närmande av boendeformerna mot varandra göras.

Alternativ utformning av hyresavtal

Man kan tänka sig en dispositiv lagstiftning av ungefär följande innebörd. För samtliga lägenheter inom en fastighet. skulle kunna gälla att hyresgästen får rätt att åtaga sig skyldigheten att själv hålla lägenheten i brukbart skick. Möjligen skulle också ett tillägg till 48 § hyreslagen med samma innebörd som vi ovan nämnt kunna tillämpas även i fråga om underhåll som hyresgästen själv ansvarar för. Vid bristande underhåll skulle fastighetsägaren vid hyresgästens avflyttning ha rätt att kräva skadestånd.

Inte minst mot bakgrund av att hyresgästerna i allmänhet anser att hyresläget är för högt, särskilt i nyproduktionen, är det naturligt att denna fråga kommit upp. Eftersom inflyttningshyran innehåller en betydande post som avser underhåll och det under de första åren efter inflyttningen inte krävs speciellt stora underhållsåtgärder, torde frågeställningen vara mest relevant för nybyggda hus. Dessutom skulle detta på ett fruktbart sätt kunna kombineras med en individuell bestämmanderätt över åtgärder i lägenheten.

Nackdelarna överväger emellertid fördelarna. Underhållsskyldighet för fastighetsägaren har ansetts så viktig, att hyreslagen i 15 § innehåller en bestämmelse om att denne med skäliga tidsmellanrum skall utföra reparationer. För en lägenhet i flerfamiljshus har paragrafen tolkats så, att parterna inte torde kunna avtala att hyresgästen själv skall svara för underhållet.

Anledningen till detta är uppenbar. I en bristsituation men även i övriga fall har fastighetsägaren en starkare ställning än hyresgästen. Det vore då lätt att skriva över denna skyldighet på hyresgästen. Det kan inte med fog hävdas att denne generellt sett har intresse av eller tillräcklig kunskap att själv genomföra underhåll. Skall dessa tjänster köpas av varje hyresgäst för sig, torde kostnaderna bli betydligt högre än i en rationell fastighetsförvaltning.

Det är stor principiell skillnad mellan den här beskrivna situationen med hyresavtal av alternativ utformning och det som ovan framförts om allmänna eller individuella standardhöjningar. Dessa senare bygger på ett initiativ från hyresgästparten, något som är viktigt att hålla i minnet.

9.7.4 Gemensamma frågor

Vi avser i detta delavsnitt sådana förhållanden inom fastigheten – i huset eller på tomtmark - eller inom bostadsområdet som är av gemensamt intresse för de boende.

Som grundläggande förutsättning gäller även i detta fall, att fastighetsägaren har det absoluta underhållsansvaret. Vad som avses under denna rubrik är till sin karaktär sådant som ofta används gemensamt av de boende i flera fastigheter. Förslagen skall därför kunna tillämpas även i sådana fall. Anläggningslagen ger vissa möjligheter till samordnade insatser mellan flera fastighetsägare, något som vi dock inte berör närmare här.

Fastighetsägaren bör i görligaste mån överlåta beslutanderätten över gemensamma anordningar inom- och utomhus till de som bor i fastigheten eller bostadsområdet. I den mån ekonomiska förhållanden berörs, torde dessa behöva regleras genom särskilt upprättade avtal mellan fastighetsägaren och en avtalskapabel part hos de boende. Som exempel kan nämnas nyttjande av lokaler o d.

Förändring av gemensamma anordningar inom- eller utomhus skall kunna påyrkas av hyresgästföreningen. Omvänt skall gälla att fastighetsägaren inte skall kunna genomföra väsentlig förändring utan föregående förhandling med hyresgästföreningen. I avsnitt 9.7.5 behandlas fall då fastighetsägaren vägrar förhandla eller överenskommelse ej träffas.

De boendes möjlighet att påverka närmiljön berör inte endast anordningar inom den egna fastigheten. Ofta är det fråga om anläggningar inom andra fastigheter eller på allmän mark. De fall som vi här avser är t ex när tomtmark inom flera fastigheter behöver tas i bruk för en lekplats eller en så enkel sak som rivning av plank mellan olika tomter.

Då flera fastighetsägare berörs av en önskad förändring, skall hyresgästföreningen kunna få frågan prövad i hyresnämnd. Därvid skall en så enkel handläggning som möjligt eftersträvas.

Som vi ovan nämnt är vi medvetna om att dessa frågor i viss mån behandlas i anläggningslagen. Detta kan komma att utgöra en komplikation i lagtekniskt avseende, något som vi inte haft anledning att behandla närmare. Vi anser att frågan är av den vikten att en lösning enligt våra intentioner bör vara möjlig.

Det är i första hand de boende själva som blir berörda av planändringar. De har den bästa kunskapen om hur området fungerar. Vår uppfattning är i konsekvens med detta att hyresgästernas ställning i planfrågor behöver förstärkas.

9.7.5 Lagfäst förhandlingsrätt

Vi har i avsnitt 9.5.4 mer ingående behandlat inflytande genom förhandling.

Inom den allmännyttiga sektorn har frivilliga överenskommelser om förhandlingsordningar träffats mellan hyresgästförening

och bostadsföretag på initiativ av Hyresgästernas riksförbund och SABO. Förhandling kan begäras av endera parten avseende frågor som inte endast rör hyran utan även boendeförhållandena i övrigt. Den s k Hyresmarknadskommittén prövar ärenden där överenskommelse inte kunnat träffas på det lokala planet. Den har emellertid endast befogenhet att lämna rekommendationer.

Inom den enskilda sektorn har, för det hyresreglerade området, hyresmarknadens parter i lagstiftningen erhållit förhandlingsrätt i fråga om fastställeslse eller ändring av bashyra. I likhet med den allmännyttiga sektorn finns kommittéer inrättade dit lokala tvister kan föras för frågor som faller inom hyreslagens område.

Parterna på hyresmarknaden arbetar för närvarande bl a med rutiner för hur hyresgästinflytandet skall kunna tillgodoses vid sanering.

Våra synpunkter i de föregående avsnitten bygger helt på förutsättningen att, om initiativ tas av hyresgästföreningen (eller av hyresgästen vad avser den enskilda lägenheten), fastighetsägaren inte skall kunna vägra att förhandla. Om så sker eller resultat inte uppnås, skall det finnas prövnings- och sanktionsmöjligheter. Likaledes skall fastighetsägaren vara skyldig att föra förhandling med hyresfästförening innan åtgärd av väsentlig art genomförs.

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

Om medling ej kommer till stånd, skall vid frågans avgörande i hyresnämnd denna pröva om åtgärderna är till nytta för de boende eller allmänt är ägnade att öka trivseln eller användbarheten av bostäderna. Åtgärderna skall utföras om de inte är till synnerligt men för fastighetsägaren. Skälig ersätt-

ning skall utgå till honom. Det sätt på vilket detta sker, får dock inte komma i strid med hyreslagens allmänna bestämmelser om hyrans skälighet.

Frågan om att införa kollektivavtal på hyresmarknaden har diskuterats inom partsorganisationerna. Denna fråga aktualiserades i doktrinen på kollektivavtalsrättens område redan i början av seklet. Det kan konstateras att lagstiftningen om kollektivavtal på arbetsmarknaden har haft stor betydelse även för lagstiftningen på hyresområdet. Den första kollektiva överenskommelsen på hyresmarknadensvar den som följde på den s k Olskrokskonflikten i Göteborg i början av 1930-talet. Den träffades inför en statlig förlikningsman.

På 1950-talet stod det klart att hyresregleringen så småningom skulle börja avvecklas och att detta skulle medföra större spelrum för organisationernas förhanlingsverksamhet. Man kan här som exempel peka på de förhandlingsordningar som med början 1957 slutits på hyresmarknaden.

När det gäller den rättsliga grunden för ett ökat hyresgästinflytande bör möjligheten att på hyresmarknaden införa ett kollektivavtalsrättsligt system övervägas. Parterna har redan vunnit erfarenheter som det bör kunna vara möjligt att bygga en sådan lagstiftning på.

Hyresmarknadens parter har ett starkt intresse av att finna lämpliga förhandlingsformer. Det bör emellertid enligt vår uppfattning finnas ett komplement till detta i lagstiftning. Ett skäl härför är att, även om frivilliga överenskommelser finns, lagstadgade rättigheter för hyresgästparten medför en starkare position för denna vid förhandlingar. En sådan lagstiftning måste för att bli effektiv innehålla sanktionsbestämmelser. Ett annat skäl som sammanhänger med vår uppfattning om att alla hyresgäster skall behandlas lika och ha samma rättigheter är att det med all sannolikhet kommer att finnas fastigheter som inte omfattas av frivilliga förhandlingsordningar. Det är inte osannolikt att det just i sådana

fall finns särskilt behov av en lagstadgad rätt till inflytande och medbestämmande för de boende.

9.7.6 Beslutformer inom bostadsföretagen

Styrelserepresentation m m

En från arbetslivet känd form för medinflytande är rätten för arbetstagarna att utse ledamot i företagets styrelse. En utformning av motsvarande innebörd för de boende kan knappast tillämpas inom hyresrättssektorn. Fastighetsägarstrukturen är synnerligen oenhetlig, bl a med ett stort antal enskilda fastighetsägare med små fastigheter.

För de allmännyttiga bostadsföretagen, varav åtskilliga i och för sig har en storlek och en organisation som påminner om ett industriföretags, gäller därtill att styrelsen har utsetts genom val i kommunfullmäktige eller kommunstyrelse. Därvidlag torde regelmässigt styrelsen utses på politiska grunder, på samma sätt som ledamöter i nämnder, beredningar o d. Företagens styrelser har fullt ansvar inför kommunen. Möjligheterna till insyn kan utövas på detta sätt och genom att företagens årsredovisningar och berättelser är offentliga. I de rutiner som har utvecklats under de mer än 15 år som förhandlingar förkommit har också hyresgästernas förhandlingsrepresentanter tillgång till material från interna redovisningar, kalkyler o d.

Det torde därför vara för tidigt att aktualisera några förändringar i dessa avseenden. Frågan faller f ö närmast inom ramen för utredningens om den kommunala demokratin uppdrag.

Det kan också noteras att det i ett antal allmännyttiga bostadsföretag tidigare funnits en direktrepresentation av hyresgästerna i företagets styrelse. En avveckling av detta synes dock ha skett. Enligt de uppgifter som nu föreligger förefaller det inte som om en ny direktrepresentation skulle komma att aktualiseras.

Möjligheterna för hyresgästerna att utöva insyn hos de enskilda fastighetsägarna är däremot mer begränsade. Beslutsfattandet är i väsentliga frågor knutet till ägandet. Inte minst av praktiska skäl, något som antytts ovan, är det svårt att se att styrelserepresentation skulle vara en väg till lösning av inflytandefrågorna.

Vi finner däremot anledning aktualisera en insynsmöjlighet av annat slag, nämligen en rätt för hyresgästerna att utse särskilt ombud med rätt att granska fastighetsägarens redovisningshandlingar av olika slag.

En ordning med motsvarande syfte har nyligen föreslagits i en departementspromemoria, Arbetstagarkonsult - försöksverksamhet i vissa företag (Ds I 1973:6). Företagets styrelse och den som har hand om förvaltningen av företaget skall enligt förslaget ge arbetstagarkonsulten tillgång till företagets böcker, räkenskaper och andra handlingar samt lämna honom de upplysningar och den hjälp som han begär.

De överväganden av praktisk och principiell art som är nödvändiga för att ange en lämplig teknisk lösning har det av tidsskäl inte varit möjligt att här framlägga. Frågan är dock av den vikten att vi ansett det befogat att aktualisera den.

Verksamhet inom bostadsföretagens nuvarande ramar

De i de föregående avsnitten 9.7.2 - 9.7.5 angivna punkterna skulle kunna äga allmän tillämpning inom hela hyresrättssektorn.

De allmännyttiga bostadsföretagen har tillkommit efter övergripande samhällsbeslut i avsikt att tillförsäkra de boende goda bostäder till priser som bestäms på självkostnadsbasis. Genom det sätt på vilket styrelsen i företaget väljs har kommunens invånare genom den representativa demokratins former inflytande och ansvar för företaget i fråga.

Ovan har noterats en del betydelsefulla initiativ till vilka de allmännyttiga bostadsföretagen medverkat. Vid 1972 års kongress behandlade SABO frågan om inflytande för de boende som en särskild punkt på dagordningen. Det konstaterades i en inför kongressen framlagd rapport bl a följande:

> "Det är naturligt att de allmännyttiga bostadsföretagen med sin kommunala bakgrund och sin uppgift att fylla väsentliga bostadssociala funktioner bör vara de som går i spetsen för utvecklingen.
>
> Styrelserna i de allmännyttiga bostadsföretagen utses av kommunerna. Samtidigt arbetar de under ett företagsekonomiskt ansvar. Genom det kommunala ägandet är dessa företag väsensskilda från övriga företagsformer och står genom den kommunala demokratiska beslutsprocessen under medborgarnas direkta inflytande. När nu ökat hyresgästinflytande tas upp, står detta inte på något sätt i motsatsförhållande till det nyss framförda. De frågor som kan aktualiseras om ett ökat hyresgästinflytande kan således aldrig bedömas stå i konfliktrisk med samhällsinflytandet utövat genom den kommunala demokratin. Mot bakgrund av motiven till dessa företags tillkomst, att erbjuda goda bostäder åt alla, är det naturligt att utformning och verksamhet omprövas allteftersom målsättning och värderingar förändras."

Fullt naturligt har man från dessa företags sida utgått från gällande regler för företagens verksamhet, inte minst beträffande medelsförvaltning o d. Detta hindrar emellertid inte en utveckling inom de ramar reglerna ger, något som uttryckts på följande sätt:

> "Med de betingelser under vilka de allmännyttiga bostadsföretagen arbetar, på samhällets uppdrag och under ett företagsekonomiskt avsvar, är det nödvändigt att beakta ansvarsfrågorna. Därav följer att företagens verksamhet bör organiseras i sådana former att klarhet råder om ansvar och befogenheter inte endast i fråga om relationer till

uppdragsgivaren, kommunen, utan även i den inre organisationen.

I vår demokratiska tradition, inom politik, fackligt arbete, föreningar, finns genomgående en uppenbar koppling mellan inflytande eller befogenheter och ansvar.

Mot denna bakgrund och eftersom frågan om ett ökat hyresgästinflytande kan förutsättas undergå en successiv utveckling, bör det finnas goda möjligheter att finna lämpliga former. Förutsättningen att ett ökat inflytande skall vara kopplat med ett ökat ansvar är emellertid central."

Av de i de föregående avsnitten angivna punkterna återfinns hos SABO också följande tänkbara utvecklingslinjer:

"Företagen bör intressera sig för och aktivt pröva att utveckla olika former av ett ökat inflytande för hyresgästerna. Kontakterna i dessa frågor bör därvid tas med hyresgäströrelsen på ett tidigt stadium i avsikt att bedriva arbetet i samråd med denna.

I bostadsförvaltningen bör prövas möjligheter att låta den enskilda hyresgästen med ett klart angivet ansvar relativt fritt disponera över sin lägenhet.

Företagen bör likaså pröva att låta grupper av hyresgäster, samlade i trappuppgång eller hus, disponera över och fatta beslut rörande för dem gemensamma angelägenheter med klart angivna förutsättningar och ramar.

Ordningsregler, regler för brukande av gemensamma anordningar o d bör normalt fastställas först efter hörande av hyresgästföreningen eller dess avdelning eller kontaktkommitté. Man bör också pröva att i dylika frågor överlämna beslutanderätten till hyresgästerna."

Man bör också notera att det från enskilda fasighetsägares sida visats intresse i denna fråga.

Även om vi således kan konstatera att en utveckling är påbörjad, finns det enligt vår mening skäl att aktualisera ändringar av gällande lagstiftning av ovan angivet slag (avsnitten 9.7.3 - 9.7.5) för att öka möjligheterna för hyresgästerna att delta i beslut om boendet.

9.7.7 Förändrade företagsformer

Förutsättningarna för bostadsföretagens verksamhet blir med tiden annorlunda bl a genom hushållsförändringar och ändrade värderingar. Det ligger i sakens natur att även företagsformer, organisation o d bör ändras med i tiden växlande krav. De allmännyttiga bostadsföretagen, som står under kommunens direkta ledning, är möjliga att förändra genom beslut av icke övergripande karaktär. Nedan redovisas därför synpunkter som framför allt kan får snabb tillämpning inom den allmännyttiga sektorn - även om synpunkterna, om de skulle beaktas, kräver ändring av regelsystemet - en fråga som vi nu inte finner anledning att närmare behandla.

Det nyss sagda utesluter inte att inte också det enskilda fasighetsägandet med tiden kan komma att undergå förändringar. Detta torde dock fordra åtgärder av relativt genomgripande slag, något som helt ligger utom ramen för vårt uppdrag att behandla.

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

Ägandefrågorna får inte samma aktualitet i de kommunägda bostadsföretagen. En fördelning av ansvar och nyttjande i kooperativa former skulle kunna övervägas för sådana hyreslägenheter. Av detta skulle då kunna följa att inflytande utvecklas på ett sätt som har likhet med konsumentkooperationen.

Den boendes rätt till sin lägenhet måste vara reglerad i ett individuellt avtal. Vad som i ett av de föregående avsnitten anförts om önskvärdheten av att hans rättigheter utvidgas, äger giltighet även om ägareformerna eller beslutsformerna i övrigt skulle komma att förändras.

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

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

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

9.7.8 Avslutande kommentar

Vi avser att i vårt fortsatta arbete överväga förutsättningar och former för ett ökat boendeinflytande.

KAPITEL 10

PRÖVNING AV KÖPESKILLING VID SNAR FÖRSÄLJNING AV SMÅHUS

10.1 Inledning

10.1.1 Utredningsuppdraget m m

I motionen 1973:234 (s) hemställdes att riksdagen skulle begära att Kungl Maj:t skyndsamt vidtog åtgärder för att motverka oskäliga kapitalvinster vid försäljning av statsbelånade småhus som inte köpts i huvudsaklig avsikt att bereda varaktig bostad åt ägaren.

Civilutskottets majoritet (s, vpk) föreslog i sitt betänkande CU 1973:19 riksdagen att som sin mening ge Kungl Maj:t till känna vad utskottet anfört (s 34) i anledning av motionen, nämligen:

> "Utskottet delar motionärernas förhoppning att de nu på vissa orter dubbla prisnivåerna på inte alltför lång sikt kan förenas. Utskottet delar emellertid även farhågorna för att nu gällande ordning kan medföra negativa konsekvenser och anser att frågorna därför bör ytterligare studeras. Kungl Maj:t bör därför låta undersöka möjligheten och lämpligheten av temporära åtgärder som kan förenas med nu gällande kontroll av priset vid första överlåtelse av vissa småhus."

En minoritet i utskottet (c, fp, m) reserverade sig mot beslutet och ansåg att motionen bort avstyrkas. Reservanterna uttalade:

> "Som motionärerna anför kan ett i jämförelse med efterfrågan för lågt utbud av småhus, liksom på övriga

områden, leda till prisstegeringar. Därav framkallade realisationsvinster beskattas i vanlig ordning. En prispressande ordning kan emellertid inte genomdrivas med olika typer av administrativa regleringar, priskontroll e dyl. En inriktning av produktionen mot ökad andel småhus i enlighet med konsumenternas önskemål är det enda medel som effektivt tillgodoser motionens syften. Motionsyrkandet avstyrks därför."

Riksdagen följde utskottet. Kungl Maj:t uppdrog den 25 maj 1973 åt boendeutredningen att under utredningsarbetet överväga frågan om möjligheten och lämpligheten av åtgärder i det av civilutskottet angivna syftet.

10.1.2 Förslag till 1974 års riksdag

I motionen 1974:346 (s) har hemställts att riksdagen begär förslag till åtgärder i syfte att skydda konsumentintressen på bostadsmarknaden. Motionärerna uttalar sig för att även det privatfinansierade byggandet av småhus i grupp skall kontrolleras i fråga om köpeskilling respektive entreprenadsumma och att avtal om köp av såväl statligt som privat finansierade hus skall kunna prövas beträffande indexklausuler, garantiutfästelser m m enligt villkor som ansluter till konsumentköplagens värderingar.

10.2 Bakgrund

10.2.1 Köpeskillingsprövning vid statlig långivning

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

melser ha haft till syfte att motverka spekulativ försäljning men också att hindra försäljning till en köpeskilling som inte kunde förväntas och därför kunde medföra risk för köparens obestånd och därmed även hans förmåga att betala statslånet.

Bostadspolitiska kommittén (SOU 1966:44 s 201) ansåg bl a att motivet för en fortsatt kontroll av köpskillingen vid överlåtelse av egnahem skulle bortfalla om de egentliga räntesubventionerna avvecklades. Den omständighet att ett paritetslån i början medförde lägre kapitalkostnader än enligt vanliga marknadsvillkor ansågs visserligen kunna tas till intäkt för att begära ett högre pris men köparen förutsattes å andra sidan beakta kommande ökningar av dessa kostnader. Kommittén föreslog därför att kontrollen över köpeskillingen vid andrahandsförsäljning av statligt belånade hus skulle upphöra.

Kommittén föreslog även att den detaljerade priskontroll som utövades vid förstagångsförsäljning av gruppbyggda småhus skulle upphöra. Denna kontroll innebar att högsta försäljningspris angavs med utgångspunkt i produktionskostnaderna. Motivet att skydda förstahandsköparna mot oskälig prissättning från byggföretagens sida ansågs visserligen kvarstå men borde enligt kommittén kunna tillgodoses genom det generella villkoret för lån, nämligen att kostnaderna inte befanns oskäligt höga. För flerfamiljshus gällde att kostnaderna skulle anses oskäligt höga om de väsentligt översteg beräknat pantvärde. En kostnad som endast obetydligt översteg en på visst sätt beräknad produktionskostnad skulle dock godtas.

Statsmakterna (prop 1967:100 s 234, SU 100 s 42) beslöt avskaffa den särskilda köpeskillingskontrollen för statligt belånade hus från den 1 januari 1968. Däremot kvarstår, i enlighet med ett bostadsstyrelsens remissförslag, en kontroll vid förstagångsöverlåtelse av gruppbyggda småhus - en kontroll inom ramen för det allmänna villkoret att lån inte får beviljas om produktionskostnaden är oskäligt hög. Detta

villkor har fått uttryck i 9 § i 1967 års bostadslånekungörelse (Blk), enligt vilket stadgande lån, oberoende av hustyp, inte utgår om den beräknade kostnaden för byggnadsföretaget väsentligt överstiger pantvärdet. Enligt 41 § Blk gäller att preliminärt beslut om lån för bl a gruppbyggen av småhus för försäljning skall innehålla uppgift om ett lån inte kommer att slutligt beviljas om kostnaderna blir högre än de preliminärt beräknade och godtagna med vissa godtagbara tillägg.

Överlåts ett gruppbyggt småhus före beslut om utbetalning av bostadslånet sker den ovan angivna prövningen av köpeskillingen (kostnaden) hos länsbostadsnämnden enligt reglerna i 9 § Blk.

10.2.2 Kommunal borgen som förutsättning för lån

Gällande ordning m m

Som villkor för att länsbostadsnämnd skall kunna medge att ett beviljat och utbetalat lån övertas av ny ägare till ett småhus gäller bl a (37 § Blk) att kommunen skall ha åtagit sig ansvar enligt 13 § Blk för den nye ägarens lån. Om kommun inte åtar sig sådant ansvar och medgivande att överta lånet sålunda vägras av länsbostadsnämnden skall nämnden säga upp lånet om det inte finns särskilda skäl däremot.

Kravet på kommunalt ansvarstagande för vissa förluster har gällt sedan länge. I förarbetena till kungörelsen (1938:247) om lån och bidrag av statsmedel för beredande av bostäder i egnahem åt mindre bemedlade barnrika familjer uttalade departementschefen (prop 1938:190 s 61) att ansvarigheten "är att betrakta som en garanti för att urvalet bland de lånsökande göres bland personer kända för skötsamhet och vilja att fullgöra sina åtagna förpliktelser." Bakom kungörelsen (1942:569) om tertiärlån och tilläggslån för vissa bostadsbyggnadsföretag låg bl a uppfattningen (prop 1942:29 s 88) att det kommunala ansvaret skulle ge garantier för att huset byggdes enligt företedd ritning och kostnadsplan.

Då den i kungörelsen (1948:546) om egnahemslån och förbättringslån intagna höjningen av den övre lånegränsen från 75 till 90 procent diskuterades, lades en delvis annan aspekt på borgensfrågan. Bostadssociala utredningen (SOU 1945:63 s 542) anförde att den ur låntagarsynpunkt lämpliga gränsen 90 procent var vanskligt hög ur fastighetskreditsynpunkt. Enligt utredningens mening borde den övre lånegränsen inte överstiga 85 procent av fastighetsvärdet om inte ett visst kommunalt ansvarstagande förelåg.

Härtill anknytande tankegångar har återkommit i motioner även på senare tid. Sålunda föreslogs 1973 års riksdag i motionen 1973:1559 (fp) ställa villkor om kommunal borgen även för allmännyttigt bostadsföretags lån i inteckningsläget 95 - 100 procent. Det är möjligt att säkerhetsaspekter här har beaktats. Bland civilutskottets motiveringar (CU 1973:19 s 30), som låg bakom riksdagens beslut att avslå yrkandet, ingick bl a en hänvisning till pågående utredningsarbete.

Bostadsstyrelsen har i ett yttrande (1973-06-14, dnr 39-277) till regeringsrätten bl a hävdat att bestämmelserna om kommunalt ansvar får anses motiverade även av planmässiga överväganden. Genom ansvarskravet tvingas kommunerna till en noggrann prövning av om ett varaktigt behov av bostäderna föreligger. Styrelsen har dock noterat att kreditvärdesfrågan prövas slutgiltigt vid lånebeslut om nybyggnad. Vid övertagande skall enligt tillämpningsföreskrifter till 37 § Blk materiellt endast prövas sökandens möjligheter att bestrida årskostnaderna och att förvalta huset tillfredsställande.

Vissa avgöranden om kommunal borgen

Länsbostadsnämnden i Malmö hade i två likartade fall avslagit ansökningar om medgivande att överta egnahemslån enligt 1957 års kungörelse. Avgörandet motiverades med att respektive kommunalnämnder (Kävlinge, Lomma) vägrat teckna fortsatt borgen jämlikt 13 § Blk. Lånen sades upp och löstes sedermera.

Efter klander av kommunalnämndernas beslut fann länsstyrelsen att dessa, som motiverats med att överlåtelsepriset var för högt, inte ansågs vila på rättvis grund.

Sedan kommunstyrelserna anfört besvär fann regeringsrätten (278, 279-1971) i domar den 7 november 1973, med ändring av länsstyrelsens beslut, den mot klandrade besluten förda talan inte kunna bifallas. Kommunalnämndernas beslut att vägra borgen blev sålunda gällande.

Regeringsrätten anförde att i målen inte visats att kommunalnämnderna tillämpat strängare bedömningsgrunder än vid handläggningen av andra liknande ansökningar. Inte heller i övrigt hade anförts någon omständighet som kan anses innebära att klandrade besluten vilade på orättvis grund. Slutligen hade i målen inte visats annat förhållande som jämlikt 76 § kommunallagen kunde föranleda upphävande av kommunalnämndernas beslut.

I detta sammanhang bör noteras även ett Kungl Maj:ts beslut (1971-02-26; inrikesdepartementet B 1201/70). Länsbostadsnämnden i Jönköpings län avslog en ansökan om övertagande av ett egnahemslån sedan Huskvarna kommun vägrat teckna fortsatt borgen för liggande lån. Kommunens ställningstagande grundades på att säljaren inte reglerat en skuld till kommunen för vissa kostnader i samband med uppförandet av huset. Bostadsstyrelsen lämnade köparens besvär utan bifall. Sedan köparen anfört besvär upphävde Kungl Maj:t besluten och återförvisade ärendet. Utgången motiverades med att lånet, med hänsyn till föreliggande särskilda omständigheter, borde få övertagas av köparen trots att kommunen inte tecknat borgen.

10.2.3 Villkor i samband med kommunal bostadsförmedling

Länsbostadsnämnden kan på begäran av kommun med kommunal bostadsförmedling enligt 51 § Blk besluta att bostadslån för gruppbyggda småhus kommer att beviljas och får övertas endast om lånsökanden ger kommunen förmedlingsrätt. På kommunens begäran kan nämnden också ställa som villkor för lån

till småhus som skall bebos av låntagaren att denne medverkar till att kommunen får förmedlingsrätt till en hyres- eller bostadsrättslägenhet som han lämnar i samband med inflyttningen. Prövningen av om villkoret uppfyllts ligger hos länsbostadsnämnden.

En kommun (Täby) avstyrke en ansökan om slutligt lånebeslut för ett småhus i ett gruppbygge med hänvisning till att sökanden inte i skälig omfattning medverkat till att ge kommunen förmedlingsrätt till tidigare bostad. Vidare hade kommunen beslutat att inte teckna ansvar för bostadslånet. Länsbostadsnämnden avslog (1973-03-23) låneansökan under åberopande av båda dessa förhållanden. Bostadsstyrelsen lämnade (1973-08-16) besvär häröver utan bifall med hänvisning endast till att kommunalt ansvarsåtagande vägrats.

Över en ansökan (1970-02-02) om bostadslån för nybyggnad av småhus i Stockholm yttrade sig byggnadsdelegerade avstyrkande. Skälet för avstyrkan var att sökanden betingat sig ett högre pris än det rekommenderade för sin bostadsrättslägenhet, varigenom han ansågs inte ha i skälig utsträckning medverkat till att ge kommunen förmedlingsrätten enligt 51 § Blk. Sedan länsbostadsnämnden begärt direkt uppgift huruvida kommunen ville teckna ansvarsåtagande, anförde kammarkontoret på uppdrag av drätselnämnden - som hade ett generellt bemyndigande att teckna borgen - att kommunen inte skulle vägra att åta sig borgensansvar för det fall att länsbostadsnämnden beviljade lånet. Detta ställningstagande grundades på meningen att man i borgensfrågan inte borde pröva om medverkanskravet i 51 § Blk uppfyllts och att borgen fick enbart ses som en garanti för att de ekonomiska förplitelserna uppfylldes. Som nämnts åligger det länsbostadsnämnden att pröva om förutsättning för lån finns enligt 51 § Blk. Länsbostadsnämnden beviljade sedermera lån.

10.2.4 Avtal mellan kommun och byggare/köpare

När kommun har äganderätt till marken eller tecknar exploa-

teringsavtal på annan grund finns möjlgheter att ta in särskilda klausuler om belåning och priser m m.

Helsingborgs kommun tar sedan ett tiotal år tillbaka in en klausul i köpeavtal, enligt vilken köpare åtar sig dels att uppföra avsett hus så att det är inflyttningsklart ett år efter tillträdet, dels att inte avyttra fastigheten inom två år från tillträdesdagen. Bryter köparen mot dessa åtaganden skall han enligt avtalet utge ett skadestånd om 10 000 kronor jämte ränta från tillträdesdagen. Betalningsförpliktelsen säkras genom pantbrev. Med stöd av denna avtalstyp har skadestånd uttagits vid några tillfällen efter förhandlingar.

Kommunfullmäktige i Lidingö har (1973-12-18) beslutat hemställa att Lidingö stads Tomt AB vid försäljning av tomtmark för statsbelånade fastigheter i Östra Rudboda skall ta in en klausul om prisprövning. I området skall bolaget sälja tomter på vilka hus skall byggas enligt entreprenadavtal direkt mellan tomtköparna och blivande entreprenör. Klausulen innebär en utfästelse för köparna att till bolaget utge ett belopp om 15 000 kr för det fall att köparen säljer fastigheten inom tio år från det lagfart beviljats honom. Beloppet skall erläggas i den mån försäljningspriset överstiger vad som är inte skattepliktig realisationsvinst. Till säkerhet för betalningen skall lämnas pantbrev i fastigheten. Beloppet skall enligt avtalsklausulen avses täcka tomtbolagets "extraordinära exploateringskostnader - - - som med hänsyn till belåningsformen ej kunnat uttagas vid köparens förvärv".

I den bakom beslutet liggande motionen konstateras att de plankostnader för området som inte täcks av tomtpriserna uppgår till drygt 15 000 kr per lägenhet. Motionärerna finner det inte rimligt "att den satsning på lågprislägenheter, som kommunens medborgare gör, vid en försäljning i andra hand skall kunna tillföra fastighetsägaren spekulationsvinst".

Täby kommun har i början av 1960-talet tecknat avtal om tomt-

försäljningar i Östra Vallabrink där det föreskrevs att köparen inte fick avyttra fastigheten utan kommunens medgivande inom fem år från tillträdesdagen, allt vid vite av 5 000 kr, säkrat genom inteckning. I ett fall har vitet utkrävts.

I samma kommun har det kommunala fastighetsbolaget i fråga om Enstaområdet tecknat avtal om tomtförsäljning där köparen åläggs att bebygga fastigheten inom tre år och förbinder sig att inte sälja tomten utan bolagets medgivande innan byggnadsskyldigheten fullgjorts. Dessa förpliktelser skyddas genom en utfästelse att vid avtalsbrott utgår ett vite om 10 000 kr, säkrat genom pantbrev.

Vid försäljningar i Erikslundsområdet i Täby kommun tecknades inte avtal om avyttringsförbud men väl ett villkor att köpare med bostadsrättslägenhet skulle överlämna denna för förmedling och försäljning till ett på visst sätt beräknat maximipris. Avsikten angavs vara att de som inte fick del av de förmånliga huspriserna i alla fall skulle få möjlighet att till rimligt pris förvärva en bostadsrättslägenhet.

Täby kommunfullmäktige har (1973-12-18) avslagit ett fastighetsnämndens förslag, enligt vilket till exploateringsavtal där kommunal bostadsupphandling inte var aktuell skulle fogas åtagande för entreprenören att vid vidareförsäljning av mark till husköpare teckna en viss typ av köpe- och entreprenadavtal. Typförslaget innehöll bl a ett åtagande från den blivande husägaren att inte inom två år från tillträdesdagen överlåta fastigheten utan medgivande av förmedlingsorganet -- ett medgivande vari godkänt pris skulle anges. Om överlåtelse skedde i strid mot detta åtagande förband sig husägaren att till kommunen utge ett vite av 30 000 kr, en förbindelse som skulle säkras med pantbrev. Mot fastighetsnämndens förslag hade reservation (fp, m) gjorts. I reservationen anförs att det är angeläget att undvika att de småhus som uppförs genom kommunens medverkan används för spekulation. Reservanterna ansåg dock den föreslagna klausulen bristfällig och dess praktiska uppföljning inte klarlagd.

I fråga om den rättsliga bakgrunden för här nämnda avtalstyper torde i detta sammanhang endast böra erinras om följande.

Enligt nya jordabalkens regler får ett köps fullbordan eller bestånd inte göras beroende av villkor i regel under mer än två år från den dag då köpehandlingar upprättades. Har längre tid avtalats är köpet ogiltigt.

Avtalslagen innehåller (36 §) ett stadgande enligt vilket ett utfäst vite kan nedsättas efter skälighetsprövning om det utfästa vitet är uppenbart obilligt. Hänsyn skall tas inte endast till förlust utan också till det intresse som den viteskrävande kan ha haft för att få en förpliktelse uppfylld liksom till övriga omständigheter. Betalas ett utfäst vite utan förbehåll kan det inte därefter prövas enligt denna regel.

10.2.5 Avtal av annat slag

I Göteborgs kommun tecknar Bostadsstiftelsen Skansen Kronan (Länssparbanken) särskilt avtal, en s k boendeförsäkran, med köparen i samband med kontraktstecknande. Köparen får där intyga att köpet är avsett som bostad för familjen och att han avser fullfölja köpet och flytta in vid tillträdet. Rättslig prövning har ej skett i något fall.

Enligt uppgift har förekomsten av denna bestämmelse, som tillämpats i ca 1 år, inneburit att ett antal husspekulanter inte tecknat köpeavtal. Detta kan tolkas som att åtgärden haft betydelse för att minska eller förhindra handel i köpekontrakt.

Den tillämpade försäkran har följande lydelse:

> "Inför kommande försäljning av ovannämnda område försäkras härmed på heder och samvete att min bestämda avsikt är dels att tillsammans med min familj skaffa oss en varaktig bostad i detta område, dels att genomföra flyttningen dit så snart huset blivit färdigställt av

producenten.

Om ett eventuellt köp icke kan fullföljas genom omständighet varöver jag idag icke kan råda medger jag att det blivande köpekontraktet på oförändrade villkor får överlåtas på köpare, som utses av Bostadsstiftelsen Skansen Kronan.

Samtidigt är jag medveten om att min familjs samtliga bostadssparkonton nollställts vad det gäller poäng, samt att eventuella anmälningar till andra områden makuleras i samband med detta köp."

10.2.6 Tomträtt

Upplåtelse av mark med tomträtt (13 kap jordabalken) ger kommun möjlighet att höja en avtalad tomträttsavgäld. Avgälden kan om inte annat avtalats höjas efter tidsperioder om tio år. Överenskommelse om ändring av avgälden för den kommande tidsperioden får inte träffas senare än ett år före utgången av den löpande perioden. På talan av endera parten under det näst sista året i en period skall rätten bestämma avgälden på grundval av det värde som marken äger vid omprövningen. Hänsyn skall därvid tas till ändamålet med upplåtelsen och gällande föreskrifter om användning och bebyggelse.

Avgäldens storlek är beroende såväl av markvärdet som av räntefaktorn. Lagen ger inga regler om kapitaliseringsräntan, som också kan komma att prövas av rätten. Kommunförbundet har i cirkulärskrivelser uttalat sig om avgäldsränta som bedöms lämplig för statsbelånade bostäder.

Markvärdestegringen torde allmänt sett ofta kunna bedömas utifrån vad som kan betraktas som ortens pris. Härvid kan hänsyn komma att tas till de priser som kommun tillämpar vid nya upplåtelser på likvärdig mark. Frågan om normer för fastställande av tomträttsavgäld har bl a berörts i ett interpellationssvar i riksdagen (1973-12-06) av statsrådet Lidbom.

10.2.7 Markprispolitiken

Uttryck för en direkt markprispolitik finns bl a i expropriationslagen och i förutsättningarna för bostadslån.

Det som skall ersättas vid expropriation är i princip fastighetens marknadsvärde, d v s det pris fastigheten sannolikt skulle betinga vid försäljning i öppna marknaden. Vid tätbebyggelsexpropriation och värdestegringsexpropriation gäller den s k presumtionsregeln. Denna innebär att sådan ökning av marknadsvärdet som ägt rum under i princip tio år före ansökningen - dock tidigast efter den 1 juli 1971 - räknas ägaren till godo endast i den mån han kan visa att ökningen beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt. Ersättning utgår sålunda endast om presumtionen motbevisas. För att undvika stötande resultat beträffande t ex eget hem bör dock (prop 1971:122, s 185-186) en ersättning utgå som ger ägaren möjlighet att skaffa en likvärdig ersättningsfastighet i grannskapet eller på annat håll.

Som förutsättning för bostadslån gäller, förutom den ovan angivna regeln angående kostnaderna för det färdiga huset, regeln i 10 § Blk. Denna regel innebär att bostadslån inte utgår för bl a småhus om det pris till vilket marken förvärvats överstiger vad som är skäligt.

10.2.8 Byggkonkurrensutredningen

Byggkonkurrensutredningen avlämnade i maj 1972 betänkandet Konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 1972:40). Betänkandet har remissbehandlats. Den prövning av reformbehovet som skall göras på grund av de sittande bostadsutredningarnas förslag skall omfatta bl a även byggkonkurrensutredningens förslag.

Byggkonkurrensutredningens förslag syftar till att hävda konsumenternas intressen genom att nå effektivitetoch låga kostnader i bostadsbyggandet. Utöver huvudförslagen om mark-

fördelning och upphandlingsregler har utredningen fört fram bl a förslaget att prövningen av slutlig produktionskostnad vid bostadslångivningen skall skärpas. Kommunerna skall enligt förslaget få ett mera markerat ansvar vid låneprövningen. Det skall som förutsättning för bostadslån krävas att kommunen tillstyrkt låneansökan med avseende på produktionskostnaderna. Genom detta förslag i förening med markfördelningsintresset skulle enligt utredningen (s 94) kommunerna få en starkare ställning i bostadsbyggandet och hela bostadsbyggnadsprocessen komma under kommunernas inflytande. Härigenom, säger utredningen, markeras att kommunens planerande och verkställande organ har ett direkt ansvar för att bostadsbyggandet tillgodoser bostadskonsumenternas önskemål och behov.

10.2.9 Konsumentköplagen m m

Statsmakterna har (prop 1973:138) antagit konsumentköplagen (SFS 1973:877) som slår fast vissa grundläggande rättigheter som en konsument alltid skall ha när han från näringsidkare köper varor som är avsedda huvudsakligen för enskilt bruk. Lagen behandlar i första hand köparens rättigheter mot säljaren men också hans ställning i förhållande till varans tillverkare, särskild kreditgivare och annan med vilken han kan komma i rättslig förbindelse på grund av köp.

Konsumenttjänstutredningen (direktiv Ju 1973:53) har till uppgift att komplettera konsumentköplagen med en civilrättslig lagstiftning till konsumenternas skydd på serviceområdet. I direktiven sägs att goda skäl syns tala för att lagreglerna bör vara tillämpliga också på underhålls- och reparationsarbete på hus. Frågan om de bör omfatta nybyggnads- och ombyggnadsarbeten ansågs däremot tveksam och skall övervägas av utredningen.

10.2.10 Beskattning av realisationsvinst m m

Enligt kommunalskattelagen och förordningen om statlig in-

komstskatt gäller följande huvudregler. Avyttras fastighet eller tomträtt som innehafts mindre än två år utan samband med expropriation och liknande förfarande är hela realisationsvinsten skattepliktig. Har fastigheten innehafts två år eller mer är endast 75 % av vinsten skattepliktig. Vid vinstberäkningen får inte endast den nominella förvärvskostnaden dras av. Avdraget får omfatta denna kostnad omräknad enligt en indexserie, grundad på konsumentprisindex och levnadskostnadsindex, med 1914 som basår. Riksskatteverket fastställer årligen omräkningstalen. Vid avyttring av bostadsfastighet beräknas skattepliktig realisationsvinst bl a efter avdrag även av ett belopp om 3 000 kr för varje år som bostadshus funnits.

De omräkningstal som fastställts (RSV Dt 1973:22) för realisationsvinstbeskattning av fastighet som avyttrats under år 1973 är för de senaste åren följande

Anskaffningsår:	1973	1972	1971	1970	1969
Omräkningstal:	1,00	1,07	1,13	1,22	1,30

Till jämförelse kan noteras att vid gruppbygge av småhus för försäljning beräknas tillägg för prishöjningar under byggnadstiden med hjälp av värderingskoefficienter som fastställs av bostadsstyrelsen. Koefficienterna skall användas på kostnader med undantag av kostnad för tomt och grundberedning m m. Exempel på koefficienter vid höjd mervärdeskatt ges i följande tabell:

1971 jan	1972 jan	1973 jan	1973 nov
1 383	1 463	1 537	1 672

Nedan lämnas exempel på beräkning av realisationsvinster vid försäljning av småhus.

Exempel på beräkning av realisationsvinst vid försäljning av fastighet

	Exempel 1	Exempel 2
Förvärv 1970-01-01	150 000	150 000
Prisökning vid tiden för avyttring 1971-06-30 resp 1973-06-30	50 000	50 000
Överlåtelsepris	200 000	200 000
Summa avdrag	173 000	206 850
varav förvärvspris x omräkn.tal	160 500	183 000
standardförbättr. 5 000:- x omräkn.tal	-	5 350
fast belopp	6 000	12 000
lagfart	1 500	1 500
mäklararvode	5 000	5 000
Vinst resp förlust	27 000	- 6 850

Kommentar

Exemplen bygger på förutsättningen att 33⅓ prisökning skett från ursprungligt förvärv till avyttring.

Exempel 1 avser avyttring efter 1½ år. Därvid uppkommer en vinst på 27 000 kr, vilket vid 60% marginalskatt innebär en skatt på ca 16 000 kr.

Exempel 2 avser avyttring efter 3½ år. Därvid redovisas en förlust på 6 850 kr. Då detta ej är en s k reell förlust, kan den inte kvittas mot ev annan realisationsvinst eller intäkt för annan förvärvskälla.

10.3. Vissa uppgifter om prisbildningen för småhus

Utanför den officiella statistikens ram (bearbetning av denna har tidigare redovisats av boendeutredningen i bilaga 2 och i

kapiteltext, SOU 1973:50), har gjorts vissa undersökningar om prisutvecklingen för gruppbyggda småhus.

Mot bakgrund av en debatt, vari närmast från byggnadsentreprenörshåll ifrågasattes om den med långivningen förenade prisprövningen vid förstagångsförsäljning av grupphus hade någon funktion, redovisade dåvarande länsbostadsdirektören i Uppsala till bostadsstyrelsen dels en undersökning (1972-11-15) av försäljningspriset för fyra småhusgrupper utan statliga bostadslån i Uppsala län år 1972, dels, som en uppföljning därav, en undersökning rörande gruppbyggda statsbelånade småhus i Uppsala län, vilka fått statligt lånebeslut åren 1969 - 1971. Vidare har inom bostadsstyrelsens värderingsbyrå upprättats en promemoria (1973-02-05) angående uppgivna försäljningspriser m m för 87 småhusgrupper utan statliga lån. Slutligen har boendeutredningen inhämtat vissa uppgifter i anslutning till detta ämnesområde.

Undersökningen (1972-11-15) av fyra småhusgrupper utan statliga lån i Uppsala län år 1972 omfattade 212 hus. Skillnaden mellan uppgivna försäljningspriser och bedömt godtagbart försäljningspris vid statlig belåning varierade mellan 93 000 och 124 000 kr och med en genomsnittlig skillnad om 30 000 - 35 000 kr per hus. I utrednigen dras slutsatsen att försäljningspriserna utan prisprövning är avsevärt högre än vid statlig belåning. Vidare ifrågasätts från bostadspolitisk synpunkt möjligheten att bygga större småhusgrupper utan anbudskonkurrens och utan statliga lån. Ingen tillvaratar de blivande småhusköparnas intresse t ex vad gäller kostnaderna.

Den inom bostadsstyrelsen upprättade promemorian (1973-02-05) avser 87 småhusgrupper i 16 län och drygt 2 500 hus uppförda utan statligt bostadslån, i allmänhet påbörjade under 1971 och 1972. Undersökningen omfattar drygt 20 procent av de privatfinansierade gruppbyggda småhusen under denna tid. Skillnaden mellan försäljningspriserna och uppskattat godtagbart försäljningspris angavs till ca 100 milj kr eller ca 40 000 kr per hus. (Uppgifterna har av boendeutredningen tidigare redovisats i SOU 1973:50 s 64.)

Av undersökningen (1973-01-10) från Uppsala län framgår följande. I fråga om de 959 gruppbyggda småhus som fått slutligt lånebeslut åren 1969 - 1971 kvarstod den ursprungliga låntagaren i 836 fall (87 %) vid utgången av år 1972. Beträffande de 123 (13 %) småhus för vilka ny ägare/låntagare registrerats var den genomsnittliga tiden mellan tillträde och överlåtelse 29 månader. Det genomsnittliga försäljningspriset vid första inflyttning var 125 900 kr och vid försäljningen 153 600 kr. Prisstegringen i genomsnittsfallet uppgick sålunda till 27 700 kr. Prisstegringen i motsvarande fall var i Uppsala kommun 32 000 kr och i övriga länet 12 900 kr. Den totala produktionsprisökningen under en aktuell 29-månadersperiod angavs till minst 12 procent eller ca 15 100 kr. Härtill torde komma vissa standardförbättringar under innehavstiden, uppskattade till ca 5 000 kr. Ca (27 700./. 15 100 ./. 5 000=) 7 600 kr av den genomsnittliga prisstegringen skulle sålunda knyta sig till andra motiv. I undersökningen anförs att, även om det i viss mindre omfattning förekommer överlåtelser i rent spekulationssyfte, den främsta orsaken till försäljningen torde ha varit t ex nytt arbete eller ändrade personliga förhållanden. Det framhålls som en slutsats att talet om enorma överpriser vid överlåtelser av gruppbyggda småhus saknar grund åtminstone i Uppsala län.

Boendeutredningen har inhämtat uppgifter i frågan från 9 kommuner, belägna huvudsakligen i expansiva regioner, eftersom höga överlåtelsepriser torde vara vanligast förekommande i dessa. En summarisk redovisning lämnas nedan.

Försällningspriser för statligt belånade småhus.
Genomsnitt för uppgivna objekt - telefonenkät
januari 1974

Kommunerna - betr Göteborg: Göteborgs stads Egnahems AB - har ombetts lämna prisuppgift för statligt belånade småhus, i de flesta fall gruppbyggda, dels vid färdigställandet och dels vid överlåtelse på ny köpare inom 2 - 3 år. De priser som angavs skulle vara uttryck för en någorlunda etablerad prisnivå. Färdigställande skedde 1970-73 och andrahandsförsäljning ägde rum 1971-73.

	Ursprl. försäljningspris	Pris vid andrahandsförsäljning	Differens
Lidingö	160-180 000	260-280 000	100 000
Göteborg (Åkergärdet)	150 000	220 000	70 000
Täby	150 000	215 000	65 000
Göteborg (Björnkulla)	130 000	190 000	60 000
Bollentuna	155 000	210 000	55 000
Nacka	160 000	215 000	55 000
Sundsvall	120-125 000	175-180 000	55 000
Botkyrka	155 000	200 000	45 000
Umeå	180-180 000	190-230 000	30-50 000
Järfälla	180 000	220 000	40 000
Botkyrka (f d Salems kommun)	135 000	175 000	40 000
Söderhamn	120 000	155 000	35 000

Med beaktande av den begränsning som vidlåder materialet i och med att det ej tagits fram på statistisk väg, kan dock följande konstateras:

Överlåtelsepriset för statligt belånade småhus som färdigställts resp överlåtits under perioden 1970-73 ligger mellan 40 - 60 000 kr högre än den ursprungliga köpeskillingen för 6 av de 9 kommunerna. Det motsvarar en ökning på drygt 30%.

De största skillnaderna redovisas från vissa kommuner i Stockholm samt Göteborg (max 100 000) och den minsta skillnaden från Söderhamn (35 000 kr). Detta torde kunna tolkas som en indikation på hur uppgången i överlåtelsepriser varierar mellan olika typer av regioner.

10.4 Överväganden och förslag

10.4.1 Inledning

Mot bakgrund av vad som ovan anförts finner vi anledning att lämna förslag till åtgärder avseende de statligt belånade småhusen.

Vi vill därjämte aktualisera frågan om inte de olika intressenter som medverkar vid produktion av småhus - oavsett finansieringsform - kan medverka till en ordning som innebär att boendeaspekterna beaktas i högre grad än mer spekulativa inslag. Våra synpunkter i detta avseende redovisas i det avslutande avsnittet.

10.4.2 Snar försäljning av statligt belånade småhus

Behov av åtgärder

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

Det kan konstateras att efterfrågan på småhus inom vissa områden varit så stark i förhållande till aktuellt utbud att marknadsprisnivån legat avsevärt högre än den som blir ett resultat av bostadsmyndigheternas kostnadsprövning. Utredningen diskuterar i annat sammanhang de faktorer som påverkar denna efterfrågan och möjligheterna att under olika förutsättningar nå balans. Här bör endast noteras att de faktorer som konstituerar utbud och efterfrågan är delvis generella för hela landet, delvis lokalt och tidsmässigt begränsade.

Utredningsuppdraget utgår (CU 1973:19, s 34) från att eventuella åtgärder skall kunna förenas med nu gällande bestämmelser för prövning av priset vid första överlåtelse av gruppbyggda småhus. De ovan redovisade undersökningarna visar enligt utredningens mening att skillnaderna mellan å ena sidan den kostnadsprövade prisnivån och å andra sidan den marknadsprisnivå som kommer till uttryck inom den privatfinansierade nyproduktionen och vid andrahandsförsäljning är påtagliga. Detta styrker att gällande prisprövning är effektiv och bör bibehållas från konsumentsynpunkt. Det torde inte ligga i statens eller kommunernas intressen att underlätta stora prishöjningar vid försäljning som sker kort tid efter tillträdet.

Vid bedömningen av prisstegringarna vid sådan snar andrahandsförsäljning får dessa självfallet vägas mot säljarens berättigade intressen. En allmän värdering av om prisökningen är skälig eller inte blir i detta sammanhang knappast meningsfull. Sålunda kan bl a anföras att en del av prisökningen kan utgöra täckning för kostnader och standardhöjande åtgärder och att en del kan anses motsvara allmän prisstegring och minskat penningvärde.

Enligt vad vi erfarit har från kommunalt håll i detta sammanhang även anförts att tomtpriset för bebyggelse med småhus vid kommunal försäljning av mark ofta innefattar en kraftig subvention. Samma förhållande finns noterat i boendeutredningens förra betänkande (SOU 1973:50 s 78 ff) och gäller även kommunala engångsavgifter. Syftet med subventioner av detta slag är uppenbart att nedbringa hushållets löpande bostadsutgifter. Avsikten är däremot inte att första ägaren bör få tillgodogöra sig dessa kommunala uppoffringar vid försäljning.

Bland synpunkter som åberopats för prisdämpande åtgärder vid andrahandsförsäljning bör också nämnas risken för att kommunerna får ett minskat intresse att påverka småhusens

produktionskostnad. Vidare har påpekats att möjligheterna att med hjälp av kommunal marktilldelning göra snabba försäljningsvinster kan leda till uppfattningen att det kommunala fördelningssystemet tjänar andra än bostadssociala syften.

Som ovan påpekats har förekomsten av höga överlåtelsepriser särskilt noterats i framför allt starkt expanderande kommuner. Enligt vad utredningen erfarit från dessa av prisstegringar berörda kommuner finns en stark och politiskt inte partibunden opinion för en prispåverkan vid andrahandsförsäljningar. Denna opinion har också tagit sig konkreta uttryck i kommunala beslut, avtalsklausuler och andra åtgärder.

Åtgärders utformning

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

Det ligger närmast till hands att utgå från de beslutsformer som utbildat sig: bostadsmyndigheternas administrativa kontroll och avtalsklausuler i samband med kommunal markförsäljning eller eljest.

Med de ståndpunkter som ovan redovisats kan ett generellt återinförande av priskontroll vid andrahandsförsäljning av statligt belånade småhus avvisas.

Med hänsyn till svårigheterna att i detta sammanhang närmare pröva avtalsklausulers typinnehåll och deras rättsliga giltighet i det enskilda fallet har vi i stället valt att utgå från att de kommunala bedömningarna skall spela den avgörande rollen.

Det torde med utgångspunkt i regeringsrättens avgöranden kunna konstateras att kommun inte har någon allmän skyldighet att vid ansvarsåtaganden följa formella statliga bostadspolitiska överväganden. Det avgörande är att kommunens beslut inte vilar på orättvis grund i kommunallagens mening - d v s att de i vart fall vilar på i bostadsförsörjningshänseende rationella grunder som tillämpas lika för alla kommunmedlemmar. Å andra sidan kan det förefalla mindre väl övervägt att i fall, där den kreditmässiga säkerheten i sak inte är ifrågasatt, använda ett beslut i borgensfrågan som uttryck för meningen att en köpeskilling inte är godtagbar. Härtill kommer att en överprövning av ett sådant kommunalt beslut såsom kommunalbesvär inte i sig kan innehålla möjlighet att i speciella fall medge övertagande av statslån även utan kommunal borgen.

Mot bakgrund av det här anförda har vi stannat för att förorda en regel av följande innehåll, som skall gälla för sådana hus, för vilka länsbostadsnämnd godkänt produktionskostnaden vid den första försäljningen, d v s de gruppbyggda småhusen.

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

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

Med bostadsmyndighet avses här länsbostadsnämnd med bostadsstyrelsen som besvärsinstans.

Prisbedömning och prövningsperiodens längd m m

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

Vid överväganden om en försäljningsvinst skall anses "godtagbar" eller inte har i vissa fall kommit in även värderingen av försäljningssyftet. Då den första ägaren inte flyttat in eller snabbt sålt huset har detta i förening med andra kända omständigheter bedömts som ett ursprungligt syfte att uppnå en spekulationsvinst och därmed ansetts böra leda till strängare bedömningar. Enligt vad ovan sagts bör sådana bedömningar inte ingå i prövningen.

Utsträckningen av den tid under vilken prisprövningen skulle kunna ske torde kunna avgöras med administrativa bedömningar som grund. En skälig avvägning har bedömts vara att låta den särskilda övertaganderegeln löpa fr o m år från tillträdesdagen, vilken ur ägarens synpunkt torde uppfattas som av-

görande. Prövningsperiodens längd får närmare bedömas mot bakgrund av de administrativa rutiner som tillämpas vid beslut och utbetalning av de statliga bostadslånen men bör i vart fall inte överstiga tre år.

Redan beviljade lån

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

Kommentarer

Vi anser att ovan framlagda förslag skall kunna genomföras snabbt.

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

10.4.3 Ytterligare synpunkter

Kommunala möjligheter

Kommunernas möjligheter att vid försäljning av mark till avtalet knyta särskilda skadestånds- eller vitesklausuler påverkas inte av den ovan föreslagna ordningen. Vi har som ovan nämnts inte ansett oss kunna närmare gå in på rättsliga utredningar eller överväganden i denna del.

Åtgärder från byggherrar och kreditinstitut

Av ovan lämnad redogörelse framgår att byggherre/byggherre-ombud för gruppbyggda småhus i visst fall avkrävt köparen en s k boendeförsäkran i samband med kontraktstecknande.

Vi vill påpeka att det torde ligga i byggnadsföretagens eget intresse att inte medverka till transaktioner av renodlat spekulativ karaktär. Klausuler av den innebörden att kontraktet inte är överlåtelsebart inom viss tid, att köparen avser att fullfölja köpet och bruka fastigheten som bostad för familjen e d torde verka i rätt riktning.

Ytterligare bör påapekas att kreditgivare som lämnar topplån inom eller över bostadslånets förmånsrättsläge - och oavsett om statliga bostadslån utgår eller ej - kan medverka till en sanering av höga överlåtelsepriser genom att vägra att överföra lån till nya köpare eller vägra lämna nya sådana när omständigheterna talar för att priset ligger för högt i förhållande till det allmänna läge som ges av vår beskrivning av prisbedömningsfrågorna. Kreditinstituten i fråga torde i så fall inte mer behöva anlägga säkerhetsaspekter i första hand. De torde kunna markera en vilja att i sin verksamhet allmänt bidra till rimliga bostadspriser.

Avslutande kommentarer

Vidare kan från konsumentsynpunkt också finnas starka skäl att ta upp skyddsfrågor beträffande avtalsutformning, garantiåtaganden, indexklausuler m m - allt i den mån det inte kommer att ligga inom konsumenttjänstutredningens pågående överväganden. Dessa frågor är emellertid av så komplex natur att bedömningar inte kan göras i detta sammanhang. Enligt vår mening bör dock frågan om utredning på detta område ytterligare prövas av Kungl Maj:t.

Avslutningsvis kan här noteras att förhållandena vid snar försäljning av bostadsrätter i vissa fall kan likna de här åsyftade med statligt belånade småhus. Det finns enligt vår mening skäl att med uppmärksamhet följa denna fråga.

SAMMANFATTNING

Inledning (Kapitel 1)

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har i uppdrag att vidareutveckla den sociala bostadspolitiken och anpassa den till aktuella förutsättningar. De båda utredningarna har funnit ett nära samarbete ändamålsenligt och låtit detta komma till uttryck i ett gemensamt betänkande.

På grund av den tidspress som vi har arbetat under har vi inte hunnit behandla alla de problem som ligger inom vår ansvarsområde. Åtskilliga arbetsuppgifter återstår således för oss att ta itu med. Vi kommer att fortsätta vårt arbete efter det att detta betänkande nu färdigställts. Som mer väsentliga uppgifter återstår olika frågor om det framtida bostadsbyggandet, bostadsstöd och bostadsfinansiering.

Bostadspolitiken sedan 1940-talet (Kapitel 2)

Till bostadspolitik i vidsträckt mening räknas åtgärder och beslut av stat och kommun för att påverka bostadsförhållandena. I detta kapitel redovisas översiktligt bostadspolitiken under efterkrigstiden.

Bostadspolitikens medel kan sammanfattas i

- en väl utbyggd kommunal planering
- en aktiv kommunal markpolitik
- en rationell bostadsproduktion
- statligt kreditstöd
- stöd till grupper med begränsade ekonomiska resurser.

Bostäder i dag (Kapitel 3)

Bostadsbeståndet har förbättrats kraftigt, både kvantitativt och kvalitativt, sedan 1940-talet, då grunden lades för den sociala bostadspolitiken i vårt land. Alltjämt återstår dock brister. Det finns fortfarande många bostäder som saknar moderna bekvämligheter. Utrymmesstandarden är låg för många hushåll.

Nya problem har kommit till eller börjat uppmärksammas först på senare år. Bostadsmiljöns utformning är ett sådant. Ett annat är hushållssammansättningen i bostadsområdena. Vi har funnit att bostadsutbudets sammansättning inte ger lika goda förutsättningar för alla hushåll inom ett och samma bostadsområde. Småhus och flerfamiljshus har helt olikartad lägenhetssammansättning och ligger ofta i skilda bostadsområden. Äldre bostäder är mindre än de som har byggts under senare år. Uppdelningen i skilda bostadsområden av lägenheter av olika storlek lägger grunden för en åtskillnad av hushållen efter storlek och därmed också för en åldersmässig skiktning av människorna.

Bostadsbyggandets inriktning under senare år har förstärkt dessa tendenser. Det byggs nästan inga lägenheter i flerfamiljshus som är större än tre rum och kök och å andra sidan få lägenheter i småhus, som är mindre än fyra rum och kök.

De olika villkor som gäller ifråga om bostädernas upplåtelseformer medför att bostadsutbudets sammansättning delar upp hushållen också efter ekonomiska grunder.

Vi finner allt detta oroande och vill understryka att bostadsutbudet skall vara så varierat ifråga om hustyper, lägenhetsstorlekar och upplåtelseformer i bostadsområdena att de skiktande faktorerna motverkas.

Inför 1980-talets bostad (Kapitel 4)

Bostaden har avgörande betydelse för levnadsförhållandena. Den tar upp stort utrymme i den enskildes ekonomi.

Ansträngningarna skall inriktas på att ge goda bostäder åt alla efter vars och ens behov. Medlen bör utformas för en solidarisk bostadspolitik.

Samhällets bostadspolitik syftar till att bostadsbeståndet vid varje tidpunkt skall vara i gott skick och att bostäder skall kunna erbjudas alla på likvärdiga villkor.

Endast en liten del av bostäderna tillkommer årligen genom nybyggnad. Bostäder har lång varaktighet. Men de behöver förändras med vissa mellanrum som följd av ändrade behov och ändrade krav. Förändringen av bostadsbeståndet skall inriktas på att ge olika typer av hushåll likvärdiga villkor och möjligheter att tillgodose sina bostadsbehov.

På sikt anser vi att bostadsutbudet bör ge varje hushåll möjlighet till kök och vardagsrum samt sovrum. Varje barn bör därvid kunna få ett eget rum. Det senare är att ställa förhoppningarna högt. Dessa ställningstaganden ger klara anvisningar om hur nyproduktionen bör inriktas och om hur omvandlingen av det befintliga beståndet bör genomföras. Ansträngningarna bör inriktas på att undanröja bristerna i det omoderna och halvmoderna lägenhetsbeståndet inom en tioårsperiod.

Lägenheter av olika storlek skall kunna erbjudas i olika upplåtelseformer och hustyper. Det är väsentligt som förutsättning för en allsidig sammansättning av hushåll i bostadsområdena.

Vi anser att likvärdiga bostäder, oavsett upplåtelseform eller yttre omständigheter i övrigt, skall betinga lika priser. Detta är en lika viktig förutsättning för verkliga valmöjligheter som att antalet lägenheter är tillräckligt stort och att bostadsutbudet innehåller lägenheter av olika storlek i olika hustyper.

Priserna skall vara rimliga. Vi utgår från att det för en normal familj med normala inkomster skall vara möjligt att efterfråga och betala priset för en modern och rymlig bostad utan inkomstprövat bostadsstöd.

Hushåll med låga inkomster eller stor försörjningsbörda skall erhålla stöd så att de kan få samma bostadsmöjligheter som de ekonomiskt mer gynnade.

Vi anser att var och en skall få möjlighet till ett verkligt inflytande över lägenheten och de förhållanden i omgivningen som närmast berör honom.

Det framtida bostadsbeståndet (Kapitel 5)

Under den korta tid som gått sedan boendeutredningens föregående betänkande, Bostäder 1974 - 76 (SOU 1973:50), lämnades har förutsättningarna för nyproduktion och modernisering förändrats i vissa avseenden. Främst gäller det förutsättningarna på kort sikt.

Den fråga på lite längre sikt som framförallt belyses gäller kraven på förändringar av lägenheternas storleksfördelning. Diskussionen förs med utgående från alternativa framskrivningar av befolkningen och antalet hushåll till 1985.

Om nuvarande trend i hushållsbildningen fortsätter blir hushållen i genomsnitt allt mindre. Hushållsstrukturen kommer då att karakteriseras av att endast en mycket liten del av hushållen får mer än två vuxna boende. Antalet småhushåll som endast består av en eller två personer i åldern från 45 - 50 år och uppåt blir mycket stort.

Det kan tänkas att trenden bryts och andra hushållstyper än de traditionella får ökad betydelse. Ökningen av hushållsantalet blir i så fall svagare än enligt kalkylerna. Bostadsbeståndets nuvarande sammansättning kan dock antas medverka till en långtgående uppsplittring i småhushåll.

Flerfamiljshusen består till stor del av smålägenheter som på sikt endast kan tillgodose de mindre hushållens bostadsbehov. Mindre hushåll kan bo kvar där, medan barnfamiljerna måste skaffa större lägenheter om deras utrymmesstandard skall förbättras. Bostadsbeståndets sammansättning ger således svårigheter att samtidigt öka hushållens bostadsutrymme och ge förutsättningar för en allsidig hushållsstruktur i olika bostadsområden. Problemställningen belyses med ett par exempel.

Det ligger nära till hands att tro, att en betydande ökning av andelen småhushåll också medför ett ökat behov av smålägenheter. Även måttliga förbättringar av hushållens utrymmesstandard medför dock att det istället är behovet av större lägenheter som ökar.

Flerfamiljshus som tillkom på 1930-talet skulle t ex inte ens kunna tillgodose enpersonshushållens behov av större lägenheter 1985 vid en rimlig ökning av deras utrymmesstandard. Flerfamiljshus som byggts under senare hälften av 1960-talet ger naturligtvis bättre förutsättningar. De kan dock endast i ringa grad tillgodose utrymmesbehovet för hushåll med mer än tre medlemmar.

Om inte stora delar av det befintliga beståndet förändras går det inte att förverkliga önskemålen att olika hushållsgrupper skall kunna välja på likvärdiga villkor mellan gamla och nya hus, mellan olika bostadsområden, hustyper eller miljöer.

De långsiktiga problemen med att genomföra sådana förändringar har inte kunnat behandlas i detta betänkande utan kommer att tas upp i det fortsatta arbetet.

Bostadens pris - hushållens bostadsutgifter och betalningsförmåga (Kapitel 6)

De ekonomiska förutsättningarna för hushållens bostadsval behandlades relativt ingående i boendeutredningens första betänkande. Prisnivå och prisrelationer samt olika upplåtelseformers effekter på hushållens nettoutgifter konstaterades ha begränsat hushållens valfrihet. Det konstaterades också att dessa faktorer försämrat förutsättningarna att åstadkomma en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena.

Vi har nu tillgång till nytt material som bidrar till en vidare belysning av frågeställningen. Underlag för mer långsiktiga bostadspolitiska åtgärder presenteras. Därvid är av intresse dels avvägningen mellan åtgärder av olika slag, dels vilka krav som bör ställas på olika bostadspolitiska medel, inte minst bostadsfinansieringen.

Kostnadsförutsättningar för bostadspriserna

Den ursprungliga produktionskostnaden ligger till grund för kapitalutgifterna för bostäderna. Med ett successivt försämrat penningvärde och lån av traditionellt slag kommer en nybyggd lägenhet alltid att ha högre kapitalutgift än en likvärdig lägenhet i ett äldre hus. Skillnaderna blir påtagliga. Som exempel kan nämnas att produktionskostnaden per m^2 lägenhetsyta gått upp från 674 kr år 1958 till 1 350 kr år 1973 för flerfamiljshusen.

När det däremot gäller kostnaderna för drift, underhåll och bränsle i de moderna flerfamiljshusen föreligger inte några påtagliga skillnader i de totala kostnaderna mellan hus byggda vid olika tidpunkter.

Bostadsmarknadens prisstruktur

Med bostadspris avser vi det belopp som måste betalas för att nyttja en bostad oavsett vem som bor i den. Bostadsmarknaden är ej enhetlig och

kan åtminstone delas efter de tre upplåtelseformerna hyres-, bostads- och äganderätt.

Hyrorna är olika i olika delar av landet. Som exempel kan nämnas följande uppgifter från 1972 för trerumslägenheter byggda under perioden 1966-71. Hyran per m^2 lägenhetsyta och år var genomsnittligt i hela landet 88 kr medan den i Storstockholm var 100 kr och i Storgöteborg 96 kr.

Lokalt varierar hyrorna förutom med kvalitet och storlek även med byggnadsåret. Priserna för halvmoderna och omoderna lägenheter är i stort sett lika. Skillnaderna inom det moderna lägenhetsbeståndet är däremot betydande.

I samarbete med bostadsskattekommittén har vi genomfört en urvalsundersökning för att belysa utgifter, inkomster m m för dem som bor i småhus. Denna ger i stort sett samma bild som hyresuppgifterna med stora regionala skillnader och skillnader mellan hus som byggts vid olika tidpunkter.

Hushållens nettoutgift

Med hushållets nettoutgift avser vi det belopp som hushållet måste betala av egna medel för att nyttja bostaden. Nettoutgiften är hyra, årsavgift eller årsutgift inklusive ränta på egen insats minskad med:

bostadsstöd från stat och kommun som är direkt knutet till bostadsinnehavet, f n det statskommunala bostadstillägget och det kommunala bostadstillägget till folkpensionärer

den minskning av inkomstskatten som uppkommer vid underskott på ägd lägenhet eller på lån till förvärv av bostadsrätt.

Skatteminskningen uppgick för hus med underskott till 1 800 kr i genomsnitt för riket. För hus förvärvade åren 1966 - 1968 och 1969 - 1971

uppgick den till 2 700 respektive 3 700 kr. Skatteminskningen motsvarade för dessa hus ca 30% respektive 33% av bostadsutgiften exklusive amortering.

Hushållens inkomster och bostadsförhållanden

Vid analys av sambanden mellan hushållens inkomster och bostadsförhållanden har vi funnit att

hushåll med en och samma inkomst disponerar ett större utrymme och har en högre bostadsutgift ju större hushållet är;

bostadsutrymmet och bostadsutgiften ökar i de högre inkomstlägena med ökande inkomst, men i de inkomstlägen där trångboddhet och låg utrustningsstandard är vanligt förekommande finns inget sådant samband alls eller också är det mycket svagt;

trångboddheten nästan helt är en konsekvens av brister i ekonomiska resurser, beroende antingen på att inkomsterna är låga eller på att försörjningsbördan är stor;

problemet med dåliga lägenheter likaledes till sin huvudsakliga del är ett låginkomstproblem; det är dessutom begränsat till småhushållen;

ekonomiska spärrar föreligger för hushållens val av hustyp dels därför att kraven på ekonomiska prestationer är olika dels till följd av olikheterna i lägenhetssammansättning;

hushåll med goda inkomster får ut mer bostadsnytta för sina nettoutgifter än vad hushåll med mer pressad ekonomi kan få. Skatteeffekterna ökar när inkomsterna stiger. Bostadstilläggen däremot minskar med ökande inkomster. Bostadstilläggen har genom inkomstprövningen praktiskt taget försvunnit i de inkomstlägen där skatteeffekterna börjar få större omfattning.

Bostadens pris - principer och mål

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

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

Det är en gammal tanke i svensk bostadspolitik att priser skall vara likvärdiga. Den kom till uttryck i utredningar redan tidigt på 1940-talet. Med likvärdighet, eller paritet som är ett ofta använt uttryck, har då avsetts att skillnader i priser bör bestämmas av skillnader i lägenheternas egenskaper, såsom storlek, kvalitet och dylikt. Under senare tid har också egenskaper utom själva lägenheten, läge samt miljö- och servicekvaliteter, börjat tillmätas större betydelse.

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

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

Priserna i nyproduktionen kommer på sikt att styra prisutvecklingen i det äldre beståndet.

Aspekter på bostadsstöd till hushåll

Det grundläggande kravet på ett bostadsstöd är att det skall ge en reell stimulans att förbättra bostadsstandarden även för hushåll med låg inkomst. Bostadsstödet bör då vara konstruerat så att det i de lägsta inkomstklasserna täcker en stor del av utgiften för en godtagbar bostad. Det bör också vara utformat så att en standardökning blir billig för hushållet. Stödet bör öka med antalet barn i familjen.

Bostadsstöd till vissa hushållsgrupper kan ses dels enbart som ett medel att ge hushåll med svaga egna resurser möjlighet att uppnå en viss minimistandard, dels som ett medel att mera allmänt minska de skillnader i bostadsstandard som beror av barnantal och inkomst.

Vilka insatser som behövs för att nå det första syftet, alltså att garantera en god grundstandard, är i hög grad beroende av den allmänna prisnivån för bostäder.

Överväganden

De faktiska prisförhållandena på bostadsmarknaden avviker från de mål vi har diskuterat framförallt i följande avseenden:

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

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

Hushållens nettoutgifter blir avsevärt högre om de hyr eller har normalt finansierad bostadsrätt än om de äger lägenheterna eller i annan form disponerar dem så att det uppstår en skatteminskning. Skillnaderna i skatteresultat går i huvudsak mellan ägande och icke-ägande. I realiteten innebär det dock huvudsakligen att lägenheter i flerfamiljshus och småhus inte tillhandahålls på lika villkor.

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

De två första punkterna talar för att hyrorna i nyproduktionen bör sänkas. Vi bedömer att hyressänkningen för nybyggda trerumslägenheter behöver vara av storleksordningen 10 - 15%.

Väsentligt i fråga om prissänkning i nyproduktionen är att en sådan även på rätt kort sikt påverkar priserna i hela bostadsbeståndet. Om det allmänna ränteläget, produktionskostnader och driftkostnader är givna, vilket vi måste anta i detta fall, innebär en sådan prissänkning överföring av medel från dem som äger bostäder till dem som inte äger.

Den samlade effekten av prissänkande åtgärder i nyproduktionen är avsevärt större än den insats som eventuellt behöver göras av statsmedel. Även om insatsen görs som en direkt subvention skulle den därför kunna vara motiverad. Detta gäller dock givetvis endast under förutsättning att priserna i nyproduktionen inte överstiger kapital- och driftkostnaderna och att det råder prisparitet mellan olika delar av beståndet.

En annan väsentlig effekt av att priserna hålls nere då bostäderna är nya, är att ökningen av fastighetsvärdena hålls tillbaka. Detta är betydelsefullt för möjligheterna att åstadkomma förändringar i det befintliga beståndet.

För våra förslag förutsätter vi att likvärdiga villkor åstadkommes för å ena sidan ägande eller annan upplåtelse som medför lägre inkomstskatt och å andra sidan hyra och normalt finansierad bostadsrätt.

Bostadsfinansiering (Kapitel 7)

Nuvarande bostadsfinansiering vid nybyggnad

En översikt lämnas över hur bostadsfinansieringen sker, såväl under byggnadstiden som därefter. Främst behandlas den statliga bostadsfinansieringen, i den form den fått genom beslut vid 1967 års riksdag - ränte- och paritetslånen.

Till belysning redovisas vilka effekter paritetslånen får i bostadsprissänkande riktning. Lån av traditionell typ utan subventioner eller omfördelning skulle ge en bostadsprishöjning av mellan 35 och 40 kr/m^2 lägenhetsyta för 1972/73 års nyproducerade hyres- och bostadsrättslägenheter. Beräkningar visar att skuldbelastningen för fastigheter inte synes vara orimlig i förhållande till aktuella produktionspriser.

Krav på bostadsfinansieringen

Vår formulering av krav på bostadsfinansieringen skall ses mot bakgrund av våra synpunkter rörande bostadens pris och avvägningen mellan olika bostadspolitiska medel.

Tre väsentliga krav ställs på bostadsfinansieringen

- den skall ge förutsättningar för ett rimligt pris i nyproduktionen

- den skall ge förutsättningar för likvärdiga priser på bostadsmarknaden utan förmögenhetsomfördelning från nyttjare eller långivare till ägare

- den skall utjämna starka förändringar av räntor och produktionspriser.

Bostadsfinansieringens utformning vid nybyggnad

Med lika antaganden som grund studeras tre låneformer, för att bedöma hur de motsvarar kraven på bostadsfinansieringen - en bostadssocial finansieringsform, kallad utjämningslån, paritetslån i förändrat skick samt traditionella lån med subventioner.

Utjämningslån i den skisserade utformningen tillfredsställer de krav som ställts. De är också en form för bostadsfinansiering som motsvarar kraven ställda mot den verklighet som man har anledning att se fram emot.

I kombination med villkorslösa subventioner kan traditionella lån motsvara de ställda kraven endast under förutsättning att med tiden avtrappande ränte- och amorteringsbelastning införes för varje ny årgång bostäder. Alternativt kan man införa subventioner som avvecklas under lång tid. Effekten i det senare fallet överensstämmer i stort med den som erhålles med utjämningslån.

Sammanfattningsvis konstateras i detta avsnitt att endast utjämningslån kan uppfylla de väsentliga kraven på förutsättningar för likvärdiga priser (prisparitet) utan förmögenhetsomfördelning. Vid utformningen av konkret förslag har vi därtill behövt beakta aspekter av annat slag.

Förslag till nytt lånesystem

De väsentligaste inslagen i förslaget till nytt lånesystem är följande.

Utjämningslån är ett finansieringssystem som fördelar utgifterna för fastigheternas hela bostadskapital över tiden.

Utjämningslån skall tillämpas för all statligt belånad nyproduktion av bostäder. Kreditinstituten förutsätts liksom nu komma att svara för en del av lånebehovet på de villkor som gäller för kapitalmarknaden. Staten lånar ut återstoden och svarar för utjämningen.

De som nu har räntelån eller paritetslån skall kunna byta ut dessa mot utjämningslån för att få lägre kapitalutgifter.

Fastighetens ägare skall göra insats av eget kapital i samma omfattning som gäller för närvarande. Ägaren garanteras normalt en avkastning på det egna kapitalet som motsvarar räntan för långfristiga lån. Genom utjämningslånen undviks att ägaren vissa år inte får någon avkastning eller måste öka det egna kapitalet, vilket förekommer vid paritetslån.

Lånet är konstruerat så, att summan av den totala kapitalersättningen för lånen och driftkostnaden skall ge förutsättningar för ett rimligt pris. Kapitalersättningen under det första året bestäms av bostadsräntan och skälig produktionskostnad (finansieringsunderlag).

Bostadsräntan bestäms för varje årgång av lägenheter. Utgångspunkten är nyproduktionen 1974. Med målsättning att få ett rimligt pris har vi för denna årgång räknat med en kapitalersättning av 52 kr/m^2. Detta ger då en bostadsränta på 3,7%.

Kapitalersättningen uppräknas årligen med en utjämningsfaktor. Utjämningsfaktorn bestäms ett antal år framåt med hänsyn till den prisnivå som eftersträvas och så att förutsättningar för prisparitet uppkommer. Vi har angett en årlig ökning av kapitalersättningen med 3,0 eller 3,5% som realistiska tal.

Det statliga lånets löptid är 60 år och normalt återbetalas en sextiondedel av lånet varje år. Under viss tid kan dock lånet vara amorteringsfritt.

I vilken omfattning det statliga lånet återbetalas blir enligt förslaget beroende av framtida beslut. Om det i en framtid skulle visa sig att de bostadspolitiska värderingar som då gäller inte medger full återbetalning blir resultatet att staten får avstå en del av de tidigare gjorda insatserna.

Förslaget innebär att en låntagares kapitalutgift kan fixeras för en viss period. Detta bör ge också de boende bättre möjligheter än nu att bedöma prisutvecklingen.

Statens årliga ersättning för utjämningslånen blir skillnaden mellan låntagarnas sammanlagda kapitalersättningar och deras totala kostnad för lån i kreditinstitut och viss ränta på eget kapital. Den uppoffring staten får göra är skillnaden mellan denna ersättning och statens uppoffring i form av räntebetalning eller skattemedel för att tillhandahålla kapital.

Storleken på statens uppoffringar för att nå låga bostadspriser beror inte på formen för utlåning eller subvention i ett kort tidsperspektiv. För att själv kunna fungera som långivare måste statens också fungera som låntagare. Viss del av lånen till bostadsmarknaden förmedlas av kreditinstitut direkt till låntagarna.

En eventuell ovisshet om upplåningens framtida kostnadsvillkor står därmed kvar som en fråga som är fullständigt oberoende av utlåningssystem.

Anpassning till skilda skattemässiga förutsättningar

Våra förslag om utjämningslån baseras på förutsättningen att skattemässig neutralitet råder mellan upplåtelseformerna.

I bostadsskattekommitténs överväganden i detta ärende har fråga uppkommit huruvida det är möjligt att med hjälp av bostadsfinansieringen erhålla neutralitet mellan upplåtelseformerna.

Vi har konstaterat att en ränta för fastighetslån om ca 1,6% skulle medföra att hushållen får likvärdiga nettoutgifter för olika upplåtelseformer då husen är nybyggda.

Med utgångspunkt i mer realistiska förutsättningar - differentierade bostadsräntor för de olika upplåtelseformerna - når man likvärdighet med en bostadsränta på 3,9% för hyres- och bostadsrätt och 6,7% för äganderätt. Beräkningen avser 1972 års kostnadsläge, för vilket tillförlitliga uppgifter föreligger och gäller ett småhus på 95 m^2.

Aspekter på totalfinansiering

Ordet totalfinansiering kan täcka åtminstone tre olika företeelser

- ett fastighetslån från botten till toppen, fullständig finansiering
- en koppling av byggnadskrediter och fastighetslån, integrerad finansiering
- institutionella frågor kring bostadsfinansieringen, bostadsbank.

Vi har konstaterat att starka skäl talar för en fullständig finansiering. Under senare år har kapitalmarknaden inte förmått att klara finansieringen utan friktioner. Skulle det visa sig att problem uppstår också om utjämningslån kombineras med traditionella enhetslån, kommer en lösning som innebär fullständig finansiering att vara både önskvärd och nödvändig.

Vi har angivit vilka krav man bör ställa på en integrering mellan kortfristig och långfristig långivning till bostadsbyggandet.

Vi avser att återkomma till dessa frågor i ett senare sammanhang.

Bostadsmiljö (Kapitel 8)

Lägenheten, huset och omgivningen skall vara en funktionell enhet. Vill vi förändra betingelserna för boendet, kan vi därför inte inskränka oss till själva lägenheten.

På boendeutredningens uppdrag har en undersökning gjorts, som försökt klarlägga sambanden mellan å ena sidan lägenheternas, husens och omgivningens form och utseende och å andra sidan hur de boende utnyttjar och upplever den totala bostadsmiljön (bilaga 12). Vidare har på basis av tidigare utförda undersökningar en analys gjorts av hur olika miljöfaktorer påverkar attityder och beteenden (bilaga 13). Slutligen har en bibliografi sammanställts över svensk boendeforskning (bilaga 15).

Vi har inte hunnit att närmare analysera detta material. Vi anser emellertid att erfarenheterna talar för att bristerna i närmiljön inte bara gäller den fysiska utformningen, mängden utrustning etc utan i många fall också och kanske i väl så hög grad verksamheter.

En mer målmedveten verksamhetsplanering, främst i kommunernas och organisationernas men även i fastighetsägarnas och de boendes egen

regi är därför nödvändig.

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

Vi hänvisar vidare till förslag i boendeutredningens betänkande SOU 1973:50 angående lån till miljöförbättrande åtgärder i färdigställda bostadsområden och anser att finansiering av sådana åtgärder skall göras till permanent inslag i långivningen. Förslaget bygger på en aktiv medverkan från de boendes sida. De synpunkter som framförs i kapitel 9 om boendedemokrati kan tjäna som vägledning för en sådan medverkan.

Vi avser att återkomma till dessa frågor i senare sammanhang.

Boendedemokrati (Kapitel 9)

Möjligheten för individen att själv få påverka sina levnadsvillkor är av grundläggande värde.

Vi redogör för hyresgästernas nuvarande rättigheter, för hyresgästorganisationen samt för hur parterna på hyresmarknaden arbetar. Vidare lämnar vi en exemplifiering av hur inflytandefrågorna konkretiseras vid sanering. En sådan är långtifrån problemfri. Den berör inte bara fastghetsägare och de nu boende utan också stat, kommun och de framtida boende. Lägenhetsfördelning och upprustningsgrad påverkar i hög grad valmöjligheterna för kommande boende.

Ämnet boendedemokrati är till sin karaktär annorlunda än övriga bostadsfrågor som behandlas i detta betänkande. Vi har inte lämnat förslag till ny lagstiftning men tar upp enligt vår mening viktiga principfrågor.

Bland de frågor som vi tar upp kan nämnas hyresgästens rätt att själv få ändra i sin lägenhet och förhandlingsförfarande vid förändring av lägenhetsstandard eller tomtmark. Hyresgästföreningen bör få möjlighet att kräva förbättringar av hus och omgivning. Omvänt skall inte fastighetsägaren ensidigt kunna genomföra väsentliga ändringar av fastigheten. Om överenskommelse ej nås skall prövning kunna ske i hyresnämnd.

En vidgad debatt kring inflytandefrågorna är betydelsefull. Med vår behandling i detta betänkande vill vi framförallt lämna ett bidrag till allmän diskussion. Det av oss anförda täcker inte hela problemet och får betraktas som synpunkter - inte som slutgiltiga förslag. Vi skall senare återkomma med preciseringar.

Prövning av köpeskilling i vissa fall (Kapitel 10)

I det avslutande kapitlet lämnar vi förslag till prövning av köpeskilling vid snar försäljning av statligt belånade småhus. Redovisningen sker som följd av särskilt uppdrag från regeringen efter riksdagsmotioner i frågan.

Förslaget syftar till att minska möjligheterna till snabb överlåtelse av spekulationskaraktär. Avgörandet ligger hos kommunerna om prövning skall ske.

Redovisning lämnas också över hur byggherrar, långivare m fl kan medverka till en begränsning av sådana försäljningar.

BILAGOR (SOU 1974:18)

Till betänkandet är knutna bilagor i en särskild volym. Denna bildar del av utredningens underlagsmaterial och i bilagorna återfinns mer detaljerade uppgifter och redovisningar än vad som kan inrymmas i huvudtexten.

Reservation

av Alvar Andersson, Kjell A Mattsson och Ola Ullsten

1. Utredningsarbetet

Bostadsministerns besked i slutet av förra året att ett betänkande i huvudfrågorna skulle föreligga redan den 15 mars har framtvingat en stark forcering av utredningsarbetet. Detta har inneburit att tillräcklig tid inte funnits för genomgång av utsända förslag och för diskussioner i utredningen. Prövning av alternativa lösningar har försvårats eller omöjliggjorts. Viktiga aspekter har inte kunnat belysas på ett uttömmande sätt. I särskilt hög grad gäller detta avsnitten om boendedemokrati, boendemiljön och totalfinansiering.

Behovet av snara åtgärder för att åstadkomma en fungerande bostadsmarknad är stort. Mot den bakgrunden var regeringens krav på utredningsförslag i så god tid att proposition kan framläggas i höst i och för sig befogat. Detta borde dock ha klargjorts när utredningarna tillsattes. Den forcering som nu blev följden kommer att vara till nackdel för den bostadspolitiska debatten. Därtill kommer att uppsplittringen av boendefrågorna på flera samtidigt arbetande utredningar försvårat en helhetssyn.

2. Allmänna synpunkter

Att ge människor, oberoende av inkomst, tillgång till en bra bostad har varit bostadspolitikens övergripande mål. I dag är vi på väg mot en bättre balans mellan tillgång och efterfrågan, men större delen av efterkrigstiden har präglats av bostadsbrist med allvarliga sociala problem som följd.

Bostadsbristen har också lett till att de kvantitativa målen satts i förgrunden. Detta har i hög grad skapat en "säljarens marknad" på bostadsområdet. Konsumenternas möjligheter att påverka produktionens inriktning har varit nästintill obefintlig. Myndighetsbeslut, ekonomiska intressen och byggtekniska krav har styrt miljöutformningen.

Den framtida bostadspolitiken måste inriktas på att rätta till dessa brister. Hur människorna upplever sin boendemiljö måste vara en utgångspunkt för planeringen. Någon i egentlig mening "fri bostadsmarknad" är knappast möjlig. Bostadens karaktär av social nyttighet gör samhällsinsatser på bostadsområdet nödvändiga. Samhällets bostadspolitik måste emellertid utformas så att konsumenternas ställning stärks. Myndigheter och producenter måste tvingas ta hänsyn till människornas krav på valfrihet när det gäller områdesmiljö, hustyper och upplåtelseformer.

De nuvarande segregationstendenserna mellan olika områden när det gäller åldrar, yrken och inkomstklasser måste brytas. Bostadsområdena måste förses med social service, butiker, kollektivtrafik och arbetsplatser. Utrymme för självverksamhet i bostadsområdena måste skapas och de boendes inflytande över sina bostäder och närmiljö måste förbättras. Bostadsområdena måste utformas så att människorna kan trivas och utvecklas.

Konsumenternas valfrihet kräver att bostadsbyggandet hålls på en tillräckligt hög nivå för att motsvara den faktiska efterfrågan. En viss lägenhetsreserv måste finnas. Dagens problem med de tomma lägenheterna är att de är så ojämnt fördelade mellan olika orter. Totalt sett behövs en stor lägenhetsreserv. Annars skapas inte den rörlighet på bostadsmarknaden som är en förutsättning för egentlig valfrihet.

Vad vi i dag vet om människornas önskningar motiverar ett ökat byggande av småhus och andra s k markbostäder. Kraven på valfrihet och minskad social skiktning nödvändiggör åtgärder som

ger låginkomstgrupperna en starkare ställning på småhusmarknaden. Detta kan bl a åstadkommas genom gynnsammare lånevillkor och ett varierat utbud av husstorlekar.

Ett annat steg i samma riktning kan vara att ge dem som bor med bostadsrätt och hyresrätt en fördel motsvarande den som småhusägarna har genom sin rätt att göra skatteavdrag för sina räntekostnader. Härav uppkomna skillnader i bostadspris mellan å ena sidan hyrda lägenheter och lägenheter som upplåts med bostadsrätt och å andra sidan de ägda småhusen har belysts av utredningen. Gjorda studier av hur dessa skillnader skapat en icke önskvärd social skiktning mellan områden med olika upplåtelseformer har också presenterats.

Några slutsatser av hur dessa problem kan lösas har dock inte dragits, vilket sammanhänger med att denna frågas behandling uppdelats mellan boendeutredningen och den s k bostadsskattekommittén. Detta är ett av många exempel på nackdelarna med den påtalade uppsplittringen av utredningsarbetet.

Enligt vår mening får åtgärder som syftar till en utjämning av prisstrukturen mellan de olika upplåtelseformerna inte leda till några förändringar för dem som bor i ägda småhus.

3. Demokrati i boendet

Frågan om hur de boende skall kunna påverka sin miljö har behandlats mycket knapphändigt i betänkandet. Övervägandena har närmast karaktären av allmänna synpunkter och utgör därför inte något tillfredsställande underlag för den debatt som borde föregå regeringsförslag på detta område. Med hänsyn till att frågan berör problemet hur den enskildes inflytande i boendet skall tryggas är detta särskilt beklagligt.

Den boendes inflytande över sin egen miljö är i dag mycket bristfälligt. En hyresgäst har i princip knappast någon möjlighet att göra någon förändring ens i sin egen lägenhet.

Möjligheten att påverka den yttre miljön är inte bättre. Det är därför nödvändigt att hyresvärdarna i samarbete med de boende och deras organisationer försöker finna former som ökar hyresgästernas ansvar och inflytande över den egna bostaden. Den lagstadgade förhandlingsrätt som utredningen föreslår får anses motiverad när det gäller åtgärder med ekonomiska konsekvenser. Existerande organisationer på hyresmarknaden torde ha goda förutsättningar att fungera som parter i sådana sammanhang. Samtidigt är det viktigt att idén om boendedemokrati inte förfuskas genom en organisationsform som gör den enskildes inflytande fiktivt. Det naturliga kollektivet för överläggningar kring gemensamma angelägenheter måste vara de boende i ett hyreshus eller i ett mindre bostadsområde.

Utredningens synpunkter på former för boendeinflytande är begränsade till hyreshusen. I det fortsatta utredningsarbetet måste ett mera förutsättningslöst grepp tas på denna fråga. Bl a bör övervägas hur man skall göra det möjligt för flera att äga sina lägenheter, t ex genom att äganderätten och därmed förvaltningsansvaret genom andelsbevis till låga kostnader överförs till de boende. En annan idé som bör prövas är att i hyreshusen bygga upp fonder som står till de boendes disposition för miljöförbättrande åtgärder.

Ett led i en bättre boendedemokrati är också att sträva mot effektivare konsumentupplysning på bostadsområdet. Kravet på varudeklaration av alla slags bostäder bör skärpas. De kommunala bostadsförmedlingarna bör göras om till serviceorgan där konsumenterna kan få saklig och allsidig information om bostadsutbudet både när det gäller hyreslägenheter, bostadsrätter och småhus för försäljning.

4. Finansieringssystemet

En primär uppgift för bostadspolitiken måste vara att pressa ned boendekostnaderna. Frågor om rationalisering och bättre

konkurrens har legat utanför utredningens uppdrag. Åtgärder på detta område är dock av vital betydelse. Låneformer och olika slags subventioner kan endast bidra till en omfördelning av kostnader över bostadshusets livslängd och mellan hyresavier och skattsedlar.

Det av utredningen förordade utjämningslånet innebär att kostnaden i nyproduktionen hålls nere och att prisparitet skapas mellan olika årgångar. Detta är en principiellt sett riktig lösning. Det hade dock varit önskvärt att de statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna av de skuldåtaganden som staten måste göra med detta system hade belysts mer utförligt. Detta gäller bl a frågan om i vilken utsträckning staten med det förordade lånesystemet får täckning för räntekostnader på utestående fordringar. Vid det slutliga ställningstagandet till kapitalkostnadsnivån inom utjämningslånet måste en avvägning ske mellan dessa aspekter och vad som är bostadspolitiskt önskvärt. Möjligheterna att kombinera lånesystemet med en statslåneränta som understiger dagens marknadsränta för den långfristiga utlåningen bör också övervägas.

5. Totalfinansiering

Utredningen förordar s k totalfinansiering och inrättandet av en statlig bostadsbank. Någon egentlig motivering för dessa förslag redovisas dock inte. Detta skall utredningen återkomma till. Vi finner denna behandling anmärkningsvärd. Det rör sig här om tekniskt komplicerade problem med långtgående konsekvenser för kapitalmarknaden. Vi vill för vår del inte avvisa tanken på ett enhetligt bostadslån men menar att detta problem kräver noggranna överväganden innan något slutligt ställningstagande görs. Frågor som måste penetreras är bl a konsekvenserna för det enskilda bostadssparandet. Därtill är också knutet frågan om de institutionella formerna. Att ge en statlig bank monopol på utlåning till bostadsbyggandet kan vi inte förorda. En sådan institutionsform är heller ingen nödvändig konsekvens av en eventuell totalfinansiering.

6. Priskontroll vid överlåtelse av småhus

Utredningen förordar att priskontroll införs vid försäljning i andra hand av statligt belånade småhus. De vinster som kan uppkomma vid sådan försäljning bedöms av utredningen som oskäliga. Givetvis är det bostadspolitiskt önskvärt att andrahandspriserna på småhus kan hållas nere. Det av utredningen förordade systemet torde dock knappast lösa detta problem. Risken är stor att en priskontroll endast medför uppkomsten av en svart marknad vid andrahandsförsäljningar. Det effektivaste sättet att motverka överpriser är att åstadkomma bättre balans mellan tillgång och efterfrågan på småhusmarknaden.

Reservation

av Sten Källenius mot delar som berör boendeutredningen och Arne Näverfelt mot delar som berör bostadsfinansieringsutredningen.

Slutfasen av utredningsarbetet har skett under mycket stark tidspress. Detta har medfört att en granskning av enskildheterna i utredningens förslag inte varit möjlig att genomföra. De ställningstaganden som kunnat göras avser huvudlinjer och vissa principfrågor. Vi har således beroende på tidsbrist inte haft möjlighet att diskutera och ta ställning till olika värderingar och synpunkter som framförts i olika avsnitt av utredningen.

Bostadsmarknaden har under efterkrigstiden präglats av bostadsbrist. Målet för den förda politiken har varit att bygga bort denna brist. Byggandet av bostäder har därför i första hand inriktats på att ge folk tak över huvudet. Under de senaste åren har dock situationen på bostadsmarknaden gradvis förändrats. Trots att bostadsköer fortfarande kan registreras är bostadsbristen inte sådan att människor tvingas acceptera vilka bostäder som helst. Ett visst inslag av valfrihet har gjort sig gällande på bostadsmarknaden. Konsumenten har fått en starkare ställning gentemot myndigheter och byggherrar.

I dag står mer än 30 000 lägenheter tomma. Dessa är koncentrerade till flerfamiljshus som byggts under de senaste 6-7 åren. De tomma lägenheterna kan delvis ses som en följd av att bostadsproduktionen inte varit tillräckligt anpassad till konsumenternas krav och önskemål. Till den uppkomna situationen har även den rådande hyressplittringen på bostadsmarknaden bidragit.

En större lyhördhet för konsumentönskemålen skulle säkert ha medfört en ökad villighet från konsumentens sida att prioritera boendet i jämförelse med annan konsumtion. Detta skulle också ha medfört en bättre betalningsvilja än den som i dag präglar bostadsefterfrågan. I framtiden måste byggandet organiseras på ett sådant sätt att förändringar i konsumentattityder får ett genomslag i produktionen. Ett bättre samspel mellan konsument, producent och förvaltare begränsar riskerna för sådana störningar, som i dag karaktäriserar stora delar av bostadsmarknaden.

Utredningens majoritet synes vara av den uppfattningen att konsumenternas köpmotstånd mot de nya lägenheterna enbart är en prisfråga. Vi delar inte denna uppfattning, utan anser, som ovan berörts, att det i stor utsträckning även är en fråga om icke konsumentanpassade lägenheter och dåliga bostadsmiljöer. På kort sikt torde dock överväganden om möjliga stimulansmedel böra inriktas på boendekostnaden. Ett motsvarande marknadsläge skulle för andra sektorer inom samhället utlösa prissänkningar för att öka efterfrågan. Inom bostadssektorn råder inte samma förutsättningar. Hyressättningsprinciper och skatteregler har inte medgivit reserveringar för hyresförluster eller prissänkningar. I dagens läge kan det därför vara motiverat med ett vidgat statligt finansiellt stöd. Detta bör kompletteras med hushållsanknutna skatteförmåner som medger erforderlig sänkning av boendekostnaden för att öka bostadsefterfrågan.

Utredningen förordar att kommun skall besluta om priskontroll vid andrahandsupplåtelsen av statligt belånade småhus. Vi motsätter oss att en sådan administrativ kontroll införs.

De "överpris" som kan tas ut i dag har sin förklaring i att småhusbyggandet hållits på för låg nivå. Påtagliga tendenser till mättnad av småhusmarknaden kan emellertid nu konstateras. En fortsatt hög småhusproduktion undanröjer behovet av kontrollåtgärder.

Utredningen ger förslag om lagfäst förhandlingsrätt för hyresgästerna rörande fastigheternas förvaltning m m. Förslagen är varken tillfredsställande beredda eller analyserade. Vi motsätter oss inte en utveckling av former för samverkan mellan hyresvärd och hyresgäst, men anser att det i första hand ankommer på hyresmarknadens parter att söka lösningar på de komplicerade boendedemokratiska problemen. I avvaktan härpå bör någon lagstiftning inte genomföras.

Vad gäller det föreslagna finansieringssystemet kan klart konstateras att det i väsentliga hänseenden har sådana brister att det inte utan betydande justeringar kan tillämpas. Först må framhållas att det inte har erforderlig klarhet i sin uppbyggnad i fråga om de ekonomiska konsekvenserna för låntagaren och bostadslångivaren (staten). Detta problem finns behandlat i direktiven för utredningen där det bl a sägs att utredningens förslag skall tillgodose "rimliga krav på klarhet och överskådlighet". I det hänseendet har utredningen inte löst sin uppgift. Även beträffande de statsfinansiella konsekvenserna saknas erforderliga analyser och bedömningar. När det gäller omfördelningsmöjligheterna används i utredningen som regel kalkyler med en årlig uppräkningsfaktor av 3 %. På empiriska grunder kan fastslås att denna faktor är för hög. Möjligt omfördelningsutrymme torde i stället ligga inom storleksordningen 1-2 %, vilket kan stödjas av byggprisförändringar, åldersfaktor och driftskostnadsförändringar under perioden 1953-1973.

Enligt vår uppfattning måste den föreslagna låneformen klargöras och kompletteras bl a på följande punkter för att nå någorlunda nöjaktig realism och kunna komma till praktisk tillämpning.

a) Amorteringstidens längd för bostadslånet får inte överstiga 40 år. Detta är främst motiverat av att som regel stora investeringsanspråk ställs på fastigheten i tidsintervallet 30-45 år. Den ökande installationsandelen

med relativt kort livslängd talar också härför. I en balanserad bostadsmarknad krävs även successiv anpassning till konsumenternas ändrade värderingar.

b) Amortering av bostadslånet skall ske med 1/40 varje år. Kan detta inte i sin helhet ske inom ramen för på bostadspolitiska grunder bestämd hyra skall bostadslånet varje år avskrivas med ej erlagt belopp. Detta innebär att statsmakterna tar de ekonomiska konsekvenserna av sina bostadspolitiska beslut.

c) Bostadslångivaren skall under lånets löptid ha rätt att successivt höja räntesatsen på bostadslånet såvitt inte full förräntning kan erläggas från början.

d) Låntagaren skall då han så själv önskar kunna lösa bostadslånet. Detta sker med belopp lika med återstående skuld plus summering av mellanskillnaden mellan statens normallåneränta och av låntagaren erlagd ränta. Ränta på ränta räknas ej.

e) Det maximala ränteuttag bostadslångivaren kan göra är en motsvarande summering över 40-årsperioden.

f) Betalningsprocentens storlek (B_o) bör ej understiga 5 %. Kan sättas högre beroende på hur ett eventuellt skatteavdrag utformas. Vi har här utgått ifrån att bostadsskattekommitténs förslag till skattetekniskt avdrag beträffande hyresrätter och bostadsrätter i någon form kommer att genomföras.

g) Bostadslånets storlek synes böra uppgå till 50 % av finansieringsunderlaget och vara lika för alla låntagarkategorier. Detta kan vid 5 % betalningsprocent medge full förräntning och amortering av bottenlånet, förräntning av eget kapital samt amortering med 1/40 av bostadslånet och

viss ränta.

h) Överhypotek som uppkommer genom amortering av bottenlån disponeras av bostadslångivaren. Övriga panträtter och överhypotek disponeras av fastighetsägaren.

Reservation

av Bo Turesson

Det råder inte några delade meningar om det mål, som riksdagen uppställt för den svenska bostadspolitiken.

Dess omsättning i verkligheten har emellertid präglats av statliga och kommunala ingripanden och regleringar i form av rigorösa och stelbenta normer, byråkratiskt krångel av sällan skådad omfattning samt olika villkor för olika kategorier producenter beträffande såväl lån som tilldelning av mark för bebyggande. Allt detta har medverkat till minskad konkurrens i byggandet och därav följande stigande produktionskostnader. Detta förhållande förstärks därav att det saknas utländsk konkurrens i byggnadsproduktionen. Det har vidare blivit nästan omöjligt att genom variationer i bostädernas planlösning, standard och utformning i övrigt åstadkomma en i prishänseende differentierad bostadsproduktion. Kapitalkostnaderna för bostäderna i nyproduktionen har blivit så höga att de sedan 1968 måst döljas för konsumenterna. Detta har skett genom att finansieringssystemet - paritetslånesystemet - gjort det möjligt att skjuta över en väsentlig del av kostnaderna till en oviss framtid med en ohållbar skuldökning inom fastighetsbeståndet som följd.

Trots detta har hyrorna blivit så höga - vartill också den dyrbara förvaltningen i de s k allmännyttiga företagen bidragit - att den egna inkomsten efter skatt för allt flera människor ofta inte räcker till för att betala hyran. Över hälften av alla barnfamiljer och många andra i vårt land erhåller därför i dag bostadsbidrag.

Som läget nu blivit är det klart att statliga eller kommunala bidrag till hyran är och sannolikt kommer att förbli behövliga

för de människor - familjer eller enskilda - vilkas inkomster av olika skäl är låga. Men det är inte förenligt med en sund samhällsekonomi och troligen inte heller med flertalet människors verkliga önskan, att man med egna medel inte skall kunna försörja sig och betala sin hyra. Denna situation är en följd av de högt uppdrivna bostadskostnaderna och en orimlig skattepolitik.

Skattepolitiken kan dock denna utredning inte påverka.

Regeringen har nu äntligen insett att paritetslånesystemet leder allt längre bort från en sund ekonomi. Det synes mig då angeläget, att söka finna sådana förutsättningar för bostadsproduktionen och sådana former för dess finansiering att en fri konkurrens på lika villkor med prispress som följd uppnås samt att bostadens verkliga kostnader inte döljes för konsumenterna genom dolda subventioner, som antingen leder till en snabbt ökande statsfinansiell belastning och/eller till krav på avskrivning av skuldökningens miljardbelopp.

Trots detta föreslår utredningens majoritet ett nytt finansieringssystem med samma inbyggda svagheter som paritetslånen har. Skillnaden är bara att man använder andra ord och termer; lånen kallas sålunda utjämningslån i stället för paritetslån, basannuiteten i det gamla systemet blir bostadsränta i det nya och paritetstalet döps om till utjämningsfaktor.

Det av utredningens majoritet föreslagna finansieringssystemet - utjämningslån - får likartade konsekvenser som paritetslånens. Systemet innebär nämligen en omfördelning över tiden av låneräntor, varigenom en skuldökning uppkommer - även om den inte benämnes så. Utredningens majoritet föreslår också att kapitalkostnaderna i 1974 års produktion skall bestämmas till 52 kr/m^2 lägenhetsyta, motsvarande en "bostadsränta" av 3,7 %. Det förtjänar i sammanhanget nämnas att motsvarande verkliga kostnad har beräknats till 117 kr/m^2.

Vidare föreslås att kapitalersättningen varje år räknas upp med 3 à 3,5 %. Förutsättningarna för att de statliga lånen och de oguldna räntebeloppen skall kunna återbetalas blir därmed små eller obefintliga. Systemet kommer därför att förr eller senare leda till en lika ohållbar situation som paritetslånen gjort. Dessutom kommer hyrorna att öka mycket, när amorteringen av lånen och den uppskjutna betalningen av ränteskulden börjar.

Utredningsmajoritetens förslag leder till en sänkning av kapitalutgifterna i det befintliga bostadsbeståndet fr o m 1958 t o m 1973 års produktion, som innebär en statsfinansiell belastning av storleksordningen 650 mkr/år. Varje tillkommande årgång medför från början en ökning av detta belopp med omkring 300 mkr. Den tänkta produktionen under den närmaste tioårsperioden har ytterligare beräknats medföra en sammanlagd omfördelningskostnad om drygt fyra miljarder kronor. Förslaget kan därför inte accepteras.

En viss omfördelning över tiden av kapitalkostnaderna kan emellertid tillåtas för att dels dämpa hyrorna i nyproduktionen, dels medverka till hyresparitet mellan likvärdiga bostäder av olika årgångar. Men om man inte vill medverka till ett finansieringssystem, som leder till paritetslånesystemets skuldökningsproblem och dolda subventioner, måste man utgå från att räntekostnaderna helt och fullt redan från början skall kunna täckas av hyran. Kapitalkostnadernas amorteringsdel däremot är enligt min mening möjlig att förskjuta över lånens löptid.

Det bör sålunda vara möjligt, och på sikt utan olägenheter för kapitalmarknaden, att låta lånen vara amorteringsfria åtminstone under de första fem åren efter husens färdigställande. Amorteringen bör därefter börja lågt - omkring 0,5 % - och sedan med femårsintervall öka upp till omkring 5 % av lånets ursprungliga belopp. Den kapitalkostnad i nyproduktionen, som därigenom ernås, uppgår till 91 kr/m^2 lägenhetsyta vid 7 % ränta och en nettoproduktionskostnad av 1 300 kr/m^2.

Löptiden för bottenlånet, som bör sträcka sig till 40 % av produktionskostnaden, förutsättes vara 60 år. Över bottenlånet placeras ett lån med statlig kreditgaranti, vilket bör motsvara 50 % av produktionskostnaden och löpa på 40 år. En sådan amorteringsplan, som ovan skisserats, förutsättes vara ett villkor för kreditgarantin. För att finansieringssystemet inte som nu skall motverka konkurrens på lika villkor mellan olika förvaltningsformer förutsättes kravet på egen kapitalinsats vid nybyggnad genomgående motsvara 10 % av investeringskostnaden. För att motverka ohämmad produktionskostnadsstegring bör man också överväga om ett andra villkor för denna garanti skall vara, att kostnaderna ligger under ett vid varje tidpunkt schablonmässigt beräknat lånetak. Sedan amorteringen av lånen påbörjats stiger hyran per m^2 och når sitt maximum efter ungefär 30 år. Härigenom ernås en viss paritetseffekt, samtidigt som lånemässigt utrymme skapas för moderniseringsarbeten vid den tidpunkt, då sådana vanligen erfordras. Det bör påpekas att hyresstegringen under de första 30 åren är mindre i detta system än vid tillämpning av majoritetsförslaget.

Det här skisserade finansieringssystemet döljer inte de verkliga kostnaderna för bostäderna. Det leder inte heller till några statsfinansiella bekymmer.

Om de hyror som följer av det av mig föreslagna finansieringssystemet kommer att bedömas vara för höga för flertalet inkomsttagare, erfordras ytterligare åtgärder för att de skall kunna klara sin bostadsförsörjning. Det vore därvid enligt min mening orimligt att ytterligare bygga ut bidragssystemet med därav föranledda krav på bibehållna eller höjda skatter. Det ligger nämligen närmare till hands att genom en sänkning av den direkta skatten i inkomstlägen, där så är möjligt, skapa ett sådant utrymme i den enskilde hyresgästens budget, att han får råd att själv betala sin hyra. Det bör därför övervägas att genom ett förhöjt grundavdrag vid beskattningen, avpassat till det ökade budgetutrymme som hyresgästen i ett nyproducerat hus sålunda behöver och från denna nivå nedtrappat, ge de familjer som erlägger direkta skatter möjlighet

att betala sina egna hyror. Det ingår inte i denna utredningens uppdrag att utveckla hur ett sådant förhöjt grundavdrag skall utformas. Enligt vad som är bekant kommer bostadsskattekommittén att lägga fram förslag om visst avdrag för bostadskostnaderna vid beskattningen. Frågan bör därför bli föremål för ytterligare överväganden. Det torde emellertid vara uppenbart att den redan nu orimliga kapplöpningen mellan ökande bidrag och stigande skatter därmed skulle bringas att upphöra.

Som jag redan i det föregående framhållit måste man under alla förhållanden räkna med behov av bostadsbidrag i någon form till familjer och enskilda med små inkomster.

Beträffande utredningens övriga diskussioner och förslag vill jag i korthet framhålla följande.

Utredningens resonemang om totalfinansiering och s k integrerad finansiering är oklart men leder till ett förord för integrerad finansiering. Förslaget innebär att fastighetsägaren betalar in kapitalersättningen till bostadsmyndigheten, som därefter gör utbetalningarna till långivarna. En så tungrodd byråkratisk anordning är orimlig.

Lika oklart är utredningsmajoritetens diskussion om villkoren för bostadslånegivningen. Man säger där: "..... en finansieringsform som i första hand tillfredsställer de boendes krav - en bostadssocial finansieringsform. Om detta låter sig förenas med konventionella krav på företagsekonomisk redovisning eller kan anpassas till krav på kapitalmarknaden, så som vi nu upplever dem, är en annan och i sammanhanget underordnad fråga." Jag delar uppfattningen att finansieringsformen skall tillgodose de boendes krav men vill framhålla, att man samtidigt måste ställa samhällsekonomiska krav på denna lånegivning. En sund ekonomi på bostadsmarknaden kan aldrig uppnås om inte finansieringssystemet är konkurrensneutralt och företagsekonomiskt riktigt.

Prisbildningen på bostadsmarknaden måste frigöras från nu bindande regleringar och restriktioner. Först när hyresregleringen totalt avvecklats, kan en till marknaden och människornas egna värderingar anpassad prisbildning bli en realitet.

I den utsträckning det föreligger väsentliga skillnader i bostadskostnaderna mellan äganderätt och hyresrätt kan de enligt min mening behöva utjämnas, men detta får inte ske på ett sådant sätt, att villkoren för t ex småhusägarna försämras.

Jag motsätter mig vidare utredningsmajoritetens förslag om priskontroll vid andrahandsupplåtelser av statligt belånade småhus. Åratals felstrukturering i nyproduktionen har medfört en överproduktion av lägenheter i flerfamiljshus samtidigt som efterfrågan på småhus icke tillgodosetts. De "överpris" som utredningen redovisar beror därför på en icke mättad marknad. Att ta detta till intäkt för en ny administrativ kontroll vid försäljning av småhus är oacceptabelt. Om utbudet tillgodoser efterfrågan, bortfaller argument för en sådan kontroll. En fortsatt hög småhusproduktion undanröjer varje sådant behov.

Utredningens förord för en aktiv markpolitik får icke tolkas som ett förord för ökad kommunalisering. Den kommunala markpolitiken får inte leda till kommunalt markmonopol och därav följande konkurrensbegränsning.

Mina ställningstaganden till majoritetens förslag har huvudsakligen rört principfrågor och huvudlinjer. Den mycket starka tidspress, under vilken utredningen under de senaste veckorna arbetat, har omöjliggjort en mer omfattande detaljgranskning.

Särskilt yttrande

av Erik Svensson

I likhet med majoriteten anser jag att ett tillgodoseende av de krav som måste ställas på bostadsfinansieringen endast kan uppfyllas med ett utjämningslån.

Från låneteknisk synpunkt framstår emellertid en totalfinansiering i form av ett fastighetslån från botten till toppen överlägset förslaget om två skilda lån.

Vid en sådan totalfinansiering blir den egna insatsen placerad över fastighetslånets övre gräns. Detta hindrar emellertid inte en sådan teknik att en förräntning av den egna insatsen kan åstadkommas.

Fullständig finansiering medför vidare en mera "naturlig" avskrivning av fastighetslånen, nämligen från toppen och nedåt och icke - som i förslaget - både från det statliga lånets och från bottenlånets övre gräns och nedåt.

Detta medför också möjligheter till större flexibilitet vid bestämmandet av höjningen av kapitalersättningen över tiden. De som "realistiska" angivna talen 3,0 - 3,5 % per år medför uppenbara risker för att hyresläget stiger så snabbt att väsentliga bostadssociala vinningar som står att erhålla med det nya lånesystemet snabbt förloras.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

KAPITEL 1 INLEDNING 7

1.1 Arbetets allmänna uppläggning och direktiven 7
1.1.1 De båda utredningarna 7
1.1.2 Boendeutredningen 7
1.1.3 Bostadsfinansieringsutredningen 8
1.1.4 Relationen mellan de båda utredningarna 9
1.1.5 Arbetsuppläggning 10
1.2 Kontakter med övriga utredningar 13
1.3 Boendeutredningens första betänkande och remissopinionen 14
1.3.1 Inledning 14
1.3.2 Utredningens syn på utvecklingen inom bostadssektorn 14
1.3.3 Remissyttrandena 17
1.4 Kvarstående arbetsuppgifter 25
1.5 Betänkandets uppläggning 27

KAPITEL 2 BOSTADSPOLITIKEN SEDAN 1940-TALET 29

2.1 Inledning 29
2.2 Kommunala bostadsbyggnadsprogram 31
2.3 Markpolitik 32
2.4 Statligt kreditstöd, bostadsfinansiering 34
2.5 Lagstiftning i hyresfrågor 36
2.6 Stöd till grupper av boende 38
2.7 Verkan från andra sektorer 40
2.8 Kommentarer 41

KAPITEL 3 BOSTÄDER I DAG 45

3.1 Inledning 45
3.2 Bostadsbestånd 46

3.2.1 Situationen 1970 och förändringar under efterkrigstiden 46
3.2.2 De senaste årens bostadsproduktion 47
3.2.3 Avsättningen av nya lägenheter 50
3.2.4 Bostadsbeståndets sammansättning 51
Hustyper 51
Bostädernas ålder 52
Lägenhetsfördelning 52
3.2.5 Förutsättningar för en allsidig hushållsstruktur i olika bostadsområden 53
3.3 Boendeförhållanden 56
3.3.1 Hushållsstruktur 56
3.3.2 Utrymmesstandard 57
3.3.3 Modernitet 59
3.3.4 Hushållens fördelning inom olika delar av beståndet 59
Allmänt 59
Hustyp - hushållsstorlek 60
Byggnadsperiod - hushållsstorlek 61
Hustyp - de boendes ålder 62
Byggnadsperiod - de boendes ålder 63
Byggnadsperiod - hustyp - lägenhetssammansättning - hushållsstruktur - åldersstruktur - en sammanfattning 64
3.4 Kommentarer 68

KAPITEL 4 MÅL FÖR BOSTADSPOLITIKEN 69
4.1 Inledning 69
4.2 Bostadspolitikens mål enligt 1967 och 1968 års beslut 70
4.3 Inför 1980-talets bostad 71
Inledning 71
Utgångspunkter 71
Allmänna synpunkter 71
Bostadsförsörjning och bostadsbyggande 72
Bostadsbegreppet 73
Utrymme och standard 74
Inflytande för de boende 74
Bostadens pris och kostnad 75

KAPITEL 5 DET FRAMTIDA BOSTADSBESTÅNDET 77
5.1 Inledning 77

5.1.1 Begränsning av frågeställningen 77
5.1.2 Boendeutredningens bedömning av bostadsbyggandet 77
5.1.3 Kortsiktiga förändringar 78
5.1.4 Det aktuella planeringsläget 79
5.2 Befolkning och hushåll 1970 - 85 80
5.2.1 Befolkning 80
5.2.2 Hushåll 81
5.2.3 Hushållsstruktur 84
5.3 Anspråk på bostadsbeståndet 86
5.3.1 Allmänna synpunkter 86
5.3.2 Utrymmesstandard 87
5.3.3 Konsekvenser för beståndet 88

KAPITEL 6 BOSTADENS PRIS - HUSHÅLLENS UTGIFTER OCH BETALNINGSFÖRMÅGA 93

6.1 Allmänt 93
6.2 Kostnadsförutsättningar för bostadspriserna 95
6.2.1 Inledning 95
6.2.2 Produktionskostnader 96
6.2.3 Kapitalkostnadsvillkor 99
Flerfamiljshus, hyresrätt 99
Flerfamiljshus, bostadsrätt 103
Småhus, äganderätt 103
6.2.4 Drift, underhåll och bränsle 104
Flerfamiljshus 104
Småhus 106
Utvecklingen under senare tid 107
6.2.5 Sammanfattning 107
6.3 Bostadsmarknadens prisstruktur 110
6.3.1 Inledning 110
6.3.2 Hyresrätt 110
6.3.3 Bostadsrätt 115
6.3.4 Äganderätt 118
Uppgiftsunderlag 118
Förvärvspriser 119
Årsutgift 121
6.3.5 Prisbegreppet vid bostadsrätt och äganderätt 127
Ränta på eget insatt kapital 127
Förmögenhetsförändringar 128

6.4 Fastighetsomkostnader och bostadspriser 130
6.4.1 Allmänt 130
6.4.2 Fastighetsomkostnader och hyror 131
6.4.3 Kommentarer 131
6.5 Hushållens nettoutgift 133
6.5.1 Definition 133
6.5.2 Beräknade nettoutgifter i nybyggda hus 133
6.5.3 Skatteeffekter för ägda lägenheter 137
6.6 Hushållens inkomster och bostadsförhållanden 139
6.6.1 Allmänt om hushållens ekonomiska situation 139
6.6.2 Inkomst - bostadsutrymme 140
6.6.3 Inkomst - utrustningsstandard 146
6.6.4 Inkomst - upplåtelseform 147
6.6.5 Inkomst - bostadsutgift 150
6.6.6 Sammanfattning 155
6.7 Bostadens pris. Principer och mål 157
6.7.1 Den nuvarande situationen 157
6.7.2 Två fördelningsproblem 158
6.7.3 Balans i bostadsförsörjningen 158
6.7.4 Likvärdiga priser vid nyttjade 159
6.7.5 Likvärdiga priser vid förvärv 163
6.7.6 Ett tredje fördelningsproblem 164
6.7.7 Prisnivå i nyproduktionen 165
6.7.8 Priser i det äldre beståndet 166
6.8 Aspekter på bostadsstöd till hushåll 167
6.8.1 Prisnivå och hushållsstöd 167
6.8.2 Betalningsförmåga vid låg inkomst 168
6.8.3 Betalningsförmåga och barnantal 169
6.8.4 Krav på konstruktion av bostadsstöd 171
6.9 Överväganden 173
6.9.1 Priser 173
6.9.2 Hushållsstöd 175
Allmänna synpunkter 175
Fortsatt utredningsarbete 176
6.9.3 Avvägning prissänkning - hushållsstöd 176

KAPITEL 7 BOSTADSFINANSIERING 179

7.1 Terminologi 179

7.2 Nuvarande bostadsfinansiering vid nybyggnad 182

7.2.1 Allmänt 182

7.2.2 Lån under byggnadstiden 182

7.2.3 Enhetslån 183

7.2.4 Bostadslån, ränte- och paritetslån 185

Bakgrund och uppbyggnad 185
Utvecklingen sedan 1968 187

7.2.5 Paritetslåneutredningen 193

7.2.6 Diskussion om paritetslån 194

7.2.7 Kommentarer 196

Omfördelningsfrågan 196
Avskrivningsmöjlighet 197
Utvecklingsmöjlighet 199

7.3 Nuvarande bostadsfinansiering vid ombyggnad 200

7.4 Krav på bostadsfinansieringen 201

7.4.1 Allmänna erfarenheter 201

7.4.2 Rimliga priser i nyproduktionen och på bostadsmarknaden 202

7.4.3 Utjämning av kostnadsskillnader mellan upplåtelseformerna 205

7.4.4 Övriga styrande funktioner 206

7.4.5 Begränsningar 207

7.4.6 Kommentarer 207

7.5 Bostadsfinansieringens utformning vid nybyggnad 208

7.5.1 Allmänna synpunkter - de skilda paritetsproblemen 208

7.5.2 Subventionsfrågor 210

Historisk bakgrund 210
Kommentarer 211

7.5.3 Förutsättningar för alternativa lösningar 212

7.5.4 Bostadssocial finansieringsform 212

Utgångspunkter 212
Allmänna synpunkter 213
Terminologi 214
Rimligt pris i nyproduktionen - betalningsprocenten 215
Likvärdiga priser i bostadsbeståndet - utjämningsfaktorn 215
Konsekvenser 215
Exemplifiering 216
Kommentar 217

7.5.5 Förändringar av ränte- och paritetslån 218
Några allmänna synpunkter 218
Oförändrade förutsättningar i fråga om amorteringstid och räntor 219
Ändrade förutsättningar 220
Sänkt basannuitet och utsträckt amorteringstid på statslånet 221
System med dubbla basannuiteter 222
Kommentarer 223
7.5.6 Traditionella lån 224
Inledning 224
Traditionella lån utan subventioner 225
Traditionella lån med villkorslösa, stående subventioner 225
Traditionella lån med villkorslösa, ökande subventioner 226
Traditionella lån med villkorslösa, avtrappande subventioner 227
Kommentarer 229
7.5.7 Sammanfattande jämförelser 230
Inledning 230
Siffermässig jämförelse 231
Resultat - statsfinansiella konsekvenser 233
Resultat - konsekvenser för bostadspriserna 235
Kommentarer 237
7.5.8 Anknytning till befintlig bebyggelse 238
7.5.9 Kommentarer 239
7.6 Förslag till nytt lånesystem 241
7.6.1 Inledande synpunkter 241
7.6.2 Principiella överväganden 242
Sammanfattning 242
Kommentarer 244
7.6.3 Jämförelse mellan paritetslån och utjämningslån 246
Allmänna synpunkter 246
Kraven på systemen 247
Bostadsränta - basannuitet 248
Utjämningsfaktor - paritetstal 249
Byggprisförändringar - språng- och nivåförskjutningar 250
Tidsperspektivet 252
Redovisning 254
7.6.4 Förutsättningar för rimligt pris i nyproduktionen 254
7.6.5 Förutsättningar för rimliga bostadsprisrelationer 256
Allmänna synpunkter 256
Val av förutsättningar 257
Kapitalutgift i beståndet 257
Skillnader i standard och fräschör 259
Åldersberoende 259

Rimliga kapitalutgifter 260
Övervägande 262

7.6.6 Egen kapitalinsats 263

Inledning 263
Egen kapitalinsats i paritetslånesystemet 263
Egen kapitalinsats och utjämningslån 264

7.6.7 Praktiska frågor 265

Inledning 265
Bostadsränta för 1972 års produktion 265
Bostadsränta för 1973 och 1974 års produktion 266
Beslut om bostadsränta 266
Utjämningsfaktorer 267
Kapitalersättning 273
Bottenlånets övre gräns 274
De statliga lånens löptid 275
Låntagarens ansvar 276
Finansieringsunderlag 278
Författningsfrågor 278

7.6.8 Statsfinansiella konsekvenser 278

Statens redovisning 278
Allmänt om beräkningar av statsfinansiella konsekvenser av utjämningslån 279
Statsfinansiella konsekvenser - omfördelning av kapitalkostnader i befintligt bestånd 280
Statsfinansiella konsekvenser - omfördelning av kapitalkostnader i tillkommande bestånd 281
Statsfinansiella konsekvenser - nya utjämningslån 283
Kommentarer 283

7.6.9 Utjämningslån och modernisering 284

7.6.10 Övergångsfrågor 285

Inledning 285
Finansieringsunderlag 286
Ränte- och paritetsbelånat bestånd 286
Kvarvarande ränte- och paritetslån 287
Övrigt 287

7.6.11 Sammanfattning av förslag 287

Inledning 287
Statens roll i långivningen 288
Förslagen i korthet 288

7.7 Anpassning till skilda skattemässiga förutsättningar 290

7.7.1 Utgångspunkter 290

7.7.2 Allmänna förutsättningar 290

Beskrivning av skillnader 290
Ny finansieringsform 293
Alternativ 293
Val av kostnadsnivå 293

7.7.3 Bostadsfinansiering om skatteneutralitet råder 294

7.7.4 Bostadsfinansiering om skatteneutralitet inte råder 294
Lågräntealternativ 294
Val av jämförelseobjekt 296
Beskattningsförutsättning 297
Utjämningslån - hyresrätt 297
Utjämningslån - hyresrätt och äganderätt 298
Konsekvenser på sikt 299
7.8 Aspekter på totalfinansiering 302
7.8.1 Inledning 302
Direktiven 302
Andra utredningar 303
7.8.2 Begreppet totalfinansiering 304
Lån från botten till toppen 304
Lån från projektering till rivning 305
Långivningens institutionella former 307
7.8.3 Bottenlån och bostadslån - fullständig finansiering 307
Allmänna synpunkter 307
Sammanfattning 309
7.8.4 Byggnadslån och fastighetslån - integrerad finansiering 310
Allmänna synpunkter 310
Sammanfattning 311
7.8.5 Institutionella former - bostadsbank 314
Allmänna synpunkter 314
Sammanfattning 316
7.8.6 Avslutande kommentarer 317

KAPITEL 8 BOSTADSMILJÖ 319
8.1 Inledning 319
8.2 Erfarenheter och kunskap 321
8.2.1 Det presenterade materialet 321
Undersökning i Göteborg 321
Andra undersökningar 324
8.2.2 Några synpunkter på bostadsmiljö - utformning och innehåll 325
8.3 Krav på bostadsmiljön 326
8.3.1 Allmänna synpunkter 326
8.3.2 Topografi, geografisk belägenhet m m 327
8.3.3 Det kommunala ansvaret 327
8.4 Överväganden 329

KAPITEL 9 BOENDEDEMOKRATI 333

9.1 Inledning 333

9.2 Frågeställningen 334

9.2.1 Utredningsdirektiven 334

Bakgrund och boendeutredningens uppdrag 334
Bygglagutredningen 335
Utredningen om den kommunala demokratin 335

9.2.2 Riksdagsbehandling 336

Allmänt 336
Sanering 337

9.2.3 Något om gällande förhållanden 338

Hyresgästinflytande vid sanering 338
Saneringens omfattning i det enskilda fallet 341
Hyresgästs ställning enligt bostadssaneringslagen 342
Kommentarer 342

9.2.4 Avgränsning av ämnet 342

9.2.5 Kommentarer 344

9.3 Medinflytande i arbetslivet. Erfarenheter och utveckling 347

9.3.1 Inledning 347

9.3.2 Det första företagsnämndsavtalet 348

9.3.3 1966 års företagsnämndsavtal 349

9.3.4 Facklig nyorientering 450

9.3.5 DEFFs syn på medinflytandet 352

9.3.6 Statliga utredningsinitiativ och lagstiftning 353

9.3.7 Sammanfattning 354

9.4 De olika upplåtelseformerna 357

9.4.1 Inledning 357

9.4.2 Hyresrätt 357

9.4.3 Bostadsrätt 359

9.4.4 Äganderätt 361

9.4.5 Sammanfattning 362

9.4.6 Kommentarer 362

9.5 Erfarenheter från hyresrättssektorn 364

9.5.1 Allmänt 364

9.5.2 Hyresgäströrelsen 364

9.5.3 Inflytande genom förhandling 366

9.5.4 Inflytande direkt i förvaltningen 369

9.5.5 Hyresrätt i föreningsform 371

9.5.6 Dansk lagstiftning om boendeinflytande 372
9.5.7 Kommentarer 374
9.6 Ökat boendeinflytande - några frågeställningar och konfliktpunkter 375
9.6.1 Inledning 375
Alla hyresgästers lika rätt till inflytande 376
Beslutsformer 376
Effektivitet i fastighetsförvaltningen 377
Inflytande från de boende resp från de anställda 378
9.6.2 Exemplifiering från saneringsverksamheten 378
Allmänt 378
Intressenterna 379
Några målkonflikter 380
Kommentarer 382
9.6.3 Restriktioner i gällande lagstiftning 383
9.7 Allmänna synpunkter 386
9.7.1 Inledning 386
9.7.2 Grundläggande förutsättningar 387
9.7.3 Den enskilda lägenheten 388
Allmänna standardändringar 388
Hyresgästens rätt 388
Alternativ utformning av hyresavtal 391
9.7.4 Gemensamma frågor 392
9.7.5 Lagfäst förhandlingsrätt 393
9.7.6 Beslutsformer inom bostadsföretagen 396
Styrelserepresentation m m 396
Verksamhet inom bostadsföretagens nuvarande ramar 397
9.7.7 Förändrade företagsformer 400
9.7.8 Avslutande kommentarer 401

KAPITEL 10 PRÖVNING AV KÖPESKILLING VID SNAR FÖRSÄLJNING AV SMÅHUS 403
10.1 Inledning 403
10.1.1 Utredningsuppdraget m m 403
10.1.2 Förslag till 1974 års riksdag 404
10.2 Bakgrund
10.2.1 Köpeskillingsprövning vid statlig långivning 404
10.2.2 Kommunal borgen som förutsättning för lån 406

Gällande ordning m m 406
Vissa avgöranden om kommunal borgen 407

10.2.3 Villkor i samband med kommunal bostadsförmedling 408

10.2.4 Avtal mellan kommun och byggherre/köpare 409

10.2.5 Avtal av annat slag 412

10.2.6 Tomträtt 413

10.2.7 Markprispolitiken 414

10.2.8 Byggkonkurrensutredningen 414

10.2.9 Konsumentköplagen m m 415

10.2.10 Beskattning av realisationsvinst m m 415

Exempel på beräkning av realisationsvinst vid försäljning av fastighet 417

10.3 Vissa uppgifter om prisbildningen för småhus 417

Försäljningspriser för statligt belånade småhus. Telefonenkät 419

10.4 Överväganden och förslag 422

10.4.1 Inledning 422

10.4.2 Snar försäljning av statligt belånade småhus 422

Behov av åtgärder 422
Åtgärdernas utformning 424
Prisbedömning och prövningsperiodens längd mm 426
Redan beviljade lån 427
Kommentarer 427

10.4.3 Ytterligare synpunkter 427

Kommunala möjligheter 427
Åtgärder från byggherrar och kreditinstitut 428
Avslutande kommentarer 428

SAMMANFATTNING 431

Reservationer

av Alvar Andersson, Kjell A Mattsson och Ola Ullsten 451

av Sten Källenius och Arne Näverfelt 457

av Bo Turesson 462

Särskilt yttrande

av Erik Svensson 468

KONGL. BIBL.
- 2 APR 1974
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1974

Kronologisk förteckning

1. Orter i regional samverkan. A.
2. Ortsbundna levnadsvillkor. A.
3. Regionala prognoser i planeringens tjänst. A.
4. Ortsbundna produktionskostnader. A.
5. Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. U.
6. Förenklad konkurs m. m. Ju.
7. Barn- och ungdomsvård. S.
8. Rättegången i arbetstvister. A.
9. Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. U.
10. Data och näringspolitik. I.
11. Svensk industri. Delrapport 1. I.
12. Svensk industri. Delrapport 2. I.
13. Svensk industri. Delrapport 3. I.
14. Svensk industri. Delrapport 4. I.
15. Sänkt pensionsålder m. m. S.
16. Neutral bostadsbeskattning. Fi.
17. Solidarisk bostadspolitik. B.

Statens offentliga utredningar 1974

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förenklad konkurs m. m. [6]

Socialdepartementet

Barn- och ungdomsvård. [7]
Sänkt pensionsålder m. m. [15]

Finansdepartementet

Neutral bostadsbeskattning. [16]

Utbildningsdepartementet

Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. [5]
Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. [9]

Arbetsmarknadsdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Orter i regional samverkan. [1] 2. Ortsbundna levnadsvillkor. [2] 3. Regionala prognoser i planeringens tjänst. [3] 4. Ortsbundna produktionskostnader. [4]
Rättegången i arbetstvister. [8]

Bostadsdepartementet

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Solidarisk bostadspolitik. [17]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [10]
Industristrukturutredningen. 1. Svensk industri. Delrapport 1. [11] 2. Svensk industri. Delrapport 2. [12] 3. Svensk industri. Delrapport 3. [13] 4. Svensk industri. Delrapport 4. [14]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen

Allmänna Förlaget

KUNGL. BIBL.
- 2 APR 1974
STOCKHOLM

ISBN 91-38-01851-9