Bostadsförsörjning och bostadsbidrag

Slutbetänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna

1975:51

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

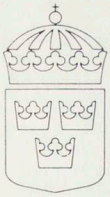
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Bostadsförsörjning och bostadsbidrag

Slutbetänkande av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna

1975:51

SOU



Statens offentliga utredningar
SOU:1975:51
Bostadsdepartementet

Bostadsförsörjning och bostadsbidrag

Slutbetänkande av boende- och bostads-
finansieringsutredningarna
Stockholm 1975

Omslag Johan Hillborn
ISBN 91-38-02427-6
Göteborgs Offsettryckeri AB,
Stockholm 1975

Till Statsrådet
och chefen för bostadsdepartementet

Detta betänkande lämnas gemensamt av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. I anslutning till betänkandet publiceras samtidigt en volym bilagor SOU 1975:52.

Ordförande i de båda utredningarna är riksdagsledamot 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, länsråd Maj-Britt Sandlund och förbundsordförande Erik Svensson. Ledamöter i bostadsfinansieringsutredningen är riksdagsledamöterna Birgitta Dahl, Kjell A Mattsson, Ivar Nordberg, Bo Turesson och Ola Ullsten, f d riksdagsledamot Einar Henningsson samt direktör Arne Näverfelt och förbundsordförande Erik Svensson.

Betänkandet behandlar bostadsförsörjningen inför 1980-talet, ökat hyresgästinflytande och förbättrade bostadsbidrag. Den senare frågan har beretts av en arbetsgrupp inom utredningen bestående av Birgitta Dahl, ordförande, Alvar Andersson och Ola Ullsten och närmast ansvarig för den delen av sekretariatsarbetet har varit Sven Åke Andersson.

Reservationer har lämnats, gemensamt av Alvar Andersson och Kjell A Mattsson, gemensamt av Arne Näverfelt, Sten Källenius och Bo Turesson med instämmande i viss fråga av Alvar Andersson och Kjell A Mattsson och med instämmande i annan fråga av Ola Ullsten, av Erik Svensson, av Bo Turesson och av Ola Ullsten. Särskilda yttranden har lämnats gemensamt av Alvar Andersson, Kjell A Mattsson och Ola Ullsten samt av Bo Turesson.

Utredningarna har härmed avslutat sitt arbete.

Stockholm i juli 1975

Per Bergman

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

/Esbjörn Olsson

Innehåll

Sammanfattning 19

Kapitel 1 *Utredningsarbetet* 35
1.1 Direktiv, tilläggsdirektiv, uppdrag 35
1.1.1 Direktiv för boendeutredningen 35
1.1.2 Direktiv för bostadsfinansieringsutredningen 38
1.1.3 Övriga uppdrag från regeringen 38
1.2 Arbetsformer m m 39
1.2.1 Utredningarnas sammansättning 39
1.2.2 Samarbete mellan de båda utredningarna m m 40
1.3 Redovisning av arbetet m m 40
1.3.1 Betänkanden 40
1.3.2 Promemorior m m 41
1.3.3 Remissyttranden 43

Kapitel 2 *Bostadspolitiken inför 1980-talet* 45
2.1 Några utgångspunkter 45
2.1.1 Riksdagsbeslutet 1974 45
2.1.2 Bostadsmarknadsläget 46
2.1.3 Bostadsstandard 46
2.1.4 Miljö- och segregationsproblem 47
2.2 Mål för bostadspolitiken 48
2.2.1 Allmän inriktning 48
2.2.2 Den sociala och fysiska miljön 49
– Social miljö och verksamheter 49
– Fysisk miljö 50
– Lägenheter 51
– Utrymmesstandard 51
2.2.3 Fördelningsfrågor 52
– Bostadsbidrag 52
– Likvärdiga ekonomiska villkor för olika upplåtelseformer 52
2.2.4 De boendes inflytande 53
2.2.5 Bostadsproduktionen 53
2.3 Bostadspolitiska medel 54
2.3.1 Nuvarande medel och ansvarsfördelning 54
2.3.2 Behov av reformer 56

Kapitel 3 *Bostadsmiljö* ... 59
3.1 Bostadsmiljön i ett vidgat perspektiv ... 59
3.2 Något om utvecklingen under efterkrigstiden ... 62
3.2.1 Planeringssituationen ... 62
3.2.2 Något om produktionsteknikens betydelse för bostadsmiljön ... 65
– Bakgrund ... 65
– Flerfamiljshus ... 65
– Småhus ... 66
– Några kommentarer ... 67
3.2.3 Bostadsmiljön i normer och stadsplanetävlingar ... 67
– Inledning ... 67
– Hustyper – normer m m ... 69
– Hustyper i stadsplanetävlingar ... 69
– Gångavstånd ... 69
– Trafiksystem – normer m m ... 70
– Trafiksystem i stadsplanetävlingar ... 70
– Friytor och landskap – normer m m ... 70
– Friytor och landskap i stadsplanetävlingar ... 71
– Grannskapsenheten – normer m m ... 72
– Grannskapsenheten i stadsplanetävlingar ... 74
3.3 Sociala aspekter på bostadsmiljön ... 75
3.3.1 Inledning ... 75
3.3.2 Sociala kontakter och social förankring ... 77
3.3.3 Bebyggelsens skala m m ... 80
3.3.4 Familjestruktur m m ... 81
3.3.5 Flyttningar ... 83
3.3.6 Några bostadssociala problem ... 84
3.3.7 Hur skall social otrygghet och isolering kunna avhjälpas? ... 88
3.4 Verksamheter ... 88
3.4.1 Inledning ... 88
3.4.2 Typer av verksamheter ... 90
3.4.3 Ansvarsfördelning ... 91
3.4.4 Något om kommunal planering av verksamheter ... 91
3.4.5 Förutsättningar för verksamheter ... 93
– Fysiska förutsättningar ... 93
– Personella förutsättningar ... 94
– Ekonomiska förutsättningar ... 94
3.5 Ortsbundna bostadsvillkor ... 95
3.6 Några gruppers situation ... 97
3.6.1 Barn ... 98
3.6.2 Pensionärer ... 100
3.6.3 Förvärvsarbetande kvinnor ... 103
3.6.4 Några kommentarer ... 105
3.7 Kunskap och bostadsutformning ... 105
3.7.1 Inledning ... 105
3.7.2 Bostadssociologins framväxt och inriktning ... 106

3.7.3 Synpunkter på boendeforskningen 107
3.7.4 Något om sättet att beskriva planer för fysisk miljö . 110
3.7.5 Några synpunkter på normer 112
– Sektorsbundna normer 112
– Några effekter av normer 113
– Normer för fysisk planering 114

Kapitel 4 *Bostadssegregation* 115
4.1 Bakgrund 115
4.2 Begreppsbestämning 116
4.3 Uppgifter om segregation 117
4.3.1 Betänkandet Solidarisk bostadspolitik 117
4.3.2 Några undersökningar 118
4.3.3 Kommentarer 120
4.4 Segregationens orsaker 120
4.5 Segregationens effekter 122
4.5.1 Några värderingar 122
4.5.2 Effekter av ålderssegregation 122
4.5.3 Effekter av socioekonomisk segregation 123
– Vilka människor påverkas mest? 123
– Är effekterna mer negativa i vissa typer av segregerade bostadsområden än andra? 125
– Hur påverkas kontaktmönstret av segregation? .. 127
4.5.4 Effekter av etnisk segregation 129
4.6 Kommentarer 130
4.6.1 Möjligheter till beskrivning 130
4.6.2 Orsaker och verkningar 131
4.6.3 Avslutande synpunkter 132

Kapitel 5 *Lägenheter och hushåll – nuläge och förändringar* 135
5.1 Inledning 135
5.2 Förhållanden år 1975 137
5.2.1 Källor 137
5.2.2 Hus och lägenheter 137
– Kalkylförutsättningar 137
– Antal lägenheter år 1975 och fördelningen på hustyp 138
– Genomsnittlig lägenhetsstorlek och beståndets fördelning på lägenhetstyper 140
– Lägenheternas utrustningsstandard 141
5.2.3 Bostadspriser och upplåtelseformer 142
– Lägenheter upplåtna med hyresrätt 143
– Lägenheter upplåtna med bostadsrätt 145
– Lägenheter upplåtna med äganderätt 146
5.2.4 Hushållens bostadsstandard 147
– Antal hushåll och hushållsstrukturen 147
– Hushållsstrukturen i flerfamiljshus och småhus .. 148
– Utrymmesstandard och trångboddhet 149

– Olika hushållstypers utrymmesstandard 150
– Fördelningen mellan olika hushållstyper 153
– Modernitet 154
– Bostadsutgift 155
5.3 Förändringar i behov och anspråk på lägenheter 157
5.3.1 Inledning 157
5.3.2 Befolkningsförändringar 159
5.3.3 Antal hushåll 160
– Bakgrund och antaganden 160
– Nettotillskott av hushåll 162
5.3.4 Hushållstyper 163
– Ålder och storleksfördelning 163
– Barnfamiljer 166
5.3.5 Anspråk på lägenhetsbeståndet 166
– Antal lägenheter 166
– Utrustningsstandard 167
– Genomsnittlig utrymmesstandard 167
– Synpunkter på trångboddhet och fördelning av utrymme 171
– Sammanfattande bedömning av anspråk på utrymme 172
– Lägenhetstyper 174
– Upplåtelseformer och hustyper 175
5.4 Förändringar av lägenhetsbeståndet 177
5.4.1 Förändringarnas allmänna riktning 177
5.4.2 Förändring av nuvarande bestånd 178
5.4.3 Nybyggnad och ombyggnad 181
– Antal lägenheter 181
– Antal rumsenheter 181
5.5 Bostadsinvesteringar 182

Kapitel 6 *Goda bostäder och allsidig hushållssammansättning – överväganden och förslag* 185
6.1 Bostadsmiljön inför 1980-talet 185
6.1.1 En helhetssyn på boendet 185
6.1.2 Nya förutsättningar och krav inför 1980-talet 186
– Hushållsstrukturen m m 186
– Familjen och barnen 187
– Pensionärer och handikappade 189
6.1.3 Är bostadssegregation ofrånkomlig? 190
6.1.4 Sociala kontakter och gemensamma miljöer – mål och medel inför 1980-talet 192
6.1.5 Avslutande kommentarer 193
6.2 Lägenheter och bostadsstandard 193
6.2.1 Aktuella tendenser i utvecklingen 193
6.2.2 Utrustningsstandarden 194
6.2.3 Utrymmesstandard och produktionsinriktning 195
6.2.4 Bostadsbyggandets omfattning 196

6.3 Kommunala åtgärder för bostadsförsörjningen 197
6.3.1 Kommunens roll – bakgrund 197
6.3.2 Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m 198
6.3.3 Allmänna överväganden – krav på kommunen 200
6.3.4 Kommunens styrmedel 201
6.3.5 Ny lag om bostadsförsörjningen m m – allmän motivering 202
– Ny eller ändrad lag 202
– Lagens syfte 202
– Samverkan mellan kommuner 206
– Kommunens ekonomiska insatser 207
– Bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering 208
– Kommunens information 213
– Övriga frågor 214
6.3.6 Kostnadsfördelningsfrågor m m 214
– Bakgrund 214
– Begreppsbestämning m m 215
– Avgränsningar 219
– Kommentarer 220
– Överväganden 221
6.4 Fysisk planering och byggnadslov 222
6.4.1 Byggnadslagstiftningen 222
– Byggnadslagen (BL) 222
– Byggnadsstadgan (BS) 222
6.4.2 Pågående översyn av byggnadslagstiftningen 223
6.4.3 Allmänna överväganden 224
6.4.4 Allmän föreskrift om planläggning – förslag 225
6.4.5 Sociala krav, möjligheter att inrymma verksamheter m m – förslag 225
6.4.6 Byggnadslovsprövning: lägenhetsfördelning m m – förslag 226
6.5 Finansieringsfrågor m m 227
6.5.1 Ingångsvärde och låneunderlag vid ombyggnad 227
– Riksdagsbehandling 227
– Nuvarande beräkningsprinciper 228
– Nuvarande beräkningsmetoder 228
– Beskattningsfrågor 230
– Vissa ekonomiska förutsättningar för förvärv och ombyggnad av bostadshus – överväganden och förslag 232
– Finansiering och beskattning 233
6.5.2 Sammanslagning av bostadslägenheter 233
– Inledning 233
– Bostadslån för ombyggnad 233
– Styrning genom bostadsfinansieringsförordningen . 234
– Bidrag för lägenhetssammanslagningar 234

– Låneunderlag vid nybyggnad ... 235
6.5.3 Fysisk miljö ... 236
– Tomt och grundberedning ... 236
– Finplanering och tomtutrustning ... 237
6.5.4 Låneunderlag och pantvärde – allmänt ... 239
– Bakgrund ... 239
– Överväganden ... 239
6.6 Skydd mot vräkning ... 240
6.6.1 Allmänna överväganden ... 240
6.6.2 Nuvarande ordning m m ... 241
6.6.3 Ökat skydd mot avhysning vid betalningsförsummelse 243
6.7 Anvisnings- och företrädesrätt till bostäder och lokaler ... 245
6.7.1 Kort om bakgrunden ... 245
– Direktiv m m ... 245
– De kommunala bostadsförmedlingarna ... 245
– Kommuns bostadsanvisningsrätt som följd av statliga lånebestämmelser m m ... 247
6.7.2 Allmänna överväganden ... 249
– Vissa statliga initiativ ... 249
– De kommunala bostadsförmedlingarnas roll ... 250
– Några frågor vid anvisning av bostad ... 251
– Inriktning av åtgärder ... 253
6.7.3 Bostadslägenheter – överväganden och förslag ... 255
6.7.4 Lokaler – överväganden ... 259

Kapitel 7 *Några frågor om inflytande i boendet* ... 261
7.1 Våra utgångspunkter ... 261
7.2 Avgränsningar ... 263
7.3 Lagreglerade former för hyresgästinflytande ... 265
7.3.1 Individuellt inflytande ... 265
7.3.2 Kollektivt inflytande ... 266
– Upprustning och ombyggnad ... 266
– Miljöförbättring ... 267
– Tvångsförvaltning ... 267
– Gemensamhetsanläggning ... 267
– Hyresregleringslagen ... 268
– Hyreslagen ... 268
7.4 Något om insyn och information i fråga om bostadsförvaltning ... 269
7.4.1 Inledning ... 269
7.4.2 Förutsättningar för olika fastighetsägare ... 269
7.4.3 Jämförelse med förhållandena på arbetsmarknaden . 270
7.4.4 Överväganden ... 271
7.5 Ökat hyresgästinflytande – överväganden och förslag ... 272
7.5.1 Bakgrund ... 272
– Hyresgäströrelsen ... 272
– Förhandlingssystemet ... 272
– Reformer under senare år m m ... 274

7.5.2 Upprustning till lägsta godtagbara standard 275
– Gällande förhållanden 275
– Överväganden och förslag 276
7.5.3 Upprustning över lägsta godtagbara standard 277
– Gällande förhållanden 277
– Överväganden och förslag 277
7.5.4 Åtgärders utförande 282
– Tidpunkt för åtgärders utförande 282
– Rätt att påverka åtgärder som hyresvärd utför i bostadslägenhet 282
7.5.5 Fastighetsägares informationsskyldighet 285
– Gällande förhållanden 285
– Överväganden och förslag 286
7.6 Ändrade beslutsformer i allmännyttiga bostadsföretag 287
7.6.1 Bakgrund och tidigare ställningstaganden 287
7.6.2 Avgränsningar 288
7.6.3 Företagsformer 289
– Aktiebolag 289
– Stiftelse 291
7.6.4 Vissa allmänna förutsättningar 291
7.6.5 Decentraliserat besluts- och verksamhetsansvar 292
– Delegation av beslutanderätt i aktiebolag 293
– Delegation av beslutanderätt i stiftelse 294
7.6.6 Försöksverksamhet m m 294
7.6.7 Några utvecklingslinjer 296
– Områdesstyrelse 297
– Kvartersråd 297
– Kommentarer 298
7.7 Övertagande av saneringsmogna hyreshus i vissa fall m m ... 299
7.7.1 Uppdraget 299
– Direktiv 299
– Riksdagsbehandling m m av frågor med anknytning till utredningarnas uppdrag 300
7.7.2 Saneringsplaneringen – kommunernas roll 301
– Omodernt och halvmodernt bostadsbestånd 301
– Bostadssaneringsprogram 301
– Fysisk planering 301
– Bostadssaneringslagen m m 301
– Förköpslag, expropriationslag m m 302
– Markförvärvslån och tomträttslån 306
7.7.3 Förvärv och ombyggnad i bostadsrättsform 306
– Ägarform – allmänt 306
– Bostadsrättslagen – allmänt 307
– Beskattning av bostadsrättsförening 307
– Statliga bostadslån 308
– Förbättringslån 309
– Andra låneformer 309

– Bidrag m m som kan utgå i samband med ombyggnad ... 309
– Bostadsrättsföreningsbildning ... 310
– Förvärv ... 310
– Förvärvspris ... 310
– Kvarvarande hyresgäster ... 311
– Ombyggnad – modernitetsgrad ... 311
– Lägenhetsfördelning ... 311
7.7.4 Vissa andra ägarformer än bostadsrättsföreningar ... 312
– Handelsbolag ... 312
– Samäganderätt ... 312
7.7.5 Vissa utländska ägarformer ... 313
– Allmänt ... 313
– Finland ... 314
– Förbundsrepubliken Tyskland ... 315
– Frankrike ... 315
7.7.6 Överväganden och förslag ... 316
– Hyresgästers övertagande av saneringsmogna hyreshus – allmänt ... 316
– Hyresgästers övertagande under förutsättning att ingångsvärdet inräknas i låneunderlaget vid ombyggnad ... 317
– Hyresgästers övertagande under förutsättning att låneunderlaget beräknas enligt oförändrade regler vid ombyggnad ... 318
– Behov av ändrade ägarformer ... 319
– Lägsta godtagbara standard för bostadsrättslägenheter ... 320
– Övrigt ... 320

Kapitel 8 *Bostadsbidragens utveckling och nuvarande regler* ... 321
8.1 Bostadsanskaffningslån och familjebidrag ... 321
8.2 Familjebostadsbidrag och trekronorsbidrag ... 322
8.3 Bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn ... 324
8.4 Kommunalt bostadstillägg till pensionärer ... 327
8.5 Kommunalt bostadstillägg till handikappade ... 328
8.6 Nuvarande regler ... 328
8.6.1 Bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn 328
– Allmänt ... 328
– Målgrupper ... 328
– Administration m m ... 329
– Bidragsregler och belopp m m ... 329
8.6.2 Bostadstillägg till pensionärer ... 331
– Allmänt ... 331
– Målgrupper ... 331
– Bidragsregler och belopp m m ... 331
– Bestämning av bidragsberättigande bostadskostnad. 332
– Bostadskostnadsfördelning ... 333

– Övriga bestämmelser ... 333
– Inkomstprövning ... 334
– Administration m m ... 334
8.6.3 Bostadstillägg till handikappade ... 335
– Allmänt ... 335
– Bostadsvillkor ... 335
– Bidragsstorlek m m ... 335
– Administration m m ... 336

Kapitel 9 *Boende- och inkomstförhållanden för hushåll med bostadsbidrag* ... 337
9.1 Omfattning och kostnader för olika stödformer ... 337
9.1.1 Bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn ... 337
9.1.2 Kommunala bostadstillägg till pensionärer ... 337
9.1.3 Kommunala bostadstillägg till handikappade ... 338
9.2 Barnfamiljer och hushåll utan barn ... 338
9.2.1 Barnfamiljer ... 338
– Antal bidragstagare och utveckling ... 338
– Familjetyp ... 338
– Boendeform ... 339
– Utrymmesstandard ... 340
– Inkomster ... 340
– Bostadspris ... 341
– Utgående bidragsbelopp ... 342
9.2.2 Hushåll utan barn ... 343
– Omfattning ... 343
– Boendeform ... 343
– Inkomster ... 343
– Bostadspris ... 344
– Utgående bidragsbelopp ... 344
9.3 Pensionärer ... 345
9.3.1 Antal bidragstagare och utveckling ... 345
9.3.2 Alderspensionärer ... 345
– Åldersfördelning ... 345
– Familjetyp ... 346
– Boendeförhållanden ... 346
– Inkomster ... 347
– Bostadspriser ... 347
– Utgående bidragsbelopp ... 348
9.3.3 Övriga personer med folkpension ... 349
– Åldersfördelning ... 349
– Familjetyp ... 350
– Boendeförhållanden ... 350
– Inkomster ... 350
9.4 Sambandet inkomst – bostadspris – bostadsstandard – bostadstillägg ... 351
9.4.1 En allmän beskrivning ... 351
9.4.2 Olika hushållsgruppers bostadskonsumtion ... 353

Kapitel 10 *Effekter av nuvarande bostadsbidrag och vissa förutsättningar för förändringar* 357
10.1 Dagens mål för bostadsbidragen 357
10.1.1 Bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn . 357
10.1.2 Bostadstillägg till pensionärer 358
10.1.3 Bostadstillägg till handikappade 358
10.2 Hur fungerar bostadsbidragen mot uppställda mål? 358
10.2.1 Inledning 358
10.2.2 Bostadstillägg till barnfamiljer 359
– Barnantal och hushållstyp 359
– Inkomster 359
– Bidragsbelopp 359
– Tilläggens bostadspolitiska effekt 360
10.2.3 Bostadstillägg till hushåll utan barn 361
10.2.4 Bostadstillägg till pensionärer 361
10.2.5 Bostadstillägg till handikappade 362
10.3 Problem inom de olika bostadsbidragssystemen 362
10.3.1 Ansvariga organ 362
10.3.2 Administrativa rutiner 363
10.3.3 Inkomstprövningen 364
– Inkomsten som mätare av ekonomisk bärkraft . . . 364
– Inkomstens aktualitet 365
– Effekter av sammanläggning av inkomster 365
10.3.4 Beräkningen av den bidragsgrundande bostadskostnaden 366
10.3.5 Åldersgränser 366
10.3.6 Sammanboendebegreppet 367
10.3.7 Samordningen mellan de olika formerna av bostadstillägg 367
10.4 Vissa förutsättningar för förändringar av bostadsbidragen . . 367
10.4.1 Framtida befolkningsutveckling och utveckling av hushållstyper 367
10.4.2 Framtida inkomst- och boendeförhållanden för olika hushållsgrupper 368
10.4.3 Ekonomisk bärkraft 371
– Hushållens storlek och sammansättning 371
– Disponibel inkomst 372
– Hyresbetalningsförmåga 373
– Bedömningar av betalningsförmågans framtida utveckling 375

Kapitel 11 *Förbättrade bostadsbidrag – överväganden och förslag* . 377
11.1 Motiv och principer för bostadsbidrag 377
11.1.1 Allmänt syfte 377
11.1.2 Bostadspolitiskt syfte 377
11.1.3 Utformning 378
11.2 Utformning av bostadsbidrag 380
11.2.1 Inledning 380

11.2.2 Beskattade bostadsbidrag 382
– Bakgrund 382
– Övervägande och beräkningar 384
– Sammanfattande synpunkter 390
11.2.3 Bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn . 392
– Inledning 392
– Utformning av bostadsbidragssystemet 394
– Justeringar i grundsystemet 397
– Övre hyresgränser 400
– Reducering av bostadsbidragen m m 403
– Bidragsbelopp 404
– Övriga frågor 405
11.2.4 Bostadsbidrag till pensionärer 407
– Inledning 407
– Utjämning av beloppen 407
– Likartade regler i övrigt 411
– Rätt för vissa folkpensionärer att få bostadsbidrag till hushåll utan barn 412
11.2.5 Särskilda frågor 417
– Åldersgränser för bostadsbidrag 417
– Reducering av bostadsbidrag p g a för stor bostad . 419
– Bostadsbidrag till handikappade 421
– Bostadsbidrag till barn som vårdas på institutioner . 422
– Utvecklingsstörda ungdomar över 17 år 423
– Bostadsbidrag till föräldrar som inte har barnet stadigvarande hos sig 423
– Sammanboende 424
11.3 Inkomstprövning m m 427
11.3.1 Allmän bakgrund 427
11.3.2 Tidigare utredningar 428
11.3.3 Olika möjligheter till inkomstprövning 430
– 1 Ett inkomstbegrepp inom beskattningens ram .. 430
– 2 En självdeklarerad framtida inkomst 433
– 3 Den sjukpenninggrundade inkomsten 434
11.3.4 Övervägande och förslag 434
11.3.5 Särskilda frågor 436
11.4 Administration och ansökningsförfarande m m 438
11.4.1 Inledning 438
11.4.2 Förenklat ansökningsförfarande 439
– Blanketter 442
11.4.3 Omprövning under året 443
– Månadsvis ändring av löpande bostadsbidrag 443
– Anpassning av bostadsbidraget till ökade bostadsutgifter 444
11.4.4 Retroaktivitet m m 445
– Minimibelopp 445
11.4.5 Förmögenhet 446
– Nuvarande regler 446

– Höjning av förmögenhetsgränsen ... 446
– Förslag ... 447
– Förbättrade kontrollmöjligheter ... 447
11.4.6 Bostadsutgiftsberäkning ... 449
– Nuvarande regler ... 449
– Samordning av reglerna ... 450
11.4.7 Ansvarigt organ ... 451
– Bakgrund ... 451
– Nuvarande system ... 452
– Skäl för och emot en överföring till försäkringskassorna ... 453
– Tillsynsmyndighet, besvärsordning ... 455
– Kostnader ... 456
– Personalfrågor ... 456
– Förslag ... 456
11.5 Kostnader för och genomförande av föreslagna åtgärder ... 457
11.5.1 Nuvarande totalkostnader och fördelning mellan stat och kommun ... 457
11.5.2 Kostnadsökningar på grund av våra förslag ... 458
11.5.3 Övergångskostnader ... 459
11.5.4 Administrationskostnader ... 459
11.5.5 Framtida kostnadsfördelning mellan stat och kommun ... 459
11.5.6 Genomförande ... 460

Reservationer ... 461

Särskilda yttranden ... 477

Bilaga 1 *Barn och bostadsmiljö (Jämförelse av skilda undersökningars resultat beträffande effekter för barn av bostadsområdens fysiska utformning)* ... 479
Bilaga 2 *Pensionärernas hälsotillstånd och psykiska status* ... 485
Bilaga 3 *Användning av faktoranalys för beskrivning av vissa bostadsförhållanden – exempel* ... 487
Bilaga 4 *Några hypoteser om segregationsbefrämjande faktorer* ... 489
Bilaga 5 *Förslag till lag om bostadsförsörjningen m m samt kommentarer* ... 491
Bilaga 6 *Förslag till förordning om bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering samt kommentarer* ... 497
Bilaga 7 *Ändring i byggnadsstadgan* ... 503
Bilaga 8 *Ändring i bostadsfinansieringsförordningen* ... 507
Bilaga 9 *Statliga bidrag till lägenhetssammanslagning* ... 509
Bilaga 10 *Förslag till lag om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall samt kommentarer* ... 511
Bilaga 11 *Ändring i bostadssaneringslagen m m* ... 521
Bilaga 12 *Ändring i hyreslagen* ... 527

Bilaga 13 *Ändring i bostadsrättslagen* 533
Bilaga 14 *Krav på standard vid bostadsrättsupplåtelse* 535
Bilaga 15 *Förslag till förordning om bostadsbidrag m m samt kommentarer* 539
Bilaga 16 *Lagändring om bostadsbidrag till folkpensionär samt kommentarer* 551

Sammanfattning

Utgångspunkter

Bostadspolitiken skall inte bara handla om lägenheter och hushållens möjligheter att efterfråga en viss lägenhetsstandard. Den måste också omfatta den yttre miljön och de sociala förhållandena i ett bostadsområde.

Inför 1980-talet är en helhetssyn på bostaden angelägen. De flesta lägenheter är moderna och utrymmesstandarden har höjts. Stora skillnader i bostadsstandard mellan olika hushåll finns likväl kvar. Det finns stora skillnader ifråga om fysisk miljö och service mellan olika bostadsområden liksom klara tendenser till social skiktning, med olika befolkningsgrupper i skilda bostadsområden. Denna situation är i hög grad en följd av utvecklingen på andra samhällsområden. Åtgärder inom bostadspolitiken för att skapa goda bostadsförhållanden och motverka segregation behöver därför kompletteras med andra åtgärder, t ex inom familje-, inkomst- och skattepolitiken.

Vi behandlade bostadspriser och finansiering i betänkandena Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17, 18 och 32). Ett nytt bostadsfinansieringssystem infördes genom beslut av riksdagen år 1974. Också andra väsentliga förutsättningar för utredningsarbetet gavs genom riksdagsbeslut år 1974 med anledning av regeringens proposition 1974:150 om riktlinjer för bostadspolitiken m m.

I boendeutredningens första betänkande, Bostäder 1974–76 (SOU 1973:50), föreslogs bl a vissa kortsiktiga åtgärder som främst syftade till att begränsa beskattningens effekter på hushållens bostadskostnader och på produktionsinriktningen. Behovet av lägenhetsreserv och problem vid ett felaktigt fördelat eller för stort utbud av lägenheter behandlades i det för båda utredningarna gemensamma betänkandet Lägenhetsreserv (SOU 1974:57). I ett likaledes gemensamt betänkande (SOU 1975:12) behandlades frågan om totalfinansiering inom bostadssektorn från bostadspolitiska synpunkter.

I detta betänkande behandlar vi aspekter på bostadsförsörjningen inför 1980-talet, ett ökat hyresgästinflytande och förbättrade bostadsbidrag.

Förhållanden år 1975

Bostadssituationen i dag skiljer sig i grunden från den långvariga perioden av marknadsmässig bostadsbrist. Tillgången på lägenheter är i stort sett god i förhållande till efterfrågan. Produktionskapaciteten är tillräcklig för att tillgodose efterfrågan av nya bostäder. Bostadsproblemen är nu annorlunda än tidigare.

Trots stora förbättringar av lägenheternas utrustning och hushållens utrymmesstandard under den senaste femårsperioden kvarstår betydande brister. Omkring 15 % av lägenheterna saknar således eget bad eller dusch. Mellan 5 och 10 % av hushållen har ett så litet bostadsutrymme att det bor mer än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade (den s k trångboddhetsnormen II).

Det finns också hushåll med så liten betalningsförmåga att de inte kan efterfråga de bättre bostäderna ens med stöd av bostadstillägg. Vi anser att en av de angelägnaste uppgifterna för bostadspolitiken är att förbättra bostadsförhållandena för dessa hushåll.

Den fysiska och sociala miljön är otillfredsställande i många bostadsområden. Detta beror bl a på ensidig sammansättning av bostadsbestånd och befolkning och brist på kontaktskapande verksamheter och social omsorg för såväl barn som vuxna.

Bostadsförsörjningen inför 1980-talet

Utnyttjande av nuvarande bestånd

Av de bostäder som finns idag kommer inemot 95 % räknat i antal rumsenheter att användas även om tio år. De svarar då för omkring 80 % av det totala utbudet. I ett tioårigt perspektiv måste således anspråken på bostäder till stor del tillgodoses *inom* nu befintliga bostadsområden och genom förändringar av dessa. Vi anser att insatser för att förbättra fysisk och social miljö är nödvändiga. Det är därvid viktigt att beslut i olika organ och i olika frågor verkar i samma riktning.

Hushåll och familjesituation

Befolkningen och antalet hushåll kommer att öka långsamt. Hushållens sammansättning förändras däremot avsevärt.

Barnfamiljer och pensionärshushåll beräknas vid mitten av 1980-talet vardera omfatta omkring 30 % av hushållen. De förstnämnda beräknas innefatta ungefär halva befolkningen och de senare 20 %. Antalet hushåll med endast en och två medlemmar ökar starkt, främst på grund av förändringar i befolkningens åldersfördelning.

Familjens situation kommer under de närmaste åren sannolikt att påverkas främst av fortsatt ökat förvärvsarbete bland kvinnorna samt av andra förhållanden som verkar för jämställdhet mellan män och kvinnor.

Det finns bostadsmiljöer som inte tillgodoser de krav kvinnorna/barnen/familjerna har rätt att ställa. Det innebär att barnens behov av goda levnadsvillkor eftersätts och att kvinnornas förvärvsarbete försvåras. Sådana miljöer måste därför förändras. Först när både kvinnor och män har reell valmöjlighet kan deras ställning på arbetsmarknaden bedömas mer förutsättningslöst. För att vi skall kunna komma därhän krävs bl a gemensamma anordningar som kompletterar den enskilda bostadslägenheten.

Den förändrade föräldrarollen och familjens situation över huvud taget har hittills beaktats alltför litet i samhällsbyggandet. Det gäller inte endast barnomsorg utan även trafikplanering, arbetsplatslokalisering o d.

Bostadssegregation och social miljö

Bostadssegregation innebär att det finns påtagliga skillnader mellan olika bostadsområden i fråga om befolkningens sammansättning. Vi skiljer mellan olika typer av segregation. Dessa är dock inte oberoende av varandra: *ålderssegregation, socioekonomisk* segregation (efter exempelvis inkomst, utbildning) och *etnisk* segregation (som följd av invandrarnas bosättningsmönster).

I boendeutredningens direktiv anges att det är en angelägen bostadspolitisk uppgift att främja en allsidig hushållssammansättning i olika bostadsområden. Två skäl härtill anförs. Dels medför en skiktning av befolkningen risk för att olika befolkningsgrupper isoleras från varandra, vilket kan minska förståelsen dem emellan. Dels skapar en allsidig hushållssammansättning förutsättningar för ett jämnare utnyttjande av service av olika slag.

Vi anser att det är nödvändigt med insatser för att motverka orsakerna till och effekterna av segregation också för att barnen skall få en god uppväxtmiljö.

Bostadspolitiska åtgärder kan avlägsna hinder mot och öka förutsättningarna för allsidig hushållssammansättning. De kan dock inte skapa någon garanti för att inte segregation likväl uppkommer och inte heller ensamma bidra till en attitydförändring. Förståelse mellan grupper kan inte åstadkommas om inte levnadsvillkoren samtidigt blir mer lika. För detta krävs genomgripande åtgärder.

Åtgärder inom bostadspolitiken som kan bidra till en allsidig befolkningssammansättning kan avse bl a pris- och bostadskostnadsförutsättningar, kvalitetsförbättringar i vissa bostadsområden, ändrad lägenhetssammansättning samt ekonomiska och formella möjligheter för hushållen att få tillgång till goda bostäder.

De bostadssociala problemen sammanhänger till en del med att verksamheter och social omsorg i bostadsområdena inte ger det stöd som individer och hushåll är beroende av. Dessutom är många människor beroende av att det i bostadsområdet finns fungerande sociala kontakter. I åtskilliga fall kan brister i bostadsmiljöerna hänföras till den gemensamma delen av boendet. Det som finns utanför lägenhetens fyra väggar fungerar alltså inte tillfredsställande. Det finns en risk att det nu byggs

bostadsområden som huvudsakligen passar för familjer med en hemarbetande och med ekonomiska resurser att kompensera bristande gemensamma anordningar. Det är inför 1980-talet ytterst angeläget att uppmärksamma dessa frågor.

Även om betydelsen av den fysiska utformningen inte får överskattas bör boendeforskningen inriktas på att försöka utröna vilka faktorer som medverkar till att bostadsområdena blir "kontaktvänliga" samt händelse- och upplevelserika. Därvid bör även bebyggelsens skala, i vilken vi innefattar utbyggnadstakt o d, beaktas.

Boendedemokrati i vid bemärkelse ger de boende möjligheter att påverka sin miljö. Detta är i sig värdefullt och bör även ge förutsättningar för att utveckla ett socialt samspel.

Bostadsstandard och bostadsproduktion

Möjligheterna att få bort de omoderna och halvmoderna lägenheterna ter sig allmänt gynnsamma. Vi kan dock inte bortse från att det finns områden med stort antal lägenheter av låg standard i centralt belägna flerfamiljshus och ett utspritt bestånd av omoderna småhus som kan vålla särskilda problem.

De ekonomiska och legala förutsättningarna att modernisera äldre lägenheter har förbättrats under senare år genom ökat finansieringsstöd och genom tillkomsten av bostadssaneringslagen. Lägenheter med låg utrustningsstandard kräver alltjämt stor uppmärksamhet i den kommunala planeringen. En upprustning av lägenheterna behöver ofta följas av en förbättring av bostadsmiljön i övrigt.

Både befolkningsförändringar och ekonomiska faktorer talar för en fortsatt ökning av den genomsnittliga utrymmesstandarden. Problemet att tillgodose utrymmesbehovet kommer i ökande grad att bestå i att påverka fördelningen mellan hushållen så att inte vissa grupper släpar efter i utvecklingen.

Vi *föreslår* att den långsiktiga planeringen inriktas på en sådan sammansättning av bostadsbeståndet, att varje hushåll kan erhålla en lägenhet med kök och vardagsrum samt rum för föräldrar och eget rum för varje barn och annan hushållsmedlem.

För att uppnå detta mål för utrymmesstandarden och samtidigt åstadkomma förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i bostadsområdena krävs att lägenheternas storleksfördelning förändras i stora delar av det befintliga beståndet av flerfamiljshus. Det krävs vidare att nyproduktionen inriktas på genomsnittligt relativt stora lägenheter och på en varierad sammansättning i varje bostadsområde.

En konsekvens av målsättningen för utrymmesstandarden är att lägenheter för varaktigt boende bör omfatta minst två bostadsrum. Nybyggnad av enrumslägenheter bör således förekomma endast om det behövs genomgångsbostäder för ensamboende.

Vi anser det angeläget att husen byggs på ett sätt som möjliggör förändringar av lägenhetssammansättningen. Ansträngningar bör inriktas på att vid såväl nybyggnad som ombyggnad underlätta en framtida

sammanslagning av de minsta lägenhetstyperna. För mindre småhus bör finnas möjlighet till tillbyggnad.

Det är ännu för tidigt att bedöma hur de bostadspolitiska besluten år 1974 kommer att påverka efterfrågan och utbud samt fördelningen mellan olika upplåtelseformer. Osäkerhet råder också om i hur hög grad faktorer såsom inflation eller den tidigare bristsituationen har påverkat produktionsinriktningen.

Planeringen och nyproduktionen synes i stort vara inriktad på att tillgodose en aktuell efterfrågan. Liten hänsyn tas till behovet av komplettering och förändring av bostadsområden, exempelvis genom ändrad lägenhetsfördelning, byggande av lokaler och andra förhållanden som kan bidra till en allsidigare sammansättning av befolkningen och en rikare miljö. Dessa frågor skall i första hand behandlas i den kommunala planeringen. Åtgärder som bör prövas är att förtäta befintliga äldre småhusområden genom att där bygga hyres- och bostadsrättslägenheter och att vid varje nyexploatering bygga lägenheter av olika storlek och med olika upplåtelseformer.

Vi *anger* en nyproduktion av omkring 75 000 lägenheter eller 375 000 rumsenheter i genomsnitt per år *som riktpunkt* på lång sikt vid planering av bostadsförsörjningsåtgärder på riksnivå. Modernisering av äldre lägenheter, delvis i samband med sammanslagningar, uppskattar vi till 25 000–30 000 årligen. Vi anser det angeläget att bostadsområden med stor andel smålägenheter förändras genom sammanslagning av lägenheter.

Ny lag för bostadsförsörjningen

Allmänna riktlinjer bör gälla för hur kommunens verksamhet inom bostadsförsörjningen skall bedrivas. Vi anser att det finns anledning att i *lagstiftning formulera några krav som bör ställas på kommunen.* Dessa krav går längre än de skyldigheter som enligt bostadsförsörjningslagen nu gäller för kommunen.

Kommunen skall ha *ansvaret för en god bostadsförsörjning.* Den skall därvid verka för

att kommunens invånare och bostadssökande får tillgång till en ändamålsenlig bostadslägenhet och en i övrigt god bostadsmiljö,

att förutsättningar för allsidig hushållssammansättning skapas i kommunens olika delar.

För att främja bostadsförsörjningen skall kommunen också samråda med andra kommuner, som ingår i samma bostadsförsörjningsområde.

Dessa uppgifter innebär en viss förändring av kommunens ansvar. Förslaget innebär att det i lagstiftning slås fast att det lokala ansvaret för bostadsförsörjningen ligger hos *kommunen.* Detta ansvar har i praktiken godtagits i det övervägande antalet kommuner.

Vi *föreslår* också att statsmakterna anger vissa allmänna metoder som kommunerna skall tillämpa för att uppfylla bostadsförsörjningens krav. *Kommunens skyldigheter* kan sammanfattas på följande sätt.

Kommunen skall svara för

att bostadsförsörjningsprogram upprättas,
att bostadssociala inventeringar genomförs,
att kommunens invånare informeras om bostadsförsörjningen i kommunen.

Bostadsförsörjningsprogram är avsett att utgöra ett planeringsinstrument med en vidare inriktning än nuvarande bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram.

Mot bakgrund av kommunens allmänna bedömning av bostadsförsörjningsläget skall, starkt sammanfattat, programmet ange de investeringar inom bostadssektorn som kommunen anser bör genomföras under den följande femårsperioden.

De investeringar som kommer i fråga kan avse komplettering och förändring av befintliga bostadsmiljöer, ombyggnad eller nybyggnad av lokaler för att erbjuda bättre förutsättningar för service och verksamheter, förändring av den fysiska miljön m m samt ombyggnad och nybyggnad av bostadslägenheter. Genom att sammanföra nuvarande bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram och vidga innebörden markeras den helhetssyn som vi anser bör prägla kommunens insatser för bostadsförsörjningen.

Vi vill understryka betydelsen av att alla investeringsplaner kan sammanfattas för kommundel eller bostadsområde. Detta är nödvändigt för att en realistisk bedömning av vilka åtgärder som krävs för att undanröja brister i ett bostadsområde skall kunna göras.

Eftersom bostadsförsörjningsprogrammet enligt vår uppfattning bör spela en central roll i kommunens bostadspolitik bör det föreläggas *kommunfullmäktige* för beslut. Det bör vara en viktig del av kommunens planering, samordnat med planeringen för andra sektorer. Genom att bostadsförsörjningsprogram behandlas av fullmäktige markeras också att bostadsfrågan bör ges en förankring i den lokala politiska debatten.

Vi *föreslår* att *bostadssocial inventering* skall genomföras av bostadsförhållanden och sociala förhållanden. Därvid skall studeras både *bostadsområdets egenskaper*, den fysiska och sociala miljön, service och verksamheter, och olika *individers möjligheter att utnyttja bostadsmiljön.*

Väsentligt är att bostadssocial inventering anknyts till bostadsområdet som enhet. Den måste grundas på en helhetssyn på boendet och en ambition att studera förutsättningar, problem och möjligheter i bostadsområdet och inte bindas till traditionella gränser mellan olika organs kompetensområden. Erfarenheter och kunskaper måste tas till vara hos de boende och hos dem som är verksamma i bostadsområdena, anställda hos kommuner och bostadsföretag, ideella föreningar m fl.

På *kort sikt* är det särskilt angeläget att två olika typer av bostadsområden inventeras. Områden som förändrats genom ny- eller ombyggnad behöver inventeras något år efter färdigställandet för att göra det möjligt att kartlägga förtjänster och brister i planering och genomförande. Områden som har blivit problemområden i olika avseenden behöver också prioriteras vid inventering, för att bristerna skall kunna undanröjas. På *längre sikt* bör inventeringen självfallet inte förbehållas här angivna områden utan ge en bild av bostadsförhållandena i

kommunens samtliga delar.

Vi *föreslår* att kommunens informationsskyldighet vidgas. Informationen bör allmänt avse bostadsförsörjningen i kommunen samt möjligheterna för bostadssökande att erhålla bostadslägenhet. Information om bostadsförhållandena bör föras ut till kommuninvånarna för att möjliggöra och stimulera till diskussion. Information och diskussion utgör en självklar grund för att kommunen skall kunna fylla sin roll i bostadsförsörjningen och för att den kommunala demokratin skall fungera.

Fördelning av exploateringskostnader m m

Sättet att täcka kostnader för exploatering och för nyttjande av kommunala anläggningar har betydelse för bostadspriserna och för bostadsbyggandets inriktning. Kostnadsbelastningen kan t ex bli olika för olika bebyggelsetyper.

Avgiftsprinciperna torde komma att belysas vid den pågående översynen av byggnadslagstiftningen. Eftersom de har betydelse bl a för finansieringsunderlaget vid statlig belåning *föreslår* vi att de bör undersökas också med hänsyn därtill. Det torde vara en uppgift för bostadsstyrelsen att bedriva sådant utrednings- och utvecklingsarbete i samarbete med främst planverket och kommunerna.

Ändringar i byggnadslagstiftningen

Som en konsekvens av förslaget om ny bostadsförsörjningslag bör byggnadslagstiftningen anpassas, så att den bättre tillgodoser innebörden i den nya lagen. Vi *föreslår* därför vissa ändringar i byggnadsstadgan. De innebär att planläggning skall möjliggöra en god social miljö och att bostadsförsörjningens krav skall tillgodoses. Vid beslut om byggnadslov skall också bl a lägenhetsfördelningen kunna prövas.

Finansieringsfrågor m m

I syfte att underlätta sanering *föreslår* vi att det s k ingångsvärdet för flerfamiljshus som skall byggas om skall inräknas i låneunderlaget för bostadslån till ombyggnad.

För att skapa förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i bostadsområdena och för att tillgodose långsiktiga behov av större lägenheter anser vi att sammanslagning av smålägenheter bör stimuleras. Vi *föreslår* därför dels att bostadslån till ombyggnad skall kunna utgå även vid sammanslagning av moderna lägenheter, dels ett särskilt statligt bidrag.

Bidraget föreslås utgå med 10 000 kronor för varje lägenhet om minst 3 rum och kök, som tillkommer genom sammanslagning av mindre lägenheter. Både utvidgningen av långivningen och bidragsgivningen bör tills vidare vara tidsbegränsade.

En långsiktigt riktig lösning är givetvis att bostadshusen byggs på

sådant sätt att framtida lägenhetsförändringar underlättas. Vi *föreslår* att reglerna för beräkning av låneunderlag ändras på sådant sätt att de särskilda kostnaderna för förberedelse av ändrad lägenhetsindelning inryms i låneunderlaget.

För att de finansiella möjligheterna att skapa bl a friytor och trafiklösningar av god standard skall bli bättre utnyttjade *föreslår* vi att bostadsstyrelsens information om belåning av tomt- och grundberedningskostnader intensifieras.

I syfte att skapa möjligheter till en bättre utformning av den yttre miljön *föreslår* vi att tilläggen för finplanering och tomtutrustning fördubblas i den statliga bostadslångivningen. Detta innebär att tillägg för finplanering bör göras med 30 kr per m^2 friyta, dock högst 6 000 kr per lägenhet. Tillägget för tomtutrustning bör utgå med 20 kr per m^2 våningsyta, dock högst med 2 000 kronor per lägenhet.

De nuvarande rutinerna för utbetalning av statliga lån gör det svårt att avvakta de boendes synpunkter på exempelvis inköp av lekutrustning m m. Vi *föreslår* därför att utbetalningsrutinerna för de statliga lånen ändras så att delar av belopp för finplanering och tomtutrustning kan utbetalas i efterhand. Härigenom ges de boende möjligheter att påverka användningen av dessa medel.

Helt nya och väsentligt ändrade förutsättningar för finansiering tillkom genom riksdagsbeslut hösten 1974 om s k kommunalt markvillkor och föreskrift om konkurrens vid upphandling som villkor för statliga bostadslån i vissa fall. Vi *föreslår* därför att frågan prövas om att använda produktionskostnaden som låneunderlag/pantvärde.

Skydd mot vräkning

För att bidra till att undvika vräkning som följd av betalningsförsummelse *föreslår* vi att kommunens socialnämnd skall underrättas när hyresrätten är förverkad av detta skäl. Genom förslaget kan kommunen reagera tidigt och hjälpa hyresgästen att återvinna hyresrätten.

Anvisning av bostadslägenhet

Kommun kan genom tillämpning av bestämmelser i bostadsfinansieringsförordningen anvisa bostadshyresgäst till lägenhet i hus som uppförts med stöd av statligt bostadslån. Vi anser att denna möjlighet är värdefull men otillräcklig. Vi *föreslår* att kommuns anvisningsrätt utvidgas genom särskild lagstiftning som ger kommun möjlighet att anvisa hyres- och bostadsrättslägenhet till hushåll.

Inflytande för de boende

Ökat hyresgästinflytande

Hyresgästernas lagstadgade inflytande har ökat under senare år framför allt genom bostadspolitiska beslut under hösten 1974. Bl a fick hyresgäst-

förening möjlighet att motsätta sig s k lyxsanering och kräva upprustning till lägsta godtagbara standard. Samtidigt fick hyresgäst rätt att måla, tapetsera m m i sin lägenhet.

Avvägningen mellan individuellt och kollektivt inflytande, mellan lagstiftning och frivilliga överenskommelser samt av hur hyresgästkollektivet skall representeras är centrala frågor när former för ökat inflytande för hyresgästerna diskuteras.

Vår grundläggande utgångspunkt är att individernas självständiga bestämmanderätt skall begränsas till den egna lägenheten och att inflytandet över frågor som exempelvis berör flera lägenheter, ett hus eller ett bostadsområde skall utövas gemensamt av hyresgästerna genom hyresgästorganisation.

Genom föreskrift i bostadssaneringslagen har samhället angivit vissa minimikrav som gäller lägenheterna. Vi anser det vara en naturlig följd av vårt allmänna synsätt, att hyresgästen skall ha möjlighet att i sin lägenhet kräva lägst den standardnivå, som i lag angivits som den lägsta godtagbara. Vi *föreslår* att enskild hyresgäst för *sin egen lägenhet* ges rätt att i likhet med kommun och hyresgästorganisation ansöka om åläggande för fastighetsägare att genomföra upprustning till *lägsta godtagbara standard.*

Utredningarna har vidare funnit skäl att *föreslå* ökade möjligheter för hyresgästerna att få upprustning *utöver* lägsta godtagbara standard. Av praktiska skäl bör ett sådant inflytande endast avse åtgärd som inte kräver byggnadslov. Inflytandet kan avse både en enskild bostadslägenhet och bostadsfastigheten som helhet. Hyresnämnd skall kunna fatta beslut i frågan. *Enskild hyresgäst* bör få inflytande över *sin bostadslägenhet*. Det kan röra sig om t ex komplettering av skåputrustning och byte av kyl- och frysskåp. *Hyresgästorganisation* skall kunna yrka förbättring av *gemensamma angelägenheter.* Det kan gälla förändring av den yttre miljön, plantering, lekplatser m m eller huset, komplettering av tvättstuga e d.

Vi *föreslår* också att i hyreslagen slås fast att det i princip är hyresgästen som avgör vilka färger och material som skall användas i lägenheten när denna skall repareras eller upprustas.

Vi *föreslår* att en regel införs i hyreslagen som föreskriver skyldighet för hyresvärd att tillhandahålla debiteringsunderlaget i fråga om ersättning för värme, varmvatten, elström o d.

Beslutsformer i allmännyttiga bostadsföretag

Vi tar upp denna fråga för att försöka stimulera till diskussion och försöksverksamhet och lämna anvisning om i vilka avseenden regeländringar erfordras.

Allmännyttiga bostadsföretag är organiserade antingen som aktiebolag eller som stiftelser. För aktiebolagen gäller aktiebolagslagen och bolagsordning för varje företag. Stiftelser förvaltas i regel efter stadgar som fastställts av kommunen. De allmännyttiga bostadsstiftelserna

tillämpar ofta i stort sett samma ansvars- och arbetsfördelning som aktiebolagen. Den i kommunalval visade politiska opinionen ger en direkt återverkan i styrelsen för ett allmännyttigt bostadsföretag. Regelmässigt tillämpas den proportionalitet som blir följden av kommunfullmäktiges sammansättning.

En överflyttning av vissa beslutsfunktioner från den "centrala" nivån inom företaget till olika bostadsområden kan ske på olika sätt. Två alternativa former skisseras.

En politiskt sammansatt *områdesstyrelse* väljs, antingen av kommunens fullmäktige eller det allmännyttiga bostadsföretagets styrelse. Med områdesstyrelse betonas att den politiska ställningen i kommunen skall ge utslag också på bostadsområdets beslutsnivå. Ansvarslinjerna hålls inom företagets ram men för en mer omfattande ändring av beslutsfunktionerna erfordras lagstiftning.

Bostadsföretagets styrelse delegerar till områdesstyrelsen vissa uppgifter och beslutsfunktioner rörande bostadsområdet.

Alternativt kan ett *kvartersråd* väljas av hyresgästerna i ett bostadsområde. Härmed avses ett råd eller en kommitté med uppgift att handlägga vissa för hyresgästerna i området gemensamma frågor.

Med kvartersråd betonas hyresgästernas direktrepresentation. Delegation av beslutsrätten innebär att ansvaret kvarligger hos styrelse och verkställande ledning. En mer omfattande förändring härvidlag förutsätter bl a en ändrad organisation av företagen.

Olika *utvecklingsmöjligheter* är möjliga. Erfarenheter kan hämtas från pågående försöksverksamhet. En tanke har framförts på en föreningsbildning för boendet – ett Bo-konsum. Föreningen skulle stå öppen för alla med liten eller ingen insatsavgift. Hyresgästerna skulle i förening överta vissa beslut och utnyttja de gemensamt ägda bostäderna utan att fördela bostadskapitalet på andelar som kan säljas eller köpas.

Hyresgästers övertagande av saneringsmogna hyreshus

Om hyresgäster övertar hus vid ombyggnad bör detta ske i linje med mål som uttryckts i kommunens bostadsförsörjningsprogram.

Det kommunala inflytandet garanteras om det saneringsmogna huset byggs om med stöd av statliga lån, bl a som en följd av bostadsfinansieringsförordningens markvillkor. Vi förutsätter att en bostadsrättsförening bildas om hyresgästerna övertar huset.

Några större praktiska hinder för ett övertagande torde inte föreligga om utredningarnas förslag om låneunderlag vid ombyggnad vinner beaktande. Förblir låneunderlagsberäkningen vid ombyggnad oförändrad, kan ett övertagande ändå bli möjligt under förutsättning att kommunen bedömer att ett sådant är förenligt med saneringsintentionerna. Om kommunen köper en fastighet och upplåter marken med tomträtt till de boende underlättas finansieringen väsentligt. Kommunen kan nämligen få statliga tomträttslån för ändamålet.

Bostadssaneringslagens regler om lägsta godtagbara standard gäller inte fastigheter där bostadslägenheterna uteslutande är upplåtna med bostads-

rätt. Standardkravet bör inte kunna kringgås genom att bostadsrättsföreningar övertar omoderna och halvmoderna hus. Detta kan förhindras antingen genom en förändring av bostadsrättslagen eller genom att bostadssaneringslagens tillämpningsområde vidgas. Ny lagstiftning bör dock endast omfatta bostadsrättsföreningar som bildas framdeles och kommunen bör ha ansvaret för att kraven på standard uppfylls.

Förbättrade bostadsbidrag

Nuvarande förhållanden

För närvarande finns tre system för det individuella bostadsstödet: statligt och statskommunalt bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn, kommunalt bostadstillägg till folkpensionärer och kommunalt bostadstillägg till handikappade. Bidragssystemen har tillkommit vid olika tidpunkter och haft delvis olika syften. Detta har inneburit att bidragen kommit att få väsentligt olika utformning. Det är t ex stora skillnader mellan systemen när det gäller bidragsbeloppens storlek, sättet för inkomstprövning och bostadskostnadsberäkning.

I december 1974 hade 522 000 barnfamiljer bostadstillägg, dvs ungefär hälften av alla barnfamiljer. Bostadstillägg utgick vid samma tid till knappt 60 000 hushåll utan barn. Antalet folkpensionärer med kommunala bostadstillägg var under år 1974 ca 700 000. Omkring 3 000 handikappade erhöll kommunalt bostadstillägg.

Bostadstilläggen har verksamt bidragit till att hushåll med låga inkomster har kunnat förbättra sin bostadsstandard i ungefär samma takt som andra hushåll. Det finns dock inte några tecken på att standardskillnaderna skulle ha minskat mera påtagligt mellan de ekonomiskt sämre ställda hushållen och de med högre inkomster. Alltjämt finns också en del hushåll som är trångbodda. För barnfamiljerna är orsakerna härtill till övervägande del ekonomiska. Nästan alla hushåll som är trångbodda har bostadstillägg. Bostadstilläggen har alltså inte varit tillräckliga för att hushåll med pressad ekonomi väsentligt skall kunna förbättra sin bostadssituation.

Flertalet hushåll har uppnått en högre utrymmesstandard än den som uppsattes som mål för bostadsplaneringen år 1966 (norm II). De flesta hushåll med bostadstillägg har en svag ekonomi och tycks inte vara benägna att använda en inkomstökning främst till att förbättra sin bostadsstandard. De som har högre inkomster har emellertid möjlighet till sådana förbättringar. Risk finns därför att skillnaderna i bostadsstandard mellan ekonomiskt olika starka hushåll kommer att öka.

Reformbehov

Vi anser att de övergripande syftena med bostadsbidrag bör vara

att öka bostadsstödet till hushåll med låga inkomster,
att medverka till en utjämning i boendeförhållanden genom att möjlig-

göra för hushåll med begränsad ekonomisk bärkraft att ytterligare öka sin utrymmesstandard,
att motverka segregation i boendet.

Mot bakgrund av dessa mål och de nuvarande bidragens effekter *föreslår* vi flera reformer.

Reformer behövs också av tekniska skäl och för att på sikt kunna samordna de olika systemen. Vi anser att ett *framtida* mål är att skapa *ett enda bostadsbidragssystem* som skulle omfatta alla bidragsberättigade hushåll. Detta skulle skapa bättre förutsättningar för rättvisa mellan olika grupper och bli enklare. Utvecklingen mot ett enda bidragssystem försvåras emellertid av nuvarande skillnader mellan de olika systemen och problem inom dessa. En samordning kräver genomgripande förändringar, som måste ske i etapper. De förslag som vi lägger fram skall ses som en första etapp.

Bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn

Vi föreslår att bostadsbidragens storlek liksom nu beräknas med utgångspunkt i bostadsutgiften, antalet barn i hushållet samt hushållets inkomst. Enligt vårt förslag skall bidraget täcka 80 % av bostadspriset upp till en övre hyresgräns som varierar med hushållets storlek. De övre hyresgränserna föreslås höjda jämfört med nu. De nuvarande nedre hyresgränserna tas bort. Per barn utgår ett bidrag på 900 kr per år, vilket är detsamma som nu.

En reducering av bidragen skall ske med i princip 14 % av inkomsten. Detta innebär att bidragen sjunker vid stigande inkomst. Under en inkomstgräns på 10 000 kr är reduceringen av bidragen dock konstant, 1 400 kr. Detta sammanhänger med att mycket låga inkomster ger osäker information om ekonomisk bärkraft. Reduceringen föreslås öka från 14 % till 20 % vid en inkomst av 50 000 kr för barnfamiljer och 33 000 kr för hushåll utan barn.

Vi har funnit bl a följande fördelar med det föreslagna systemet

- ökningen av bidragen skulle i hög grad tillfalla hushåll med låga inkomster; väsentliga förstärkningar sker även för mellaninkomstgrupperna,
- den stimulerande effekten att skaffa bättre bostäder ökar,
- det särskilda bostadsbidrag till låginkomsttagare som nu lämnas i vissa kommuner skulle kunna slopas eller minskas,
- bidragssystemet blir relativt enkelt och enhetligt och underlättar en ev framtida samordning med bostadsbidragen till folkpensionärer.

Bostadsbidragen blir enligt vårt förslag högre än nuvarande bostadstillägg för flertalet hushåll. Vissa grupper, högst fem procent av samtliga, skulle dock kunna få lägre bidrag. För att undvika detta föreslår vi vissa undantag från de allmänna principerna för systemet.

För ensamstående med barn föreslår vi således att reduceringen av bidragen inledningsvis sker med 10 % i stället för 14 % av inkomsten för

inkomster under 26 000 kr och med 14 % för inkomster däröver. En höjning skall ske med en procentenhet per år till dess att procenttalet uppgår till 14. Vi föreslår vidare att bidragets storlek för barnfamiljer alltid skall beräknas som om hyran är minst 400 kr per månad. Vid tidpunkten för genomförande av våra förslag kommer dock antalet familjer med hyror under 400 kr att vara mycket litet.

Vi *föreslår* ändrad åldersgräns för bidragen till barnfamiljer. Bidrag skall kunna utgå för barn upp till 18 år oavsett om de hemmaboende ungdomarna studerar eller arbetar. För utvecklingsstörda ungdomar skall bidrag i vissa fall kunna utgå även efter det att de fyllt 18 år. Vi *föreslår* vidare att den lägsta åldersgränsen sänks från 20 till 18 år för hushåll utan barn.

Vi *föreslår* att den nuvarande regeln om att bostadsbidrag skall reduceras på grund av för stor bostad tas bort.

Vi anser det angeläget att bostadsbidragen i största utsträckning tar hänsyn till de särskilda bostadsbehov som olika handikapp föranleder och *föreslår* en anpassning av den övre hyresgränsen med hänsyn härtill. Vi *föreslår* också en generösare bedömning när det gäller bostadsbidrag till barn som vårdas utom hemmet.

För att underlätta kontakterna mellan barn och föräldrar i det fall de inte stadigvarande bor tillsammans bör dispens kunna lämnas ifråga om rätten till bostadsbidrag. Avsikten är att göra det möjligt för exempelvis en frånskild att ha så stor bostad att barnen kan bo hos denne under vissa perioder.

Sammanboende man och kvinna bör jämställas med makar om de inte kan styrka att de inte har någon hushållsgemenskap.

Det är svårt att få ett rättvisande och administrativt enkelt mått på olika hushålls ekonomiska bärkraft. Frågan har prövats vid flera tidigare tillfällen. Vi har inte funnit någon form för inkomstprövning som bättre fyller kraven än nuvarande regler. Ett tillförlitligt mått på ekonomisk bärkraft behövs inom många områden. Det skulle kunna ligga till grund för en rättvis beskattning, för olika former av bidrag och avgifter m m. Vi finner det därför angeläget att frågan om enhetlig inkomstprövning av olika sociala förmåner och bidrag får en övergripande lösning.

Vårt förslag till ny konstruktion för bostadsbidragen innebär förbättringar för flertalet. Detta möjliggör att utgående studiestöd, såväl bidrag som återbetalningspliktiga delar, och stipendier räknas samman med ev övriga inkomster vid prövningen av rätt till bostadsbidrag utan att några försämringar uppkommer för flertalet studerande.

Vi har prövat möjligheterna att beskatta bostadsbidragen. Det är emellertid svårt att med nuvarande skattesystem åstadkomma de önskvärda bostadspolitiska effekterna varför vi avstyrker en sådan lösning. Skatteutredningen har att från övergripande synpunkter ta upp frågan om beskattning av bostadsbidragen..

Administration m m

Vi *föreslår* förenklingar i bidragssystemet. Detta får verkan både för dem som får bostadsbidrag och administrativt. För hushåll som redan har bidrag skall inte någon årlig ansökan behövas utan omprövning görs automatiskt med hjälp av tillgängliga uppgifter. Endast sökande som inte redan har bostadsbidrag skall behöva lämna ansökan.

Vi *föreslår* att alla ändringar i bostadsbidragen under bidragsåret i fortsättningen sker månadsvis i stället för kvartalsvis som nu vanligtvis sker.

Bidragen bör i största möjliga utsträckning vara anpassade till den aktuella bostadsutgiften. Vi *föreslår* därför att bostadsbidraget obligatoriskt höjs på grund av ökad bostadsutgift under året när det gäller hyres- och bostadsrättslägenhet. Om bostadsbidraget för egna hem skall anpassas till höjd utgift under året bör liksom hittills bero på kommunens beslut.

Vi *föreslår* vidare att bostadsbidrag inte skall utgå för längre tid tillbaka än tre månader. Retroaktiviteten bör dock inte i något fall gälla över ett årsskifte.

Mot bakgrund främst av de höjda fastighetstaxeringsvärdena bör gränsen ändras för när förmögenhet påverkar bidragets storlek. Vi *föreslår* att förmögenhetsgränserna höjs från 50 000 kr till 75 000 kr.

Bostadsbidrag till folkpensionärer

De kommunala bostadstilläggen till folkpensionärer skiljer sig väsentligt mellan olika kommuner. Detta upplevs som en orättvisa och starka krav har framförts om en utjämning av bidragen. Vi finner det angeläget att pensionärer behandlas likartat, oberoende av i vilken kommun de är bosatta. Därför *föreslår* vi att bostadsbidrag till folkpensionärer oreducerat skall utgå med minst 400 kr per månad under förutsättning att bostadsutgiften verkligen uppgår till lägst detta belopp.

Vidare *föreslår* vi att folkpensionärer skall kunna få del av bostadsbidraget till hushåll utan barn i de fall detta skulle utgå med högre belopp än bostadsbidraget till folkpensionärer.

Riksförsäkringsverket *föreslås* få i uppdrag att pröva sina anvisningar i syfte att få till stånd mer enhetliga bidragsregler för de kommunala bostadsbidragen.

Ansvarigt organ m m

Vi finner att betydande skäl talar för att administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn överförs till försäkringskassorna. Avgörande är vår önskan att på sikt skapa ett gemensamt bidragssystem. Detta underlättas av att administrationen sker gemensamt. Formerna för en överflyttning får studeras vidare. Enligt vår bedömning kan en förändring inte bli aktuell förrän tidigast år 1980.

Åtskilliga regler är olika i de båda bostadsbidragssystemen. Största

möjliga samordning bör enligt vår mening komma till stånd. Vi *föreslår* därför att ansvariga myndigheter, bostadsstyrelsen och riksförsäkringsverket, får i uppdrag att försöka genomföra en samordning, bl a beträffande beräkningen av bostadsutgiften.

Kostnader och genomförande av föreslagna åtgärder

Av de nuvarande kostnaderna för bostadstilläggen på ca 3 miljarder kr svarar staten för ca 45 % och kommunerna för 55 %. Av bostadsstödet till barnfamiljer och hushåll utan barn bekostar staten 81 % och kommunerna 19 %.

Våra förslag till förbättrade bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn beräknas öka kostnaderna med ca 500 mkr. För bostadsbidragen till pensionärer, som betalas av kommunerna, innebär våra förslag en kostnadsökning på ca 325 mkr. Till detta kommer vissa övergångskostnader.

Det bör ankomma på kommunalekonomiska utredningen att behandla frågan om fördelningen mellan stat och kommun av de kostnadsökningar som kan föranledas av våra förslag. I avvaktan på en mera långsiktig lösning av kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, vilken skulle innefatta även bostadsbidragen, anser vi emellertid att provisoriska åtgärder bör vidtas i finansieringsfrågan.

Vi finner det angeläget att genomförandet av våra förslag kommer till stånd snarast möjligt. Därför föreslår vi att huvuddelen av de nya reglerna skall tillämpas fr o m bidragsåret 1977, dvs första gången i samband med ansökningarna hösten 1976.

1 Utredningsarbetet

1.1 Direktiv, tilläggsdirektiv, uppdrag

Boendeutredningen tillkallades av chefen för dåvarande inrikesdepartementet efter bemyndigande av Kungl Maj:t den 6 november 1970 (In 1970:36). Bostadsfinansieringsutredningen tillkallades den 24 augusti 1972 (In 1972:03).

1.1.1 *Direktiv för boendeutredningen*

För perioden 1965–74 ställde statsmakterna upp ett produktionsprogram om en miljon bostadslägenheter. Boendeutredningen tillsattes när drygt hälften av programperioden hade gått. Man såg fram emot en situation med balans på bostadsmarknaden. Därmed skulle bostadspolitiken komma att ställas inför delvis nya uppgifter samtidigt som man hade att räkna med att produktionen skulle behöva ges en annan inriktning än tidigare.

I direktiven ges inledningsvis en kort beskrivning av mål och medel för bostadsförsörjningen under efterkrigstiden och av de resultat som uppnåtts. Därefter understryks att det grundläggande målet för bostadspolitiken skall stå fast, att ge alla människor tillgång till en sund, rymlig, välplanerad och ändamålsenligt utrustad bostad till rimligt pris. Men ett i så allmänna ordalag beskrivet mål måste ständigt preciseras med utgångspunkt i förändringar av konsumenternas anspråk och behov, i ändrade levnadsvanor och i den tekniska utvecklingen. Konkretiseringen påverkas också av ändrade resurser. Därför måste en bedömning av det framtida bostadsbyggandet "innefatta en prövning av frågan om konkretiseringen av de bostadspolitiska målen, medlen för deras förverkligande och deras inverkan på bostadsbyggnadsbehovet. Av grundläggande betydelse för förverkligandet av målen är samhällets möjligheter att genom bl a aktiv markpolitik, bostadslångivning och selektivt bostadsstöd styra bostadsproduktionens och bostadsförvaltningens sociala inriktning".

Mot denna bakgrund fick utredningen i uppdrag att göra en bedömning av bostadsbyggandets omfattning och inriktning under tiden fram till mitten av 1980-talet och att göra de bostadspolitiska överväganden som härvid aktualiserades. I direktiven gjordes bl a hänvisning till den då

pågående saneringsutredningen och till 1970 års folk- och bostadsräkning. Bedömningarna av bostadsbyggnadsbehovet borde ske mot bakgrund av bostadskonsumenternas vilja och förmåga att betala för bostad av viss standard, varvid en översyn borde göras av stödåtgärderna inom bostadspolitikens ram.

I direktiven anfördes vidare:

Det ställs i dag allt starkare krav på en god närmiljö, dvs miljön närmast bostaden. Bostad och närmiljö bildar en funktionell enhet. Det betonas alltmer att denna totala boendemiljö bör utformas på ett sådant sätt att den bidrar till att utjämna levnadsvillkoren mellan människor samt att den ger trygghet för de boende och ökade möjligheter till kontakt människor emellan. Den ökande andelen småhushåll har accentuerat dessa krav. Den del av närmiljön som utgörs av anordningar för service i form av tjänster samt möjligheter till gemenskap och kontakt åt de boende utreds f n av servicekommittén.

Det finns idag tendenser till skiktning av bostadsområdena efter de boendes ålder, familjestruktur, inkomst m m. Detta gäller särskilt de större städerna. Skiktningen slår i viss mån igenom i sammansättningen av förskole- och skolklasser och andra grupper, för vilka bostadsområdet utgör rekryteringsunderlag. Detta medför risk för att olika befolkningsgrupper isoleras från varandra, vilket i sin tur kan minska förståelsen dem emellan. Det måste därför vara en angelägen bostadspolitisk uppgift att främja en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena.

En allsidig hushållssammansättning medför dessutom ett jämnare utnyttjande av anläggningar och service i bostadsområdena både i det dagliga utnyttjandet och sett över en längre tidsperiod. Skälen för en jämnare ålders- och befolkningsstruktur i våra bostadsområden är alltså även samhällsekonomiska. Vidare kan en lämplig kombination av bostäder och arbetsplatser skapa ökat underlag för serviceanordningar.

Av betydelse i detta sammanhang är de kommunala bostadsförmedlingarnas möjligheter att medverka till en sådan hushållssammansättning. De sakkunniga bör söka bilda sig en uppfattning om vilka svårigheter förmedlingarna möter i en verksamhet med detta syfte och föreslå de åtgärder som kan vara ägnade att underlätta deras arbete. Statsutskottet har i ett av årets riksdag godkänt utlåtande (SU 1970:50, rskr 152) föreslagit att en översyn görs av de normkrav staten ställer som förutsättning för länsbostadsnämnds beslut om bostadsförmedling som villkor för bostadslån. I detta sammanhang bör enligt utskottets mening prövas även möjligheterna att som lånevillkor eller eljest kunna stadga påföljd i form av återkrav av det statliga bostadslånet för sådan låntagare som utan skälig anledning vägrar acceptera av den kommunala förmedlingen anvisad bostadssökande. De sakkunniga bör såsom ett led i denna del av utredningsarbetet göra den av riksdagen önskade översynen och prövningen.

En grundläggande förutsättning för att en mera allsidig sammansättning i bostadsområdena skall kunna åstadkommas är att standardskillnader mellan olika områden jämnas ut. De många små lägenheterna från 1930- och 1940-talen är en av de faktorer som skapar problem i detta sammanhang. Frågan om hur de totala bostadsinvesteringarna skall fördelas mellan nybyggnad och modernisering, olika hustyper, bostäder och bostadskomplement, miljökomponenter i nyare och äldre bostadsområden etc är därför väsentlig. De sakkunniga bör undersöka hur en avvägning mellan dessa olika sektorer bör göras för att en allsidig boendestruktur bäst skall främjas.

För att sådana avvägningar skall kunna göras behöver informationen

förbättras beträffande investeringsvolym, finansieringsvägar m m för olika byggnadssektorer. De sakkunniga bör undersöka möjligheterna att tillgodose detta informationsbehov.

Fördelningen mellan skatt, hyra och avgifter vid finansiering av exploateringsanläggningar och olika miljökomponenter har stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma en boendemiljö avpassad efter vars och ens behov och därmed också för hushållssammansättningen i bostadsområdena. De sakkunniga bör studera konsekvenserna av skilda fördelningsprinciper mot bakgrunden av målet om en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena.

Genom tilläggsdirektiv den 5 juni 1973 fick boendeutredningen även uppdraget att behandla frågan om de boendes inflytande vid bostadssanering. Efter en redogörelse för de möjligheter till inflytande som de boende då hade vid olika upplåtelseformer och efter att ha betonat vikten av en utveckling mot ökat medinflytande anför departementschefen följande:

Frågor rörande medinflytande i saneringsverksamheten uppkommer redan i samband med kommunens planering i saneringsprogrammen. Programmen syftar till att ge kommunerna underlag för att styra genomförandet av saneringen i tiden och rummet. Möjligheterna till medinflytande från de boendes sida i detta stadium av saneringsprocessen bör undersökas. En rimlig utgångspunkt härvidlag är 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.

Som jag betonade i prop. 1973:21 finns det skäl att beakta de boendes intressen både när det gäller att bedöma eventuella önskemål från fastighetsägaren att göra avkall på en allmänt lägsta standard och när de planerade åtgärderna framstår som onödigt omfattande och dyrbara. Dessa hyresgästintressen måste emellertid vägas mot samhällets mål för saneringen samt tekniska och ekonomiska omständigheter. Det kan endast i begränsad utsträckning komma i fråga att beakta individuella önskemål i samband med en sanering. Ett viktigt problem i sammanhanget som bör övervägas är därför hur hyresgästernas gemensamma uppfattning och medinflytande skall komma till uttryck och hur dessa hyresgästintressen skall vägas mot andra intressen. Möjligheterna att knyta an till de organisationsformer som finns inom ramen för hyresgäströrelsen bör härvid prövas.

Genom bostadssaneringslagen, som träder i kraft den 1 januari 1974, får samhället möjligheter att förelägga en fastighetsägare att rusta upp en bristfällig fastighet till viss standard och kvalitet, en s k lägsta godtagbar standard. Om fastighetsägaren inte rättar sig efter föreläggandet skall vissa tvångsmedel och slutligen inlösen kunna användas. Möjligheterna att hindra fastighetsägaren att genomföra en mycket kostsam eller eljest onödig ombyggnad är däremot begränsade. Mot denna bakgrund bör övervägas vilka möjligheter och medel som behövs att hindra sådan saneringsverksamhet som inte är förenlig med samhällets bostadspolitiska strävanden och de boendes intressen.

Under utredningsarbetet bör beaktas de uttalanden som civilutskottet i sina betänkanden 1973:19 och 20 har gjort i fråga om hyresgästernas ställning i samband med bostadssanering.

De frågor jag hittills behandlat har huvudsakligen gällt hyresgästernas möjligheter att öva inflytande på den saneringsverksamhet som berör

dem. Den kooperativa ägandeformen ger som jag förut nämnt de boende det nödvändiga inflytandet i detta sammanhang. Det kan därefter vara möjligt att i vissa fall åstadkomma ett ökat inflytande för hyresgästerna i samband med sanering genom en övergång till kooperativ ägandeform. Utredningen bör pröva lämpligheten och förutsättningarna för en sådan ordning med utgångspunkt i att de lånemöjligheter och stödformer som tillkommer bostadsrättsföreningar i allmänhet blir tillämpliga även i dessa fall.

1.1.2 *Direktiv för bostadsfinansieringsutredningen*

År 1972 beslöt regeringen att låta göra en mer genomgripande översyn av bostadsfinansieringssystemet.

Riktlinjerna för ett sådant arbete drogs upp i direktiven för bostadsfinansieringsutredningen. Alternativa vägar anvisades. Utredningen gavs också i uppdrag att pröva frågan om totalfinansiering inom bostadssektorn.

Bostadsfinansieringsutredningen ersatte den i boendeutredningens direktiv omnämnda paritetslåneutredningen, vars uppgift var begränsad och huvudsakligen avsåg en teknisk översyn av lånesystemet, de s k paritetslånen. Till paritetslåneutredningen inkomna och inom utredningen upprättade handlingar överlämnades till bostadsfinansieringsutredningen.

1.1.3 *Övriga uppdrag från regeringen*

Med anledning av riksdagens beslut (prop. 1971:1, bil 13, CU 12, rskr 92) förordnade Kungl Maj:t den 7 maj 1971 att till boendeutredningen skulle överlämnas motion nr 1165 angående lånegränsen för lån till kooperativt bostadsföretag jämte civilutskottets betänkande nr 12 för övervägande. Lånegränsen för kooperativa bostadsföretag ändrades senare efter förslag i proposition 1971:140.

Den 25 maj 1973 uppdrog Kungl Maj:t åt boendeutredningen att överväga frågan om kapitalvinster vid försäljning av statsbelånade småhus i vissa fall. Uppdraget var föranlett av beslut av riksdagen med anledning av motion 1973:324 (rskr 208).

Med anledning av riksdagens beslut (prop. 1974:1, bil 14, CU 14, rskr 87) förordnade Kungl Maj:t den 10 maj 1974 att motion 346 om åtgärder i syfte att skydda konsumentintressen på bostadsmarknaden jämte civilutskottets betänkande 14 i denna del skulle överlämnas till boendeutredningen för övervägande.

Med anledning av riksdagens beslut (prop 1974:150, CU 36, rskr 372) erinrade Kungl Maj:t den 20 december 1974 boendeutredningen om vad civilutskottet anfört beträffande formerna för utövande av ett hyresgästinflytande samt överlämnade motionerna 1902, yrkande 9, 1904, yrkande 4 och 1907, yrkande E 1.

Med anledning av riksdagens beslut (prop 1974:150, CU 36 rskr 372) uppdrog regeringen den 31 januari 1975 åt bostadsfinansieringsutredningen att beträffande räntesubventioner för vissa privatfinansierade bostads-

hus beakta vad som i reservationen nr 19 till civilutskottets betänkande anförts angående värdet av att problemets karaktär och omfattning klarläggs.

Den 24 april 1975 förordnade regeringen med anledning av riksdagens beslut (prop 1975:1, bil 14, CU 7, rskr 61) att motionerna 39, 654, 965, 966, 1755 och 1801 skulle överlämnas till boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. Samtliga berörde frågor med anknytning till bostadstilläggen.

Genom skrivelse den 31 oktober 1974 överlämnades till boendeutredningen, efter förordnande av chefen för bostadsdepartementet, en framställning från Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm, Kungsholmsavdelningen och Norrmalmsavdelningen, med krav på specifikation av hyresavier m m för att vara tillgänglig vid fullgörandet av utredningens uppdrag.

Utredningarna har därutöver mottagit ett antal skrivelser från organisationer och enskilda.

1.2 Arbetsformer m m

1.2.1 *Utredningarnas sammansättning*

Ordförande i *boendeutredningen* har varit riksdagsledamot Per Bergman. Övriga ledamöter har alltsedan utredningens tillkomst varit riksdagsledamöterna Alvar Andersson, Ivar Nordberg, Bo Turesson och Ola Ullsten samt direktörerna Sten Källenius, Gunnar Leo och Olle Lindström, länsråd Maj-Britt Sandlund och förbundsordförande Erik Svensson.

Att som experter biträda utredningen tillkallades den 9 februari 1971 avdelningsdirektör Ralph Johansson (t o m den 30 september 1973), den 13 december 1971 fil kand Linnéa Gillwik (t o m den 31 mars 1974), den 15 december 1972 pol mag Björn I Ohlson (t o m den 30 september 1974), den 21 januari 1974 byrådirektör Marianne Elg, riksdagsledamot förbundsjurist Stig Gustafsson och universitetslektor Göran Lindberg, den 7 augusti 1974 bostadsdomare Lars Göran Åsbring, den 1 december 1974 sekreterare Marie-Louise Ek och byråchef Göran Smedmark samt den 17 mars 1975 hovrättsassessor Jim Josefsson.

Som huvudsekreterare åt utredningen har sedan den 1 juli 1972 tjänstgjort Esbjörn Olsson. Som sekreterare har medverkat departementssekreterare Sven Åke Andersson (fr o m den 1 december 1974), Ingrid Dalén (fr o m den 9 februari 1971), avdelningsdirektör Ralph Johansson (fr o m den 1 oktober 1973), fil kand Björn Karlberg (fr o m den 30 april 1971 t o m den 30 september 1973), kommunalrådssekreterare Ingemar Reimer (fr o m den 1 december 1974) och civilekonom Karin Wiklund (fr o m den 6 juli 1973).

Ordförande i *bostadsfinansieringsutredningen* har varit riksdagsledamot Per Bergman. Övriga ledamöter har varit riksdagsledamöterna Birgitta Dahl, Kjell A Mattsson, Ivar Nordberg, Bo Turesson och Ola Ullsten,

f d riksdagsledamot Einar Henningsson, direktör Arne Näverfelt och förbundsordförande Erik Svensson.

Att som experter biträda utredningen tillkallades den 15 december 1972 Sven Åke Andersson och Esbjörn Olsson samt den 21 januari 1974 byråchef Magnus Elison och hovrättsassessor Lars Uno Didón.

Sekreterare åt utredningen var under tiden 15 december 1972–30 september 1974 pol mag Björn I Ohlson. Som biträdande sekreterare har sedan den 1 oktober 1973 tjänstgjort fil kand Björn Karlberg.

Experterna har medverkat i olika utsträckning och under olika delar av utredningsarbetet. Experterna Gillwik och Josefsson har varit knutna till sekretariatet på heltid.

1.2.2 *Samarbetet mellan de båda utredningarna m m*

I ett tidigare betänkande, Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17) redogjorde vi för de former under vilka arbetet inom de båda utredningarna hade bedrivits. Också därefter har utredningarna arbetat med gemensamma sammanträden och ett gemensamt sekreteriat. Samtliga betänkanden, förutom boendeutredningens första, har utarbetats av utredningarna gemensamt.

Boendeutredningen har haft inalles 49 sammanträden och bostadsfinansieringsutredningen 43 – det övervägande flertalet har varit gemensamma för båda utredningarna.

I det för utredningarna gemensamma sekretariatet som letts av Esbjörn Olsson har med uppgifter som assistenter tjänstgjort Anita Bergkvist (fr o m den 1 februari 1973, tjänstledig sedan december 1974), Eva Karayel (fr o m den 1 april 1973 t o m den 11 maj 1975) samt Alice Fahlström (fr o m den 28 april 1975).

Bostadsbidragsfrågor har beretts i en särskild arbetsgrupp, gemensam för de båda utredningarna. I gruppen har ingått Birgitta Dahl, tillika ordförande, samt Alvar Andersson och Ola Ullsten. Sekreterare åt arbetsgruppen har varit Sven Åke Andersson och Ingemar Reimer. Också experterna Ek och Smedmark har varit knutna till gruppen. De har deltagit endast i denna del av utredningsarbetet.

Arbetsgruppen har sammanträtt 15 gånger samt avlagt besök i Hjo, Göteborg, Luleå och Botkyrka och där sammanträffat med representanter för förmedlingsorgan, socialnämnd och försäkringskassa.

1.3 Redovisning av arbetet m m

1.3.1 *Betänkanden*

I oktober 1973 överlämnade boendeutredningen betänkandet Bostäder 1974–76 (SOU 1973:50). I detta aktualiserades åtgärder av övergångskaraktär för att snabbt påverka bostadsproduktionens inriktning mot bakgrund av vissa effekter av bostadsbeskattningen.

Den 15 november samma år fick boende- och bostadsfinansieringsut-

redningarna i uppdrag av statsrådet Carlsson att redovisa förslag i vissa huvudfrågor under våren 1974. Detta skedde i betänkandena Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17, 18 och 32).

I juli 1974 överlämnades betänkandet Lägenhetsreserv (SOU 1974:57). I detta tog vi upp olika aspekter på de problem som skapas av alltför många eller fel fördelade outhyrda lägenheter.

I början av innevarande år slutredovisade vi vårt uppdrag om totalfinansiering. Det skedde i betänkandet Totalfinansiering (SOU 1975:12).

1.3.2 *Promemorior m m*

Som underlag för utredningens arbete – förutom befintlig bostadsstatistik m m – har vissa promemorior och rapporter framställts på utredningens uppdrag. Bl a har statistiska centralbyrån genomfört en undersökning om bostadsutgifter och bostadsförhållanden i småhus. Undersökningen genomfördes i samarbete med bostadsskattekommittén som också svarade för en del av kostnaden. Bostadsstyrelsen och riksförsäkringsverket har medverkat med att framställa statistik och bostadstilläggen.

Ett antal av dessa rapporter har publicerats.

I SOU 1973:50 publicerades bl a:

Bilaga 1 Inkomst, bostadskostnad och bostadsstandard, av professor Per Holm och fil kand Jan R Gustafsson.

Bilaga 2 Prisnivåer och prisrörelser för en- och tvåfamiljsfastigheter. Bilagan hade utarbetats av professor Erik Carlegrim och civ ing Lennart Torstensson.

Bilaga 3 Bostadsförsörjning – ett socialt och ekonomiskt fördelningsproblem. Promemorian hade utarbetats av docent Ants Nuder.

Bilaga 4 Granskning av boendepreferensundersökningar. Promemorian hade utarbetats av fil kand Stefan Dahlgren.

I SOU 1974:18 publicerades bl a:

Bilaga 1 Statens stöd till bostadsfinansieringen – allmän återblick och dagsläget. Promemorian hade utarbetats av experten Magnus Elison.

Bilaga 2 Byggnadslån och bottenlån. Promemorian hade utarbetats av direktör Mats Rönnberg.

Bilaga 6 Utjämningslån – förutsättningar, konstruktion och följdfrågor. Promemorian hade utarbetats av experten Esbjörn Olsson.

Bilaga 11 Inkomstelasticiteter med underlag från FoB 70. Beräkningarna utfördes inom statistiska centralbyrån.

Bilaga 12 Bostadsområdets utformning och de boende. En undersökning i Göteborg. Undersökningen leddes av experten Linnéa Gillwik, som också utarbetat rapporten.

Bilaga 13 Bebyggelseskala och andra miljöfaktorer. Promemorian hade utarbetats av fil kand Stefan Dahlgren i kontakt med experten Göran Lindberg.

Bilaga 15 Svensk boendeforskning. En bibliografi. Sammanställningen

utfördes av institutionen för byggnadsfunktionslära, Lunds tekniska högskola.

I en särskild volym bilagor till detta betänkande (SOU 1975:52) finns ett antal promemorior och rapporter redovisade:

Bilaga A Småhusundersökningen. Bilagan innehåller en redogörelse för uppläggningen och resultaten från den tidigare nämnda undersökningen om bostadsutgifter och bostadsförhållanden för ägarlägenheter i enfamiljshus. Redogörelsen har utarbetats inom utredningarnas sekretariat under medverkan av experten Marianne Elg.

Bilaga B Ortsbundna bostadsvillkor. Promemorian har utarbetats av expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU).

Bilaga C De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Promemorian har utarbetats av avdelningsdirektör K-G Palmér.

Bilaga D Begränsningar i fastighetsägares möjlighet att förfoga över sin fasta egendom m m. Promemorian har utarbetats av experten Lars Göran Åsbring.

Bilaga E Ägarlägenheter i några länder. Promemorian har utarbetats inom sekretariatet under medverkan av f d byråchef Just Gustavsson och byrådirektör Marika af Winklerfelt.

Bilaga F Hushåll med bostadstillägg. Rapporten har utarbetats av byrådirektör Jan-Erik Fahlander.

Bilaga G Bostadsbidrag i några länder. Promemorian har utarbetats av byrådirektör Marika af Winklerfelt.

Bilaga H Normerade kalkyler över olika hushålls betalningsförmåga. Promemorian har utarbetats inom sekretariatet.

Inom utredningarnas sekretariat har vidare utarbetats en promemoria med titeln Hushållsstrukturen på två lokala bostadsmarknader. Avsikten var att den skulle ingå som bilaga 10 i SOU 1974:18. Leveransen av det statistiska underlaget försenades dock, varför redogörelsen i stället överlämnades till bostadsdepartementet i stencilform den 6 juli 1974.

I december 1974 anordnade utredningarna ett tvådagars seminarium om bostadsmiljö. Till detta inbjöds forskare och planerare samt statliga verk och utredningar med anknytning till frågor om bostadsmiljö. Avsikten med seminariet var att få en ingående belysning av några aspekter på bostadsmiljön inför det fortsatta utredningsarbetet. De uppsatser som utarbetades till seminariet samt ett referat av diskussionen har sammanställts i en särskild rapport.

Dessutom har professor Harald Swedner vid Lunds Universitet och lektor Göte Rudvall vid lärarhögskolan i Malmö på vårt uppdrag låtit göra en utvärdering av viss forskning rörande sociala processer och bostadsmiljön. Deras arbete har redovisats i en särskilt rapport.

Därutöver har ett antal personer utom sekretariatet engagerats vid olika tillfällen och medarbetat med promemorior o d.

I skrivelse den 18 juli 1975 till bostadsdepartementet har vi redovisat vissa uppgifter om antalet bostadslägenheter utan statligt finansieringsstöd.

Bostadsfinansieringsutredningen anordnade våren 1973 ett antal hearings med organisationer. En sammanställning av dessa gjordes i utredningens PM nr 5.

1.3.3 *Remissyttranden*

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har den 7 april 1975 avgett yttrande till riksdagens lagutskott över motion 1975:1138 angående formerna för förvaltning av flerfamiljshus och motion nr 1975: 300, yrkande 1, om författningsändringar i syfte att möjliggöra ett direkt ägande av lägenhet i flerfamiljshus.

Utredningarna har avgett yttranden också över ett stort antal statliga utredningar m m. En sammanställning häröver lämnas nedan.

Datum för yttrande	Remiss från	Ärende
Boendeutredningen		
1971-12-29	Finansdep.	Bostadsbeskattningsutredningens betänkande (Ds Fi 1971:14): Bostadsbeskattning
1972-01-31	Inrikesdep.	Saneringsutredningens betänkanden (SOU 1971:64 och 65): Sanering I och II
1972-01-31	Inrikesdep.	Delegationens för bostadsfinansiering promemoria (Ds In 1971:17): Lokalbyggandet i samband med den statliga bostadslångivningen
1972-05-03	Justitiedep.	PM (Ds Ju 1972:5) med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen m m
1972-07-11	Inrikesdep.	Arbetsgruppen för låginkomstfrågor: PM (1972-04-17) med förslag till åtgärder i fråga om hushåll som har de sämsta boendeförhållandena
1972-07-11	Inrikesdep.	Handikapputredningens betänkande (SOU 1972:30): Bostadsanpassningsbidrag
1972-09-22	Statsrådet Odhnoff	Familjepolitiska kommitténs betänkande (SOU 1972:34): Familjestöd
1972-09-22	Inrikesdep.	PM (Ds In 1972:16) angående ändring av kungörelsen (1967:558) om tillämpning av svensk standard inom viss byggnadsverksamhet.
1972-09-22	Inrikesdep.	Bostadsstyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1973/74 i vad avser bostadsbyggnadsplanens konstruktion
1972-09-22	Inrikesdep.	Byggkonkurrensutredningens betänkande (SOU 1972:40): Konkurrens i bostadsbyggandet
1972-10-27	Försvarsdep.	1969 års skyddsrumsutrednings betänkande (SOU 1972:50): Skyddsrum
1972-10-27	Socialdep.	1968 års barnstugeutrednings betänkanden (SOU 1972:26 och 27): Förskolan del 1 och 2

Datum för yttrande	Remiss från	Ärende
1973-04-02	Statsrådsberedningen	Arbetsgruppens för framtidsforskning betänkande (SOU 1972:59): Att välja framtid
1973-04-02	Statens planverk	Rapport 24 "Bostadens grannskap. Råd och anvisningar för planering"
1973-05-08	Bostadsstyrelsen	Tekniska byråns "Förslag till bostadsnormer, etapp 1"
1973-10-02	Inrikesdep.	Bostadsstyrelsens anslagsframställning för budgetåret 1974/75 i vad avser frågan om belåning av småhus
1973-10-02	Inrikesdep.	Servicekommitténs betänkande (SOU 1973:24): Boendeservice 7
1974-06-11	Bostadsdep.	Bostadstilläggsgruppens betänkande (Ds B 1974:1): Bostadstillägg – inkomstprövning och administration
1974-07-03	Bostadsdep.	Bygglagutredningens betänkande (SOU 1974:21): Markanvändning och byggande
1974-09-13	Justitiedep.	PM (Ds JU 1974:6) om ändring i förköpslagen (1967:868)
1974-10-23	Socialdep.	1968 års barnstugeutrednings betänkande (SOU 1974:42): Barns fritid
1974-10-23	Arbetsmarknadsdep.	Invandrarutredningens betänkande (SOU 1974:69): Invandrarutredningen 3
1975-02-17	Kommunikationsdep.	Trafikbullerutredningens betänkanden (SOU 1974:60 och 61): Vägtrafikbuller
Bostadsfinansieringsutredningen		
1973-07-12	Inrikesdep.	Bostadsstyrelsens utredning och förslag (1973-05-10) angående omfördelning av tomträttsavgäld
1973-11-16	Inrikesdep.	Boendeutredningens betänkande (1973:50): Bostäder 1974–76
1974-02-07	Finansdep.	Utredningens om den kreditpolitiska lagstiftningen betänkande (Ds Fi 1974:2): Kreditpolitiska medel
Utredningarna gemensamt		
1973-10-02	Inrikesdep.	Saneringsutredningens betänkande (SOU 1973:27): Sanering III
1973-10-02	Civildep.	PM (Ds C 1973:1) med förslag till provisorisk rivningsreglering enligt byggnadslagstiftningen
1973-11-16	Inrikesdep.	Delegationens för bostadsfinansiering promemoria (Ds In 1973:14): Ekonomiska ramar för det statligt stödda bostadsbyggandet
1974-06-11	Finansdep.	Bostadsskattekommitténs betänkande (SOU 1974:16): Neutral bostadsbeskattning
1974-09-19	Försvarsdep.	PM (Ds Fö 1974:5) om skyddsrummens finansiering

2 Bostadspolitiken inför 1980-talet

2.1 Några utgångspunkter

2.1.1 *Riksdagsbeslutet 1974*

Sedan utredningarna avlämnat betänkandet Solidarisk bostadspolitik har riksdagen 1974 med anledning av regeringens proposition 1974:150 beslutat om en rad bostadspolitiska åtgärder främst avseende finansiering, hyreslagstiftning och markpolitik.

Finansieringsreformen syftade bl a till att ge bättre förutsättningar för att hålla nere hyresnivån. Vidare minskades de effekter på den enskildes ekonomi och den styrning av bostadsefterfrågan, som uppkommer på grund av att inkomstskattens storlek är beroende av om lägenheten ägs av innehavaren eller är upplåten med hyres- eller bostadsrätt.

Ändringarna i hyreslagstiftningen innebär ett markerat fastläggande av att hyrans storlek i de enskilda fallen skall bestämmas av lägenhetens bostadsvärde och att de allmännyttiga företagen ges ett avgörande inflytande på hyresnivån i stort. Vidare vidgades hyresgästernas rätt att vidta åtgärder i lägenheten.

De markpolitiska besluten, slutligen, innebär att kommunernas inflytande på ny- och ombyggnad förstärks och att förutsättningarna för konkurrens i produktionsledet ökar.

Genom besluten år 1974 har prisförutsättningarna för bostäder fastlagts för en tid framåt. Riksdagen underströk vidare den grundläggande syn på bostaden som sedan länge har varit ledande för bostadspolitiken. Den kommer främst till uttryck i uttalandet att tillgången till en god bostad i god miljö är en social rättighet och att samhällets åtgärder främst bör syfta till att stödja de svagare gruppernas bostadsförsörjning.

Uttalandena 1974 ger också uttryck för en helhetssyn på lägenheter och omgivning. Den innebär att åtgärder för att garantera tillgången på bra lägenheter och för att göra en god bostad ekonomiskt tillgänglig för alla människor inte kan ses som något isolerat. De måste samordnas med åtgärder som avser såväl den fysiska miljön i stort som de sociala förhållandena i bostadsområdet. Ett väsentligt problem är därvid att skapa fysiska och ekonomiska förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i bostadsområdena.

2.1.2 *Bostadsmarknadsläget*

Utredningarnas arbete påbörjades vid en tidpunkt då läget på bostadsmarknaden var ovanligt labilt och svårbedömt. Det präglades av omslag från bostadsbrist till balans och på vissa orter uppkom ett marknadsmässigt överskott på nybyggda hyres- och bostadsrättslägenheter. Eftersom förändringen uppkom i samband med ett starkt konjunkturomslag var det mycket svårt att avgöra om den var en konjunkturföreteelse eller uttryck för en långsiktig förändring.

Det är nu uppenbart att vi, med undantag för ett fåtal starkt expanderande orter, har uppnått en bostadssituaion som i grunden skiljer sig från den långvariga perioden av marknadsmässig bostadsbrist. Tillgången på lägenheter är i stort sett god i förhållande till efterfrågan och produktionskapaciteten tillräcklig för att tillgodose tillväxten. Bostadsproduktionen har minskat avsevärt i antal nybyggda lägenheter. Volymmässigt, uttryckt exempelvis i total ny- och ombyggnad av rumsenheter eller i investeringsbelopp, ligger produktionen däremot alltjämt på en hög nivå.

Balansproblemen består nu till stor del i att det befintliga bostadsbeståndet inte kan tillgodose de fortlöpande förändringarna i hushållens anspråk. Svårigheter av denna karaktär kan alltid väntas uppkomma i mer eller mindre utpräglad form på grund av bostädernas långa användningstid. Att fortlöpande förändra bostadsbestånd och miljö kan därför betraktas som permanenta bostadspolitiska problem.

2.1.3 *Bostadsstandard*

Det finns alltjämt hushåll med så svag betalningsförmåga att de inte kan efterfråga de bättre bostäderna ens med stöd av bostadstillägg. Att förbättra bostadsförhållandena för dessa hushåll betraktar vi som en av de angelägnaste uppgifterna för bostadspolitiken.

Flertalet hushåll har dock numera nått en god standard. Vi uppskattar således år 1975 andelen omoderna eller halvmoderna lägenheter till högst 15 procent. Antalet boende i dessa torde vara betydligt mindre än 1 miljon, varav flertalet i halvmoderna lägenheter. Motsvarande antal var för 10 år sedan över 2 miljoner och flertalet av dessa bodde då i omoderna lägenheter.

Antalet trångbodda hushåll, enligt normen mer än två personer per rum utöver kök och vardagsrum, kan nu uppskattas till mellan 5 och 10 procent av samtliga eller storleksordningen en kvarts miljon. För 10 år sedan var motsvarande tal 25 procent och omkring 700 000. Antalet personer i de trångbodda hushållen är dock alltjämt betydande, uppskattningsvis mellan 700 000 och 900 000.

Även om bostadsstandarden förbättrats avsevärt kvarstår således fortfarande stora brister i form av dålig lägenhetsutrustning och trångboddhet. Dessa innebär betydande behov av att förändra bostadsbeståndet. Skall förutsättningar skapas för en höjning av utrymmesstandarden för alla hushåll utöver nuvarande trångboddhetsnorm ökar behovet av förändringar ytterligare.

Redan nu är utrymmesstandarden *genomsnittligt* förhållandevis hög och som vi närmare utvecklar i kapitel 5 talar såväl demografiska som ekonomiska faktorer för en fortsatt stark förbättring. Problemen består därför inte på samma sätt som tidigare i att stimulera till en allmän förbättring. Det gäller främst att påverka fördelningen och att därvid sätta målen för dem som behöver ett riktat stöd till bostadsförsörjningen så högt, att standardskillnaderna mellan olika hushållsgrupper kan begränsas. Vi ser detta som ett jämlikhetsproblem och som en väg att motverka segregation.

2.1.4 *Miljö- och segregationsproblem*

Förändringen av den fysiska och sociala miljön kan inte beskrivas på samma enkla sätt, som förändringen av bostadsstandarden i övrigt. De senaste decennierna har dock för de större tätorternas del kännetecknats av en utveckling mot större samlade bebyggelseenheter vid nyexploatering. Detta har gett möjligheter till exempelvis mer samlade grönområden och trafiklösningar som i hög grad har förbättrat säkerheten. I stort sett har olika former av samhällsservice och kommersiell service byggts ut i bättre anslutning till bostadsbyggandet än tidigare, men samtidigt koncentrerats till stora enheter.

Till miljöfaktorer som orsakat problem i de senare decenniernas utveckling torde bl a få räknas de stora avstånden mellan arbetsplatser och bostäder på många orter. Vidare kan nämnas den snabba utbyggnaden av stora områden som ensidigt antingen består av flerfamiljshus där lägenheterna upplåts med hyres- eller bostadsrätt eller av småhus som upplåts med äganderätt. De olika områdena ger olika förutsättningar för befolkningssammansättningen. Stora skillnader mellan nyare och äldre områden har uppkommit ifråga om befolkningens åldersfördelning vilket medfört sociala och ekonomiska problem.

På sina håll vidtas nu åtgärder för att bryta denna utveckling. Vanligare synes det dock vara att nybyggnad av stora områden med hyres- och bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus har ersatts med byggande av till ytan större områden med enbart ägarlägenheter i småhus, ofta med sämre närservice och med sämre kollektivtrafik. Skillnaden mellan flerfamiljshus och småhusområden har dessutom skärpts, på grund av att smålägenheter alltmer koncentrerats till de förstnämnda och stora lägenheter till de sistnämnda.

Miljöproblemen är inte bara en följd av bostadsområdens fysiska egenskaper utan är i grunden vittgående sociala problem. Koncentrationen av problem till vissa områden och förekomst av segregation är emellertid i hög grad beroende av fysiska förutsättningar.

Det sistnämnda gäller inte minst om de förutsättningar för befolkningens sammansättning som ges av bostadsbeståndets fördelning på olika typer av hus och lägenheter och på upplåtelseformer. Vi anser att ensidigheten i dessa avseenden är ett av de väsentligaste miljöproblemen särskilt i större tätorter.

De äldre områdena fyller ofta mycket dåligt de anspråk som måste

ställas om området skall fungera för alla typer av hushåll. Vi kan alltså inte betrakta miljöfrågorna som något begränsat problem för endast vissa bostadsområden och framför allt inte som begränsat till de nyare områden och de typer av problem som har väckt mest uppmärksamhet i debatten under senare år.

Problem i den sociala miljön sammanhänger ofta med brister i fråga om verksamheter och service av olika slag i bostadsområdena. Vi vill här särskilt peka på barnomsorgens betydelse. Att förbättra barnfamiljernas bostadsmiljö har varit ett viktigt syfte för bostadspolitiken. Detta får inte begränsas till att lägenheterna och den yttre miljön skall tillgodose barnens behov. Även tillgången på daghem, förskolor och fritidshem måste betraktas som en viktig fråga för bostadspolitiken och har ökat i betydelse på grund av ökat förvärvsarbete bland kvinnor.

Miljöproblemen är i ännu högre grad än de traditionella bostadsfrågorna av olika lokal karaktär och lösningarna blir därför väsentligen beroende av kommunala åtgärder. De åtgärder som kan komma ifråga ligger också i många fall utanför den traditionella bostadspolitiken. Våra synpunkter på dessa frågor måste därför till stor del bli av mer principiell karaktär. Vi vill dock understryka att just förändringen av själva bostadsbeståndet ofta kan ha grundläggande betydelse för lösning av miljöproblemen i stort.

Väsentliga förutsättningar för att sådana förändringar skall kunna genomföras är bl a att hushåll med svag betalningsförmåga får bättre möjligheter att efterfråga goda bostäder och att de ekonomiska villkoren för innehav av olika slags bostäder blir likvärdiga. Vi betraktar det också som ett grundläggande krav att de som bor i lägenheterna skall ha ett inflytande på förändringar och på sina bostadsförhållanden i stort, oavsett i vilken form de disponerar lägenheten.

2.2 Mål för bostadspolitiken

2.2.1 *Allmän inriktning*

Mot den allmänna bakgrund vi har tecknat kan de uppgifter som vi anser vara mest väsentliga för bostadspolitiken under den närmaste tioårsperioden sammmanfattas på följande sätt

att förbättra bostadsmiljön med avseende på såväl fysiska förhållanden som socialt innehåll och att därigenom bryta segregationstendenser,

att ge barnfamiljer och andra hushåll med svag betalningsförmåga bättre förutsättningar att efterfråga rymliga och välutrustade lägenheter och att därigenom åstadkomma en jämnare fördelning av bostadsstandarden,

att ge hyresgäster större inflytande på sin egen bostadssituation,

att göra de ekonomiska villkoren för bostadsinnehav likvärdiga, oavsett i vilken form bostaden disponeras,

att bibehålla en bostadsmarknad med tillräckligt utbud av lägenheter till skäliga priser.

Vi begränsar den följande måldiskussionen och våra förslag till de ovannämnda områdena och hänvisar i övrigt till riksdagsbeslutet år 1974 och betänkandet Solidarisk bostadspolitik.

2.2.2 *Den sociala och fysiska miljön*

Bostadspolitiken skall grundas på en helhetssyn som beaktar inte bara själva lägenheterna och hushållens möjligheter att efterfråga en viss lägenhetsstandard. Den måste också avse den yttre miljö och de sociala förhållanden som uppkommer i ett bostadsområde, delvis som en följd av bostadsbeståndets sammansättning. Bostadspolitiken skall således främja en utveckling av bostadsmiljöer som präglas av mångsidigt socialt liv och ger förutsättningar för kontakter mellan människor i olika levnadssituationer.

Inom ett och samma bostadsområde bör bostäder kunna erbjudas åt både små och stora hushåll och åt både barnfamiljer, ungdomar och äldre. Likaså bör hushåll som på grund av skillnader i inkomst, arbetsförhållanden eller social ställning lever under olika betingelser kunna finna bostäder inom ett och samma område. Bostadsmiljön skall vara sådan att fysiska, sociala eller psykiska handikapp inte utgör hinder för att bo i visst område.

För att uppnå dessa generella mål krävs stora förändringar i befintliga bostadsområden, bl a ifråga om bostadsbeståndets sammansättning. Till sin art och omfattning kan sådana förändringar inte beskrivas generellt, utan kommer att bli bestämda av lokala förhållanden. Det går inte heller att ange en tidpunkt vid vilken vissa förhållanden skall ha uppnåtts. Målen förutsätter en fortlöpande anpassning av bostadsmiljön till förändrade behov. Detta innebär också att det alltid kommer att föreligga avvägningsproblem mellan å ena sidan att bevara traditionell miljö, som kan vara ensidig men ofta värderas högt av dem som redan bor i ett visst område, och å andra sidan att förändra den på ett sådant sätt att den kan tillgodose andra än dem som redan bor i området eller tillgodose nya anspråk.

Vi skall i det följande punktvis behandla olika delmål för bostadsmiljön dels avseende den sociala och fysiska miljön i stort, dels avseende bostadsbeståndet. Utan lokal anknytning måste även dessa delmål bli allmänt hållna. På kommunal nivå bör de kunna tjäna som riktpunkter vid beskrivning och analys av bostadsområden och som grund för konkreta handlingsprogram.

Social miljö och verksamheter

Varje bostadsområde skall ha tillgång till service i sådan omfattning att inte vissa grupper, t ex barnfamiljer eller åldringar blir utestängda från vissa områden, på grund av att de inte kan tillgodose angelägna behov av

service.

Samhällsservicen skall främst vara inriktad på att underlätta förvärvsarbete för föräldrar med barn, att tillgodose behov av omsorg, undervisning och sysselsättning för barn och ungdom samt att i övrigt tillgodose personer med svaga egna resurser, t ex pensionärer som tillbringar nästan hela sin tid i bostadsområdet, har behov av kontakter med andra och har ett med åldern tilltagande behov av personlig omsorg.

Många områden präglas nu av ensidighet och servicebehoven är därför mycket olika. På kort sikt kan det därför vara nödvändigt att åtgärder i ett bostadsområde huvudsakligen inriktas på en viss befolkningsgrupp, t ex yngre barnfamiljer, ungdomar eller ensamma äldre personer. Vi anser att åtgärder som syftar till förbättring för svaga grupper som redan bor i ett område bör komma i första hand även om det därigenom i vissa fall kan ta längre tid att åstadkomma en differentierad service i området. Det är dock angeläget att man prövar lösningar som bryter kategoriseringen på så sätt att en och samma institution, verksamhet eller personalgrupp kan fylla flera funktioner, t ex för både barn och äldre.

Servicebehoven kommer även på lång sikt att vara olika i olika bostadsområden på grund av bl a geografiskt läge, bebyggelsens täthet och form och marknadsekonomiska effekter. De kommer också att inom ett visst område förändras med tiden på grund av både befolkningsförändringar och förändrade anspråk. Behovet måste därför fortlöpande omprövas och tillgången till både privat och offentlig service anpassas till dem som bor i området.

I syfte att motverka segregation bör kommuner, bostadsföretag och organisationer som har inflytande vid upplåtelse av lägenheter eller fastigheter verka för att nya upplåtelser bidrar till en varierad sammansättning av befolkningen i området. De förhållanden som det därvid kan vara angeläget att beakta är exempelvis fördelningen efter ålder, inkomst eller etniskt ursprung. Alla former av diskriminering måste förhindras.

Förändringar av lägenheterna skall samordnas med omvandling av den yttre miljön och serviceutbudet på ett sådant sätt att målet om allsidig befolkningsfördelning främjas.

Fysisk miljö

Markdispositionen i stort inom ett bostadsförsörjningsområde, dvs lokaliseringen av olika tätorter och bebyggelseområden samt fördelning av arbetstillfällen, service, kommunikationer o d, ger de grundläggande förutsättningarna för social och fysisk miljö inom varje bostadsområde.

Planeringen av markanvändningen bör utgå ifrån att den permanenta bostaden är en centralpunkt för hushållet från vilken i regel flera hushållsmedlemmar skall nå arbetsplatser, skolor, olika former av allmän och privat service o d. En väsentlig utgångspunkt bör vara att underlätta för både kvinnor och män att ha förvärvsarbete. Det är angeläget att detta beaktas inte bara i bebyggelseplaneringen utan också genom en god kollektiv trafik.

Inom varje bostadsområde skall den yttre miljön ha sådan kvalitet i

fråga om bostadskomplement som tillgodoser olika hushållstyper och åldersgrupper samt i fråga om trafiksäkerhet, framkomlighet, orienterbarhet och störningsfrihet att området blir tillgängligt för alla människor.

Den fysiska miljön skall fortlöpande anpassas så att behov av social omvårdnad och för de boende gemensamma verksamheter tillgodoses. Syftet att tillgodose sådana gemensamma behov bör betraktas som ett lika viktigt skäl för att ändra befintliga byggnader eller dispositionen av marken, som t ex syftet att förbättra själva lägenheterna.

Bostadsbebyggelse skall utformas på ett varierat sätt och så att tillgångar i form av befintlig vegetation och topografi o d tillvaratas.

Bebyggelsen såväl av bostäder som i övrigt skall utformas och kompletteras på ett sådant sätt att en uppdelning i områden med högt resp lågt anseende motverkas.

Lägenheter

Skillnaderna mellan lägenheter ifråga om komfort, hygienisk och teknisk utrustning och underhåll skall vara måttliga. Allmänt bör den standard som nu är vanlig i nybyggda hus betraktas som en riktpunkt för hela beståndet. Den lägre standard som kan godtas enligt bostadssaneringslagen bör betraktas som en nedre gräns, då förutsättningarna för modernisering är mindre goda. Vi vill betona att denna lägsta standardnivå bör höjas med tiden. Strävandena att ytterligare förbättra lägenheternas kvalitet bör utgå ifrån att både män och kvinnor i regel är förvärvsarbetande. Förbättringar bör därför främst inriktas på att göra lägenheterna mer lättskötta genom t ex utveckling av bättre material och genom utformningen av inredning och utrymmen.

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.

Inom ett bostadsområde bör lägenheternas storleksfördelning vara sådan att både större och mindre hushålls utrymmesbehov kan tillgodoses. Koncentration av små eller stora lägenheter till ett visst område skall således undvikas. Detta mål anser vi vara väsentligt för såväl äldre som nya bostadsområden. Det förutsätter genomgripande förändringar av det befintliga beståndet som måste ses på mycket lång sikt. De måste dock förberedas i den närmaste tidens planering.

Utrymmesstandard

Bostadsbeståndet bör på längre sikt ges sådan sammansättning att varje hushåll kan erhålla lägenhet med kök och vardagsrum samt rum för föräldrar och eget rum för varje barn och annan hushållsmedlem. I vissa hushåll finns behov av sovrum för varje vuxen.

Den minsta lägenhetstypen blir enligt denna målsättning två rum och kök.

2.2.3 *Fördelningsfrågor*

I Solidarisk bostadspolitik framhöll vi två typer av fördelningsproblem i bostadsförsörjningen. Det ena avser priser och andra villkor för upplåtelse av bostäder oavsett vem som bor i dem, det andra avser olika hushålls möjlighet att efterfråga bostäder. De två fördelningsproblemen bör lösas med olika bostadspolitiska medel.

Prisproblemen behandlade vi utförligt i Solidarisk bostadspolitik och tar nu endast upp vissa aspekter på dem.

Frågan om bostadsbidrag till vissa hushåll behandlar vi i senare delen av detta betänkande. Här sammanfattar vi endast det allmänna syftet.

Bostadsbidrag

I 1974 års bostadspolitiska beslut uttalade regering och riksdag att de bostadspolitiska åtgärderna framför allt bör syfta till att stödja de svagare gruppernas position.

Med svaga grupper avser vi dem som har svårt att skaffa sig bra bostäder på grund av låg inkomst eller stor försörjningsbörda eller som av andra skäl har svårt att hävda sig i konkurrensen om bostäder.

Låg inkomst, stor försörjningsbörda och handikapp som medför särskilda krav på bostaden skall kompenseras med hjälp av bostadsbidrag som sänker hushållets bostadsutgift.

Bostadsbidragen skall allmänt inriktas på

att ge alla familjer med barn möjlighet att bo i rymliga lägenheter som ger förutsättningar för en god uppväxtmiljö,

att ge alla vuxna utan barn och med låga inkomster möjlighet till en god bostadsstandard oavsett vilken typ av hushåll de tillhör,

att begränsa de skillnader i bostadsstandard som beror av olika inkomst och betalningsförmåga och att fortlöpande förbättra bostadsstandarden för svaga grupper så att de inte släpar efter bättre ställda grupper vid den fortgående förbättringen av bostadsstandarden,

att möjliggöra för handikappade att ha en bostad som är anpassad till deras särskilda behov,

att göra det möjligt för pensionärer att bo i egna lägenheter.

Likvärdiga ekonomiska villkor för olika upplåtelseformer

I Solidarisk bostadspolitik betonade vi starkt att likvärdiga bostäder skall betinga lika priser oavsett upplåtelseform och yttre omständigheter i övrigt. En nästan enhällig remissopinion anslöt sig till denna uppfattning.

Likvärdiga ekonomiska villkor för olika former av bostadsinnehav är en grundläggande förutsättning för att motverka social och ekonomisk segregation.

Vi tar inte här upp skattefrågor som på olika sätt påverkar de ekonomiska villkoren för bostadsinnehav. De har tidigare behandlats i Solidarisk bostadspolitik och i yttrande över bostadsskattekommitténs

förslag. Vi vill dock framhålla att beskattningen vid köp och upprustning eller ombyggnad av bostadshus ger olika förutsättningar för olika företagsformer. Vi föreslår att dessa frågor överses.

2.2.4 *De boendes inflytande*

Kommun skall fortlöpande på ett lättillgängligt sätt lämna information om inventeringar, utredningar och planer rörande bostadsförsörjningen. Avsikten skall vara att underlätta för organisationer och enskilda att bedöma bostadsfrågorna och därmed möjliggöra och stimulera till diskussion. En sådan breddad debatt är en förutsättning för att kommunen på ett riktigt sätt skall kunna fylla sin roll i bostadsförsörjningen.

Behovet av ökat inflytande som avser den egna lägenheten eller fastigheten gäller hyresgäster. Deras rättsliga ställning bör stärkas så att graden av inflytande på den egna bostadssituationen blir mindre beroende av upplåtelseformen.

Den enskilde hyresgästen har redan rätt att vidta förändringar inom lägenheten som inte försämrar möjligheterna att hyra ut den till annan.

Denna rätt bör vidgas så att de som bor i en lägenhet får ett väsentligt inflytande på hur lägenheten underhålls och på förändringar av den.

De som bor inom en viss fastighet eller förvaltningsenhet bör likaså gemensamt ha ett direkt inflytande på skötsel och förändringar av byggnader och övrigt som hör till fastigheten eller enheten.

Beslut av fastighetsägare eller förvaltare av hyreslägenheter, som avser underhåll, ombyggnad eller förändring av lägenheter, byggnader eller omgivning eller avser verksamheter inom förvaltningsenheten, bör föregås av samråd med hyresgäster eller förening av hyresgäster.

Inflytandet för hyresgästerna bör på sikt ökas ytterligare. Den försöksverksamhet som pågår inom allmännyttiga företag kommer att ge vissa erfarenheter. De allmännyttiga bostadsföretagen erbjuder unika möjligheter till förändring, eftersom äganderätten ligger hos kommunen. Ägarförhållandena är i dagens samhälle avgörande för beslutsformen. Överflyttning av besluten till en nivå där de boende kan engagera sig aktivt kräver förändring av företagens organisation.

2.2.5 *Bostadsproduktionen*

Under 1960-talet var ett av de viktigaste målen för bostadspolitiken att uppnå en stor nyproduktion, räknat i antal lägenheter. Nyproduktionens storlek var underordnad den övergripande målsättningen, att avskaffa bostadsbristen. I den situation som förelåg kom dock själva antalet nybyggda lägenheter att bli en väsentlig politisk fråga. Bakgrunden till den omfattande diskussionen om just produktionsvolymen var bl a nödvändigheten att ständigt hävda bostadsbyggandets krav i konkurrens med andra investeringsbehov. Väsentligt var också att det i början gällde

att bygga upp en produktionsapparat och förbättra den kommunala planeringen.

Att bostadsproduktionen skall vara tillräcklig för att medge en god bostadsförsörjning utan de bristproblem som kännetecknade perioden 1945–70 är ett mål som kvarstår oförändrat. Vi bedömer att en nyproduktion av omkring 75 000 lägenheter per år tills vidare bör vara en riktpunkt för långsiktig planering på riksnivå. Planeringsnivån bör efter hand omprövas och inte betraktas som ett produktionsprogram.

Förbättringen av bostadsförhållandena är i växande grad beroende av ombyggnad av lägenheter och komplettering med i första hand barnstugor men också andra investeringar i både nya och gamla bostadsområden. Att fastställa ett produktionsprogram uttryckt enbart i antal nybyggda lägenheter är av dessa skäl inte lämpligt.

Inriktningen av nyproduktion och ombyggnad på olika lägenhetstyper, hustyper och upplåtelseformer måste bedömas med hänsyn till målen

att åstadkomma ett differentierat bostadsbestånd i olika områden,
att på lång sikt tillgodose de bostadspolitiska målen för en god utrymmesstandard,
att tillgodose de växande anspråk som bestäms av befolkningsutveckling och ekonomiska faktorer.

Lägenhetsfördelningen måste bestämmas med hänsyn till önskvärda förändringar i hela beståndet och således inte innebära att nya områden byggs med enbart stora lägenheter, medan strukturen i det äldre beståndet bevaras.

2.3 Bostadspolitiska medel

2.3.1 *Nuvarande medel och ansvarsfördelning*

Någon entydig och invändningsfri avgränsning av vad som kan hänföras till bostadspolitiska medel kan knappast åstadkommas. Vi har i detta sammanhang inte heller behov av någon sådan och har inte anledning att göra någon detaljgenomgång av olika områden. Som en bakgrund till den följande diskussionen av reformbehov anser vi det dock angeläget att erinra om några huvuddrag då det gäller bostadspolitiska medel och fördelningen av ansvaret för bostadsförsörjningen.

Ansvaret för bostadspolitiken är delat mellan staten och kommunerna. Denna ansvarsfördelning innebär i första hand att staten genom medverkan i finansieringen till väsentlig del ger förutsättningarna för hyror och andra bostadspriser i en stor del av beståndet. Såväl byggnadslagstiftning som finansieringsregler ställer krav på utformningen vid ny- och ombyggnad.

Statens medverkan har inte alltid inneburit en garanti för att finansiella och andra förutsättningar ställts till förfogande i den omfattning som kommunerna har önskat. Under långa perioder har kredittillgång eller andra faktorer begränsat bostadsinvesteringarnas omfattning.

Ansvaret för genomförande av de bostadspolitiska intentionerna ligger väsentligen hos kommunerna.

Detta kommer till uttryck främst genom det kommunala ansvaret för bebyggelseplanering och investeringar i allmänna anläggningar, gator o d, men också i direkt bostadsbyggande och förvaltning genom kommunägda företag. Kommunernas handlingsfrihet är dock begränsad, eftersom huvuddelen av bostadsbeståndet ägs av privata personer och av enskilda och kooperativa företag, som också svarar för en stor del av nyproduktion och ombyggnad.

Den här i korthet skisserade ansvarsfördelningen har satt sin prägel på utformningen av de bostadspolitiska medlen. Den statliga finansieringen ger grundläggande ekonomiska förutsättningar. Den står öppen för alla kategorier av byggherrar och ägare, men ger kommunerna ett starkt inflytande. I övrigt kan de nuvarande medlen grupperas på sådana som ger kommunerna skyldigheter, stimulans eller rättigheter att i olika avseenden påverka bostadsförsörjningen.

Kommunens skyldigheter och allmänna rätt att använda kommunala medel för att främja bostadsförsörjningen regleras i lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m. Lagen ger skyldighet för kommun att planera bostadsbyggandet genom bostadsbyggnadsprogram, att förmedla statliga lån och bidrag samt att lämna viss information och i vissa fall anordna bostadsförmedling. Något allmänt stadgande om kommunens ansvar för bostadsförsörjningen finns däremot inte.

Bostadssaneringslagen (1973:531) innebär också en skyldighet för kommunen att bevaka förändringarna i det saneringsmogna beståndet av hyreslägenheter och att vid behov ta initiativ till åtgärder.

Medel som stimulerar kommunerna att engagera sig i bostadsförsörjningen är främst bostadsfinansieringsförordningens bestämmelser om kommunala, allmännyttiga bostadsföretag, statsbidragen för bostadstillägg åt vissa hushåll samt statslånen till förvärv av mark för bostadsbebyggelse och till upplåtelse av sådan mark med tomträtt. Lånebestämmelserna för kooperativa företag med kommunal insyn avser också att främja förvaltning som inte baseras på fastighetsägarens vinstintresse.

Införande av statsbidragen till bostadstillägg åt barnfamiljer år 1969 innebar en förändring av tidigare fördelning mellan staten och kommunerna. Familjebostadsbidragen, som ersattes med bostadstilläggen, var helt statliga.

Förändringen innebar alltså en ökad stimulans för kommunerna att ekonomiskt medverka i bostadsförsörjningen. Huvudlinjen vid utformningen av de bostadspolitiska medlen har eljest varit att staten svarat för såväl finansiella insatser som kostnader för subventioner, frånsett bostadstillägg i anknytning till folkpension och till vissa handikappade. Utvecklingen efter år 1969 har dock delvis inneburit en återgång mot tidigare fördelning. Staten har övertagit en allt större del av kostnaderna för statskommunala bostadstillägg, men då omfattningen av dessa samtidigt har ökat starkt har ändock kommunernas utgifter ökat.

Det nyssnämnda undantaget ifråga om ansvaret för bostadsbidrag till

hushåll, dvs kommunala bostadstillägg till folkpensionärer, måste ses mot bakgrund av att bidragsformen tillkom som ett led i folkpensioneringen och inte med något uttalat bostadspolitiskt syfte. Bidragsformen har dock utvecklats på ett sätt som gett den bostadspolitisk betydelse.

Den markpolitiska lagstiftningen ger kommunerna förköpsrätt till mark i vissa fall (den s k förköpslagen). Likaså kan de medges rätt till expropriation för att tillgodose markbehov för bostadsbebyggelse. Det markvillkor som infördes i bostadsfinansieringsförordningen år 1974 innebär, bortsett från vissa övergångsbestämmelser, att bostadslån i regel skall utgå endast om marken har upplåtits av kommunen. Denna förändring ger på längre sikt kommunerna ett starkt ökat inflytande på markförsörjningen för bostäder.

De allmännyttiga företagen, lånebestämmelserna och de markpolitiska medlen ger kommunen vidsträckta möjligheter att utöva ett direkt inflytande på nybyggnad och ombyggnad, som är finansierad med statliga lån. Bostadsfinansieringsförordningen uppställer också en rad krav på lägenheter och miljö som villkor för lån. Om kommun så beslutar kan även ställas krav på att lägenheterna skall förmedlas av kommunalt organ.

Då det gäller befintliga bostäder är nyttjande och förändringar väsentligen beroende av ägarens åtgärder. Kommunens möjligheter att öva inflytande är av annan karaktär och blir av praktiska och ekonomiska skäl i regel svagare än vid nybyggnad.

Möjligheterna att direkt ingripa i fastighetsägares förfogande över befintliga lägenheter finns – frånsett åtgärder enligt byggnadslagstiftning, hälsovårdsstadga o d – endast i speciella fall, enligt bostadssaneringslagen och vid vanhävd.

Rättsförhållandet mellan fastighetsägare och hyresgäster är reglerat i tolfte kapitlet av jordabalken (hyreslagen). Detta är att betrakta som ett bostadspolitiskt instrument, som bl a ger hyresgäster besittningsskydd, rätt till prövning av hyra och hyresvillkor samt rätt att göra mindre förändringar i lägenheten. Kommunerna torde på sikt kunna utöva ett indirekt inflytande på hyresnivån med hjälp av de allmännyttiga företagens prissättning, men har inget direkt inflytande på hyresavtal.

2.3.2 *Behov av reformer*

Vi har i det föregående framhållit att förbättring av bostadsmiljön och motverkande av segregation är väsentliga bostadspolitiska uppgifter för den närmaste framtiden. Som andra viktiga uppgifter har vi framhållit att ge hushåll med svaga egna resurser bättre möjligheter att skaffa sig goda bostäder och att öka hyresgästernas inflytande på sin egen bostadssituation.

Vår allmänna syn på bostadsförsörjningen grundas på att lägenheter och hus samt bostadsområdenas fysiska och sociala miljö skall ses i ett sammanhang. Det gäller därvid att beakta hela bostadsbeståndet och inte bara ny- eller ombyggnader. Från ekonomisk synpunkt kan intresset inte begränsas till frågor om bostadens pris och olika gruppers behov av bostadsbidrag, utan avser också skatter och andra villkor för bostads-

innehav samt bostadsförsörjningens betydelse för såväl kommunernas som hushållens ekonomi i vidare bemärkelse.

Lösning av miljö- och segregationsproblem är väsentligen beroende av kommunala åtgärder men också av åtgärder inom bostadsföretagen. De mål som vi har ställt upp i det föregående förutsätter förändringar av bostadsbeståndet bl a med avseende på lägenheternas storleksfördelning. Förverkligande av målen kan vidare kräva åtgärder för att initiera och möjliggöra verksamheter för en bättre social miljö. Andra åtgärder kan avse att förbättra utemiljön eller att direkt påverka befolkningssammansättningen i ett bostadsområde genom att ge vissa hushåll företräde till lediga lägenheter.

Om intentionerna i dessa avseenden skall kunna förverkligas krävs i första hand att kommunerna har ett starkt inflytande och ett ansvar för bostadsförsörjningen i stort. Kommunernas roll framstår således på sikt som ännu betydelsefullare än tidigare.

Verksamhet som syftar till att motverka segregation och till att förbättra bostadsmiljön måste grundas på en ingående kännedom om bostadsförhållanden och levnadsvillkor i olika delar av kommunen. Det behövs en långsiktig verksamhetsplanering som inte bara avser byggande. Vi anser att detta kräver en reformering av lagstiftningen med syfte att klarare ange kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen och kraven på planeringen.

För att skapa förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i bostadsområdena krävs, som vi tidigare har framhållit, stora förändringar av lägenheternas storleksfördelning i vissa befintliga bostadsområden. På lång sikt torde i och för sig inriktningen av hushållens efterfrågan verka för sådana förändringar. Dessa bör då också kunna genomföras med stöd av bostadslån till ombyggnad.

Vi måste räkna med att förändringar som enbart bestäms av efterfrågan sker under stor tröghet och att marknadskrafterna verkar i riktning mot tilltagande segregation.

Områden med stor andel småhus kan ha ett attraktivt läge som bidrar till att upprätthålla en efterfrågan på lägenheterna. Såväl sådana faktorer som en förhållandevis hög hyra per kvadratmeter bidrar till att sammanläggning av lägenheter på kort sikt inte framstår som lönsam. De praktiska svårigheterna bl a med omflyttning torde också medverka till att lägenhetssammanläggningar i syfte att skapa förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i ett område bedöms som ogynnsamma. Vi anser därför att de bör stimuleras och förslår särskilda bidrag.

Allmänt bör eftersträvas att kommunernas möjligheter att påverka eller själva genomföra förändringar i befintliga bostadsområden förstärks. Vi föreslår nu endast mindre förändringar av gällande regler i syfte att underlätta kommunala åtgärder. Det kan dock antas att kommunerna i ökad omfattning får behov av att förvärva fastigheter och att anspråken på deras finansiella resurser därigenom ökar på längre sikt.

Att ge hushåll med svag betalningsförmåga bättre förutsättningar att tillgodose sitt bostadsbehov kräver en reformering av de nuvarande systemen för bostadstillägg. En sådan reform är motiverad även av mer

tekniska skäl och med hänsyn till behov av att samordna de nuvarande systemen. Främst ser vi dock frågan om bostadsbidrag till vissa hushåll som ett fördelningsproblem. Detta har sin grund i dels den ojämna fördelningen av inkomster och försörjningsansvar, dels det med barnantalet ökande utrymmesbehovet.

Behovet av bostadsbidrag skall också ses i relation till målet att förändra den sociala miljön och bidra till en allsidig befolkningssammansättning i bostadsområdena. För att påverka utvecklingen i en sådan riktning krävs att barnfamiljer och andra hushåll med svag betalningsförmåga får ett stöd som gör det möjligt för dem att efterfråga bostäder även i områden som är attraktiva för hushåll med bättre egna resurser.

Att öka de boendes inflytande på sin egen bostadssituation kräver allmänt en vidgad information och en öppen attityd, som ger underlag för debatt och ställningstaganden.

Vi uppfattar information i syfte att underlätta en sådan debatt som så viktig, att den bör åläggas kommun som en skyldighet. Samma krav bör i princip gälla statliga myndigheter som handlägger bostadsfrågor.

Att öka hyresgästers inflytande på frågor som rör den egna lägenheten eller fastigheten är en fråga om att förändra förhållandena mellan fastighetsägare och hyresgäst. Till en del medför detta behov av reformer av lagstiftningen i syfte att ytterligare stärka hyresgästernas ställning.

Hyresgästinflytande bör dock inte enbart ses som lagstiftningsproblem. Det är i hög grad en fråga om samarbete mellan hyresvärdar och hyresgäster och mellan deras organisationer. Olika former av avtalsuppgörelser kan i många fall vara en bättre väg än lagstiftning.

Förutsättningarna för att utvidga hyresgästernas inflytande och att finna lämpliga former är olika, beroende på om hyresvärden är ett allmännyttigt företag eller en enskild fastighetsägare. Av bland annat detta skäl betraktar vi ett utvidgat hyresgästinflytande också i hög grad som en fråga om att långsiktigt ändra attityder till boendet.

3 Bostadsmiljö

3.1 Bostadsmiljön i ett vidgat perspektiv

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.

På detta sätt karakteriserade vi bostadsbegreppet i betänkandet Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17 s 73).

I den av boendeutredningen initierade s k göteborgsundersökningen (SOU 1974:18 s 12:3) avsågs med bostadsmiljö såväl lägenheten som omgivningen utanför den. Omgivningen avgränsades till att omfatta allt som finns inom de boendes räckvidd. Räckvidden är det område, som kan nås till fots och som de som bor i området förmår överblicka och känner sig hemma i.

I begreppet bostad ingår således både lägenheten och den yttre omgivningen. Lägenheter och bostadsmiljö bildar en funktionell enhet. Av praktiska skäl skiljer vi fortsättningsvis mellan de enskilda bostadslägenheterna och bostadsmiljön i övrigt.

En exakt och entydig avgränsning av ett bostadsområde är ofta svår att göra. Det är emellertid viktigt att man i den praktiska planeringen gör en avgränsning för att kunna diskutera ett bostadsområdes sammansättning och kvalitéer i olika avsenden.

Med bostadsmiljö avser vi såväl den *fysiska miljön* – bostadshus, friytor, gemensamhetsanläggningar – som den *sociala miljön*, dvs de människor som bor i bostadsområdet och de kontakter som kan utvecklas mellan dem inom den fysiska ramen. Till bostadsmiljön räknar vi också *verksamheter* av olika slag. Förutom offentlig och privat service utgörs verksamheterna av de spontana eller organiserade aktiviteter som de boende engagerar sig i inom området.

Bostaden kan inte ses isolerad, oberoende av hur den är belägen i förhållande till arbetsplatser, rekreationsanläggningar o d inom en stad eller en ort. Olika levnadsvillkor uppstår på grund av bostadens läge och avståndet till olika mål, med hänsyn tagen till tidsåtgång, transportsätt och bekvämlighet.

Dessa olika faktorer i bostadsmiljön påverkar de boende i hög grad, olika mycket beroende på deras villkor i övrigt. Vi anser det nödvändigt att man tar hänsyn till samspelet mellan bostadsförhållandena och människornas situation i övrigt i bostadsplaneringen. Vi anser vidare att samhällets bostadsförsörjningsåtgärder bör syfta till att utjämna de skillnader i möjligheter att uppleva en god bostadsmiljö som beror på att människorna har olika ekonomiska, fysiska, psykiska och politiska resurser.

Hur bostadsmiljön uppfattas beror i hög grad på de boendes möjligheter att själva bestämma eller fatta beslut om lägenheter och omgivning. Sättet att utforma, producera och förvalta bostäder påverkar dessa möjligheter och får därigenom betydelse för den känslomässiga upplevelsen av bostaden.

Att anlägga en helhetssyn på boendet är inte något nytt. Bostadssociala utredningen framhöll i första delen av sitt slutbetänkande (SOU 1945:63) den utomordentliga betydelsen av kollektiva anordningar för hushållsservice, av daghem, fritidssysselsättningar och föreningsliv. Tankegångarna utvecklades närmare i betänkandets bilaga Ett planmässigt samhällsbyggande av Uno Åhrén. Bostadsförsörjningsfrågorna placeras där in i ett samhällssammanhang och i förhållande till olika orters näringslivsstruktur och fysiska struktur. Invånarna i ett bostadsområde ses i ett totalperspektiv, där deras livsvillkor belyses med hänsyn till förhållandet till arbetet och ställningen i produktionen, till bostadsortens befolkningsstruktur med tanke på könsfördelning, det förändrade innehållet i de sociala relationerna och avståndet till beslutsfattare och myndigheter.

Författaren framhåller, att den mänskliga välfärden bör vara samhällsbyggandets mål. Den människotyp, som framstår som eftersträvansvärt ideal, karakteriseras av att vara aktivt intresserad av gemensamma angelägenheter, ha förmåga av eget kritiskt tänkande i sådana frågor och vara inställd på samarbete med andra människor för att åstadkomma reformer:

> Kort sagt att gynna bildandet av en demokratisk människotyp, för vilken friheten och självständigheten kombineras med social ansvarskänsla. . . . vår tids stadskultur bjuder visserligen människorna rika möjligheter till omväxling, mångsidig erfarenhet, bildning, nöjen osv. Men den har även, och mest framträdande i storstäderna, lett till vad man kallat massmänniskotypen, som är 'fri' och 'självständig' i den meningen att vara befriad från de band som gruppsamhörigheten pålägger, men som är desorienterad och djupt passiv gentemot den sociala verkligheten. (SOU 1945:63, s 614)

Det finns, trettio år senare, anledning att diskutera både valet av utgångspunkter och uttryckssätt. Vi vill för vår del framhålla att samhällsbyggandet och bostadsförsörjningen är betydelsefulla för hur våra resurser fördelas och kan utnyttjas av olika människor.

Samma år som detta betänkande från bostadssociala utredningen publicerades, gjorde 1941 års befolkningsutredning en framställning till chefen för socialdepartementet om en allsidig prövning av hela problem-

komplexet med lokaler för gemensamma ändamål som komplement till bostäderna. Den bostadskollektiva kommittén tillsattes år 1948.

Kommittén diskuterade denna fråga principiellt och värdemässigt och analyserade den med en helhetssyn på bebyggelseplaneringen. Även beträffande hemmens situation anlades en helhetssyn mot bakgrund av de förändrade produktionsförhållandena i samhället och de förändrade värderingar som bestämmer relationerna mellan de enskilda, familjen och samhället.

Man hänvisade till grannskapsplaneringens program och principer, som sedan mitten av 1940-talet varit av väsentlig betydelse för svensk stadsplanepraxis och framhöll, att dessa principer i hög grad blivit vägledande för samhällsplaneringen.

Teorierna om grannskapsenhetens stimulerande inverkan på den sociala miljön hade emellertid enligt kommittén spelat en underordnad roll som argument. I stället hade enheterna betraktats från funktionell synpunkt som lämpligt befolkningsunderlag för olika institutioner och kommersiella anläggningar. Med hjälp av en sådan funktionell disposition hade svenskt stadsbyggande sökt en utgångspunkt för det arkitektoniska stadsbyggnadsarbetet.

Man har sagt sig, att kan det inom en sådan "grannskapsenhet" uppstå något av den "vikänsla" man eftersträvat är det en vinst – blir det inte så finns i alla fall de funktionella fördelarna hos en välorganiserad stadsdel. (SOU 1956:32)

Kommittén framhöll också, att

brist på planlagd mark och brist på fackmän för det brådskande planeringsarbetet har på många håll resulterat i schematism och av tidsbrist framtvungna, ofullgångna lösningar. De har givit upphov till en tämligen stark kritik.

I sin diskussion av kritiken mot "sovstadsmiljön" framhöll kommittén att det vore rimligt anta en tämligen lång period under vilken miljön stabiliserades. Man framhöll de bostadskollektiva åtgärdernas betydelse för snabbare och bättre anpassning i nya bostadsområden. Samtidigt anlade man en dynamisk syn på dessa åtgärder och framhöll, att de ej borde låsas i alltför fasta former.

I stället bör man eftersträva, att dessa uppgifter löses på ett för varje fall lämpligt och smidigt sätt och fortlöpande bevakas i samverkan mellan samhälle, förvaltande bostadsföretag och de boende själva.

Kommittén ville sätta familjen i centrum av bostadspolitiken. Man såg framför sig en utåtriktad och samhällsintresserad familj och de kollektiva anordningarna skulle öppna nya vägar för den sociala utjämningen.

Vi har här redovisat dessa tidigare bostadsutredningar dels därför att de båda arbetat under en tid av stark kritik mot den nyproducerade bostadsmiljön, en kritik som har likheter med dagens, dels därför att de båda anlagt ett helhetsperspektiv på boendet vad beträffar bebyggelseplanering och individens livssituation.

Sedan lång tid tillbaka finns statistiska uppgifter om lägenheter och

hushåll. Däremot finns inget allmänt vedertaget system för beskrivning av bostadsmiljön i övrigt. I det följande tar vi upp ett antal aspekter som är betydelsefulla för beskrivning och förståelse av bostadsmiljön. Vi belyser således de värderingar, som kommit till uttryck i normer och stadsplanetävlingar samt produktionsteknikens betydelse. Dessutom diskuterar vi forskningens inriktning samt den problemuppfattning som kommer till uttryck i sättet att beskriva planer för fysisk miljö.

Ytterligare en utgångspunkt för diskussionen är att vi ser bostadsmiljön – fysisk och social miljö samt verksamheter – tillsammans med medbestämmande som viktiga resurser för individens och familjens livssituation. Många av dagens bostadsmiljöer fungerar otillfredsställande. De riskerar att utgöra hinder för individernas utveckling och för samspelet mellan människorna i ett bostadsområde. Detta behandlas i *avsnitt 3.3* och *3.4* samt i *kapitel 4*, som behandlar bostadssegregation.

I *avsnitt 3.5* och *bilaga B* i SOU 1975:52 lämnas redogörelse för ortsbundna bostadsvillkor. Det är ett försök att belysa regionala skillnader och en ytterligare exemplifiering av att bostaden inte kan ses som en isolerad del av samhället i övrigt.

I olika delar av detta betänkande behandlas fördelningsfrågor – hur bostadsutrymme, bostadskostnader, kvaliteter i bostadsmiljön och inflytande är fördelat mellan olika grupper. Trots förbättringar i många avseenden för merparten, kvarstår stora skillnader mellan dem som, enkelt uttryckt, bor bäst och dem som bor sämst. Om man ser varje bostadsmarknadsområde för sig har otvivelaktigt de i ekonomiskt hänseende sämst ställda grupperna de sämsta bostadsförhållandena. Vi avser därvid inte endast kvaliteten på själva lägenheterna utan anlägger den vidare synen på bostadsbegreppet. Jämför man regioner är slutsatsen inte lika klar. Orter med låg inkomstnivå och en gammal bostadstradition kan ha lika bra bostadsförhållanden som orter med hög inkomstnivå.

En jämlikhetssyn måste med nödvändighet gälla fler egenskaper än ekonomiska förutsättningar. Den måste även avse dem som är fysiskt, socialt, intellektuellt eller psykiskt handikappade. Många av dem som tidigare bott på avskilda institutioner kommer att bo i bostadsområdena, antingen i vanliga lägenheter eller gruppvis i speciellt utformade lägenheter. De behöver olika serviceanläggningar som bör förläggas så att de är tillgängliga även för övriga som bor i grannskapet, t ex. dagcentra för pensionärer och psykiskt utvecklingsstörda. Allt detta ställer nya krav både på den fysiska och den sociala miljön i bostadsområdena.

Att se bostadsmiljön i ett vidgat perspektiv innebär slutligen att den skall ge förutsättningar för jämställdhet mellan män och kvinnor.

3.2 Något om utvecklingen under efterkrigstiden

3.2.1 *Planeringssituationen*

Utformningen av och debatten om bostadsmiljön måste ses mot bakgrund av den efterfråge- och planeringssituation som har förelegat under senare decennier.

Efter ett nästan totalt sammanbrott åren omkring 1940 kom bostadsbyggandet åter igång några år in på 1940-talet med hjälp av statligt finansieringsstöd. Nyproduktionen nådde efter årtiondets mitt en högre nivå än under slutet av 1930-talet, eller omkring 58 000 lägenheter per år. Den skars sedan ned kraftigt på grund av inflation och behov av att åstadkomma balans i varuutbyte och betalningar gentemot andra länder. Att lösa allmänna samhällsekonomiska problem ansågs således i detta läge böra gå före att tillgodose bostadsförsörjningen. Minskande produktion i förening med starkt ökat bostadsbehov och efterfrågan medförde en svår bostadsbrist i tätorterna.

Från ett bottenläge år 1951, då endast omkring 40 000 lägenheter färdigställdes, ökade nyproduktionen. Ökningen fortsatte med ett fåtal avbrott under tjugo år fram till år 1970, då 110 000 lägenheter färdigställdes. Först in på 1960-talet synes dock produktionen ha nått en nivå som motsvarade efterfrågan av nybyggda lägenheter. Detta gjorde det lättare att få tag i eller byta bostad. I en stor del av de större tätorterna synes denna situation dock ha börjat uppkomma först efter mitten av årtiondet.

Under en stor del av den period som har beskrivits rådde brist på byggnadsmaterial, arbetskraft eller kapital. Bostadsbyggandets omfattning avgjordes med hjälp av olika statliga regleringar bl a för att komma till rätta med kapacitetsproblemen. Åtgärder av annat slag, bl a finansieringsstöd, var därtill nödvändiga för att möjliggöra en bostadsproduktion anpassad till de mest påtagliga behoven.

I kommunerna innebar utvecklingen av bostadsbyggandet starkt ökade anspråk på markförsörjning och kommunala investeringar. Kommunernas roll för bostadsförsörjningen hade starkt betonats av bostadssociala utredningen, som avslutade sitt arbete år 1947. I lagen (1947:523) om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande m m (bostadsförsörjningslagen) fastslogs vissa uppgifter för kommunerna, bl a avseende bostadsplanering.

Problemen inom kommunerna var av flera slag. Dels gällde det att över huvud taget få fram stadsplaner, förvärva mark, fördela den mellan byggherrar och lösa fastighetsbildningsfrågor. Dels skulle olika led i byggprocessen samordnas såsom gatu- och ledningsbyggande, byggande av bostäder och byggande av lokaler för affärer, skolor o d. Brister i dessa avseenden innebar ofta förseningar och utgjorde särskilt i flera större kommuner ett hinder för det önskade bostadsbyggandet långt in på 1960-talet. Planeringen måste ofta genomföras under stark tidspress.

Den pressade planeringssituationen var dock inte bara en följd av ett stort behov av ökat bostadsbyggande. Utvecklingen inom andra sektorer – bilismens utveckling kan nämnas som ett exempel – ställde också ökande krav på planeringen och på både kommunala och statliga investeringar.

Planeringsläget medförde att synen på kommunernas planering av bostadsförsörjningen ändrades. Efter tillkomsten av bostadsförsörjningslagen år 1947 hade större kommuner skyldighet att upprätta bostadsförsörjningsplaner. Dessa skulle bl a innefatta bedömningar av bostadsbeho-

vets utveckling på lång sikt och behovet av bostadsbyggande. I stor utsträckning genomfördes också utredningar och prognoser i syfte att belysa detta, men däremot – med några undantag mot slutet av 1950-talet – inte konkreta planer för genomförande av åtgärder. Erfarenheterna av brister i produktionsprocessen ledde emellertid till att bostadsstyrelsen tog initiativ till en försöksverksamhet, som var inriktad på att åstadkomma en bättre planering och samordning av markförsörjning och byggande. En försöksverksamhet på länsplanet initierades av bostadsbyggnadsutredningen. År 1962 utfärdades en ny tillämpningskungörelse till 1947 års lag. Denna innebar skyldighet för flertalet kommuner att årligen upprätta bostadsbyggnadsprogram. Dessa fick formen av en rullande långtidsplanering. De var till en början helt inriktade på att bedöma behov av och tämligen detaljerat klarlägga de lokala förutsättningarna för nybyggnad av bostäder.

Planeringsläget förbättrades allmänt under senare delen av 1960-talet såväl i fråga om bebyggelseplaneringen enligt byggnadslagen som i fråga om den särskilda planeringen av bostadsbyggandet. En allmän uppbyggnad av kommunernas förvaltning och planeringsresurser ägde rum under 1950- och 1960-talen. En faktor av väsentlig betydelse var att en betydande ökning skedde av kommunernas markinnehav. Bristen på mark utgjorde i flertalet kommuner inte längre samma begränsning för bostadsbyggandet som tidigare.

Under hela den långa bristperioden förelåg en stor efterfrågan på i stort sett alla nybyggda lägenheter oavsett storlek, upplåtelseform eller hustyp. Efterfrågan av små och medelstora hyreslägenheter var dock särskilt stark. De grupper som flyttade till dessa var främst nybildade hushåll, som tidigare inte haft egen lägenhet, och hushåll från det äldre beståndet av smålägenheter. Utvecklingen under 1950-talet och en bit in på det följande årtiondet innebar till stor del en uppflyttning från äldre tiders familjebostäder – lägenheter om ett till två rum och kök med låg utrustningsstandard, till nybyggda lägenheter om två till tre rum och kök.

Denna efterfrågan kom givetvis att prägla planering och produktionsinriktning. Man kan dock iaktta en samtidig bostadspolitisk styrning. Denna bestod främst i att de nybyggda lägenheternas storlek inte helt anpassades till den efterfrågan på smålägenheter som kom till uttryck i ansökningar vid bostadsförmedlingarna. Produktionen inriktades med tyngdpunkten först på lägenheter om två och senare tre rum och kök.

Inriktningen av efterfrågan innebar också att nyproduktionen dominerades av flerfamiljshus. Utvecklingen av planerings- och produktionsteknik kom främst att knytas till dessa. Nyproduktionen av småhus ökade visserligen jämförelsevis snabbare än av lägenheter i flerfamiljshus under hela bostadsbyggandets uppgångsperiod, *tabell 3:1*. På grund av sitt stora antal utgjorde emellertid de senare det största planeringsproblemet. Deras antal ökade från ca 39 000 som årsgenomsnitt 1951–55 till 73 000 per år under perioden 1966–70.

Tabell 3:1 Nybyggnad av lägenheter i småhus och flerfamiljshus i femårsperioder 1951–74

Hustyp	1951–55	1956–60	1961–65	1966–70	1971–74
1 000 lägenheter per år					
Totalt	50,3	64,2	82,9	102,9	98,5
Småhus	11,5	17,1	23,9	30,1	39,8
Flerfamiljshus	38,8	41,1	59,0	72,9	58,7
Indextal					
Totalt	100	128	165	205	196
Småhus	100	149	208	261	346
Flerfamiljshus	100	121	152	188	151
Andel småhus i %	23	27	29	29	47

3.2.2 *Något om produktionsteknikens betydelse för bostadsmiljön*

Bakgrund

Efterkrigstidens bostadsproduktion kännetecknas av förenkling av traditionella hus. Bostadsbristen framtvingade en sträng hushållning med resurser. Produktionstekniken blev ett medel i denna hushållning. Den blev därmed bristanpassad. En konsekvens av detta var att det fanns små möjligheter att utveckla alternativ till traditionell gestaltning av hus och yttre miljöer.

Flerfamiljshus

Valet av byggmateriel i flerfamiljshus har alltid bestämts av krav på brandsäkerhet, hållfasthet och ljudisolering. Därför har man använt tunga jord- och stenmaterial i flerfamiljshus. Länge måste man dock använda trä i bjälklag, vilket hade nackdelar, främst från brandsynpunkt. Tekniken att armera betong gjorde det så småningom möjligt att bygga brandsäkra bjälklag. Betongen fick också fler användningsområden. Betongtekniken ställde lägre krav på arbetskrafttillgång och specialkunnande än traditionellt byggande. Formgjutning kunde ersätta t ex murning av väggar, vilket kräver mycket arbetskraft.

Utvecklingen har också haft negativa konsekvenser. Gjutna byggnadsdelar är mycket svåra att ändra. Det är bl a svårt att ta hål i och ta bort gjutna betongväggar och att byta ut ingjutna installationskanaler. Lägenhetslösningarna blir därför statiska. Det är t o m svårt att sätta upp en tavla på en betongvägg.

Gjutningstekniken utnyttjas bäst för stora och plana byggnadsdelar med rätvinklig form. Samma formelement kan då användas många gånger. Detta har medfört att byggnader sammansätts av stora, enkla och likformiga eller identiska delar i allt större utsträckning. Bristen på variation skapar livlösa ytor i både stor och liten skala. Materialets hårdhet och tyngd kan också ge byggnadsdelar och byggnadskroppar ett brutalt intryck.

Man har också strävat efter att åstadkomma stora sammanhängande

produktionsenheter och en hög produktionstakt, bl a för att få avkastning på de investeringar produktionstekniken kräver. Upprepningen inom de stora enheterna förstärker det mekaniska intryck som varje enskild byggnad kan ge och resulterar lätt i en opersonlig och monoton bebyggelse. Byggandet i stora serier har haft kostnadsfördelar som inneburit att förnyelse i liten skala varit ogynnsam. Produktionstekniken vid ombyggnad har utvecklats förhållandevis litet. Rivning och nybyggnad har därför haft fördelar framför ombyggnad.

Rationell serieproduktion ställer särskilda krav på markdispositionen på byggplatsen. Hanteringen av stora bygg- eller formelement är utrymmeskrävande. Inredningsenheter och andra byggdelar kan behöva lagras på byggplatsen. Inom byggplatsen transporteras byggmaterial av kranar. Transporttekniken begränsar möjligheterna till en mjuk inplacering av husen i terrängen. Kranarnas storlek och begränsade möjligheter till förflyttning i sidled och i kuperad terräng medför också att man ofta måste göra relativt stora ingrepp i naturmarken för att åstadkomma transportleder. Produktionstekniken har därför bidragit till att man skapat avröjda friytor och genomfört omfattande planspräng-ningar och schaktningar. Det är svårt att ersätta förstörd vegetation, inte minst från ekonomisk synpunkt. Efter ingreppen blir ofta den nya vegetationen tunn och terrängen maskinmässigt rätlinjig. Tydliga rester av sprängningsarbeten kan kvarstå i form av konstlat avhuggna och från leksynpunkt inte sällan farliga bergsformationer. Produktionstekniken kan därför resultera i områden där såväl byggnader, vegetation som terräng ger ett sterilt intryck. I vårt klimat tar det lång tid innan växtligheten kan ge mjuk inramning till hus och gator och tåla slitage från lekande barn och andra som rör sig ute.

Småhus

Utvecklingen av produktionstekniken för småhus har delvis avvikit från den utveckling som beskrivits ovan. Krav på brandsäkerhet, hållfasthet och ljudisolering har inte varit lika framträdande. Därför har det varit möjligt att använda trä i många byggnadsdelar. Visserligen har man utnyttjat tegel i stor utsträckning, men detta har i huvudsak använts till att kläda in bärande delar av trä.

Bl a för att underlätta transporter har man efter hand utvecklat mycket lätta småhuskonstruktioner med tunna skal och skelett av trä och med lätta utfyllnadsmaterial. Byggnaderna har sammansatts av stora och enkla delar, bl a för att undvika arbete på byggplatsen. Ytterst har utvecklingen lett till en förtillverkning av nära nog hela bostadshus. Förtillverkningen har inte sällan skett i anslutning till träindustrier, vilket påverkat produktionsteknikens utveckling.

Förtillverkade element kan inte anpassas efter särskilda lokala eller individuella önskemål. Enbart ett annat tapetval än det av producenten planerade kan medföra stora kostnader. Utvecklingen mot stora, avancerat sammanfogade, lätta byggnadsdelar har också inneburit att man försvårat ändringar under brukningstiden. De spröda skeletten och

skivkonstruktionerna gör det svårt att ta hål i och flytta väggar. De tunna konstruktionerna är också känsliga för skador och fel vilket påverkar livslängden hos stommen och därmed livslängden för hela byggnaden. Förtillverkade och platsbyggda småhus har i stor utsträckning utvecklats parallellt.

Den stora småhusefterfrågan har förstärkt de negativa dragen i den utveckling som berörts ovan. Man har bl a rationaliserat småhusproduktionen genom en snabb utbyggnad av stora områden. Inte sällan har en stor mängd identiska hus upprepats i täta rader. Byggandet har ofta skett på plan mark, inte minst av hänsyn till produktionstekniska förutsättningar. Planheten i terrängen har förstärkt de standardiserade byggnadernas mekaniska uttryck.

Några kommentarer

Det finns en strävan till internationalisering av byggmarknaden. Den gäller material och inredningsenheter men också byggdelar, hus och produktionssystem. Svenska byggföretag har med viss framgång tagit upp exportverksamhet. En ökad exportverksamhet kan medföra ökad anpassning av produktionen till utländska förhållanden. Å andra sidan har den sociala inriktningen av bostadsbyggandet i Sverige i kombination med en utvecklad produktionsteknik och nyproduktion framstått som positiv för många länder. Det internationella beroendet kan få en negativ återverkan på produktionstekniken om inte effekterna av byggmarknadens internationalisering uppmärksammas.

3.2.3 *Bostadsmiljön i normer och stadsplanetävlingar*

Inledning

En belysning av vilka förutsättningar och idéer som gällt för utformningen av bostadsmiljöerna under de senaste decennierna kan göras på många olika sätt. Som komplettering till redogörelsen av planeringssituationen i föregående avsnitt redogör vi här för utvecklingen med utgångspunkt i de värderingar som kommit till uttryck i stadsplanetävlingar och normer under perioden 1945–1974.

Åren närmast efter andra världskriget kännetecknades av en förvissning om att man genom utformningen av bostadsområdet kunde skapa en god social miljö. I en kritisk recension av en stadsplanetävling gjorde Carl-Fredrik Ahlberg år 1949 en preciserad uppräkning av ett antal fysiska egenskaper, som han ansåg borde utgöra det sociala programmet för ett nytt bostadsområde. Detta "sociala program" citeras nedan därför att det utan tvekan bildat skola för svensk stadsplanering.

Den stadsbyggnadspolitiska och sociala målsättningen är sällan på förhand given i så precisa former, att icke planförfattarens uppfattning blir bestämmande inom rätt vida gränser för den sociala standard, som kännetecknar hans plan. Denna är således ett uttryck inte bara för hans tekniska kunnande och formskapande förmåga utan även för hans sociala och politiska inställning.

För sin del skulle anmälaren i korthet vilja formulera det sociala programmet för ett nytt bostadsområde på följande sätt:

Enfamiljshus i form av villor eller radhus är en eftersträvansvärd bostadsform för familjer med barn. Hyresbebyggelse för familjehushåll bör – där den icke kan få formen av verkliga kollektivhus – endast undantagsvis vara mer än tre våningar hög. För småhushåll kan däremot höghus vara en god lösning. Soltillgången i lägenheterna måste vara god. Varje lägenhet på mer än två rumsenheter (rum eller kök) bör ha fönster i två varandra motstående fasader.

Bebyggelsen skall vara måttfull i skalan. Den bör grupperas så, att den bjuder en lugn miljö av en viss slutenhet och med lämpliga lekplatser för de minsta barnen i direkt anslutning till husen, så att mödrarna kan se till småbarnen från lägenheternas fönster. God solbelysning och lä mot blåsten är viktiga krav för dessa uterum.

En relativt tät gruppering av husen är icke ur vägen. Där marken icke behöver utnyttjas så hårt, torde det i regel vara bättre att skapa stora sammanhängande friytor kring eller inom en enhet av i övrigt väl samlad bebyggelse än att sprida ut husen på stora inbördes avstånd.

En gruppering av bebyggelsen i små stadsdelsenheter, var och en samlad kring en lekplats för de något större barnen, lekskola och livsmedelsbutiker, bör eftersträvas. Storleken på en sådan grupp torde med nuvarande institutionstyper bli ca 1 500 á 2 500 invånare. Denna enhet skall till sin karaktär först och främst vara en lämplig miljö för barnen. Ett antal sådana enheter grupperas lämpligen kring en skola och ett stadscentrum med kommersiella och kulturella gemensamhetsanläggningar. Ett inslag i bostadsstadsdelarna av företag med icke störande produktiv verksamhet, hantverk och småindustri, bör eftersträvas. I en större stad bör stadsdelscentra vara så rikt utrustade som möjligt. I en medelstor stad torde i regel det för hela staden gemensamma centrum vara tillräckligt: där blir i ytterområdena uppdelningen i småenheter och i skoldistrikt det väsentliga.

Trafiksystemet bör vara så uppbyggt, att bostädernas förbindelse med lekplats och livsmedelsbutiker sker på rena bostadsgator och särskilda gångvägar i riktning utifrån och inåt. Fordonstrafiken från bostäderna bör däremot så långt möjligt föras inifrån och utåt till "matargator" utanför stadsdelsenheten. Matargatorna får inte ha direkta tomtutsläpp. Även till skolorna och till stadsdelscentra bör gångtrafiken kunna gå ostörd av större gatutrafik. Passage av intern gångtrafik över matargatorna är icke önskvärd men får accepteras på därför utbildade punkter. Större trafikleder bör däremot ligga helt utanför stadsdelsenheterna (skoldistrikten).

Avstånden från bostäder till gemensamhetsanläggningar och hållplats för de kollektiva trafikmedlen får icke bli för stora, högst 800 å 900 meter, för hyreshusbebyggelse dock ej mer än 400 å 500 meter. Hållplatserna bör vara anslutna till centrumbildningarna.

(Byggmästaren 1949, Österängen, Jönköping)

Dessa fysiska begrepp – grannskapsenhetens storlek och utrustning, trafiksystemet, gångavstånden, hustypen, friytorna samt landskapet – har under 1950- och 1960-talen i varierande grad stått i centrum för diskussionen om lämplig utformning av bostadsområden. De ekonomiska och tekniska förutsättningar, som rått vid olika tidpunkter, har påverkat begreppens konkreta innehåll.

I det följande görs en översikt över utvecklingen av innehållet i dessa begrepp samt normer som påverkat begreppens innehåll. Begreppet norm används här som en samlande beteckning såväl för bindande föreskrifter som för råd och anvisningar.

Hustyper – normer m m

Vägledande för utformning av hustyper har bl a varit:

- De olika årgångarna av God Bostad
- Bo i småhus. Bostadsstyrelsen 1962
- Höga eller låga hus, SOU 1967:30. Försök med lägre koncentrerade bebyggelseformer förordades.

Se även *avsnitt 3.2.3* om produktionsteknik.

Hustyper i stadsplanetävlingar

Trevånings lamellhus har dominerat bostadsbyggandet under 1950- och 1960-talen. De högre bostadshus, som förekommit i produktionen, har häftigt kritiserats i debatten. Även trevånings lamellhuset har ofta kritiserats för de likformiga områden det givit till resultat. Redan i mitten av 1950-talet börjar tvåvånings lamellhus diskuteras som en lösning på trevåningshusets tristess i stadsplanetävlingar. I mitten av 1960-talet fanns goda planlösningar och metoder för grundläggning och förtillverkning speciellt anpassade till det källarlösa tvåvåningshuset.

Tekniken medgav emellertid inte variation och även tvåvåningslamellhus ordnades i långa rader, parallellställda i nord-sydlig eller öst-västlig riktning. Ur prisnämndens motiv för inköp av tävlingsförslag (Växjö 1955) kan följande återges, som är typiskt för inställningen till hustypsvalet decennier framöver:

På ett logiskt sätt tillämpas systemet (standardelement av större format) med hänsynstagande till byggmetod och grundelement. Sålunda är huskropparna förlagda i samma längdriktning för underlättande av lyftkranarnas spårdragning, elementtillverkning på byggplatsen m m.

Enfamiljshus i radhuslängor tenderar under 1970-talet att bli den dominerande hustypen. I en nordisk idétävling om stadsplan för Valstaområdet i Märsta (1962) lämnades bl a två förslag, som enligt prisnämnden kom att framstå som ytterligheter och varandras motpoler, men som "måste betraktas som värdefulla bidrag i den ideologiska debatten". I det ena förslaget var all bebyggelse samlad i två stora husblock i tolv våningar och av ca 800 meters längd. Alla bilar var inrymda i två överdäckade parkeringsanläggningar. I det andra förslaget täcktes nästan hela tävlingsområdet med tät bebyggelse av individuella bostäder i en våning, var och en med sitt privata garage. Prisnämnden ansåg att det koncentrerade förslaget gav fördelar för den kommunalekonomiska investeringen genom ett fåtal gator och ledningar och att det utspridda förslaget gav kommunalekonomiska fördelar för skötseln, då den fördelades på de enskilda småhusägarna.

Gångavstånd

De avstånd som angavs i den tidigare refererade planeringsideologien har accepterats under 1950-, 1960- och 1970-talen. 500 meter har satts som avstånd för flerfamiljshus. Hushåll som bor i småhus har ansetts kunna

tolerera det dubbla avståndet. Avståndet torde främst ha dikterats av detaljhandelns önskan om koncentrerad bebyggelse närmast centrum.

Trafiksystem – normer m m

Vägledande för planeringen har bl a varit:

- Byggnadsstyrelsens Parkeringsnormer 1960. Utfärdade till vägledning vid uppskattning av de av olika byggnader och anläggningar alstrade parkeringsbehoven.
- Parkering, betänkande av parkeringskommittén, SOU 1968:18.
- Statens planverk och statens vägverk: Riktlinjer för stadsplanering med hänsyn till trafiksäkerhet. Scaft. 1968.
- Statens planverk: Riktlinjer för bebyggelseplanering med hänsyn till bilplatsbehov. Del 1 1968 och del 2 1969.

Trafiksystem i stadsplanetävlingar

Trafiksystemets ordnande är den av de här diskuterade faktorerna, som utan tvekan tilldragit sig störst intresse i bostadsplaneringen. År 1952 skrev Sune Lindström om en idétävling avseende stadsplan för Kallerstaområdet i Linköping:

> Man måste söka konstruera samhällen, så att motortrafiken får möjlighet till hög hastighet och smidig körning, medan gående och lekande får vägar och platser, skyddade för bilar och motorcyklar.

Under hela den studerade perioden omnämns regelbundet trafiklösningen i prisnämndernas utlåtande. "Enkla och rediga" lösningar och radikala differentieringar av gång- och körtrafik framhålls som föredömliga. Ett utlåtande av prisnämnden för den nordiska idétävlingen om Valstaområdet (Märsta 1962) kan ses som ett typiskt exempel på planerarnas inställning till trafiksystemet:

> Trivseln i ett nutida bostadsområde är i hög grad beroende av relationen bostäder – bilar, och det får därför räknas ha varit en särskilt viktig uppgift för de tävlande att visa ekonomiskt tillfredsställande lösningar av detta speciella miljöproblem.
>
> De lösningar som föreslås i tävlingsbidragen har successivt blivit dyrare genom tekniskt alltmer påkostade parkeringsanordningar.

Friytor och landskap – normer m m

Medvetenheten om friytornas och så småningom också om vegetationens betydelse för bostadsmiljön avspeglas i de olika upplagorna av God bostad. I föregångaren till God bostad, meddelanden från statens byggnadslånebyrå år 1942, nämndes utemiljön inte annat än i en bisats. Det är viktigt att "skänka bostaden en behaglig omgivning". I God bostad 1954 har utemiljön fått ett litet avsnitt i slutet av skriften och i det anges att "behandlingen av terrängen och vegetationen är betydelsefull" både när det gäller att utnyttja de naturliga förutsättningarna och att

"omskapa genom planeringsarbete och upplanteringar". I God bostad 1960 och 1964, som i stort sett är likalydande, har uterummet getts en markant ökad tyngd både i omfång och innehåll. Uterummet ges bl a funktionen av ett "trädgårdsrum" där "grönområdet och planteringarna förmedlar årstidens växlingar och ger bostadsområdet skönhet och behag ... Grönområdet är flerfamiljshusets kompensation för småhusets egna trädgård."

God bostad redovisar således ett idéinnehåll för friytorna.

I viss motsats till God bostad står handboken Bygg som betonar vegetationens praktiska funktion som vindskydd, insynsskydd och som hinder. (Bygg är en handbok för planerare och byggare som utges på Byggmästarens förlag.)

I God bostad 1964 finns också dimensoneringsanvisningar för lekplatser. År 1970 kom en statlig utredning, Barns utemiljö, (SOU 1970:1). Betänkandet behandlar lekutrymmen, dvs ytor och utrustning särskilt planerade för lek. Riktlinjer för verksamhetens inriktning för den fysiska planeringen och för lekutrymmenas utformning och utrustning anvisas. Betänkandet innehåller också mål för verksamheten. Bl a anges följande:

Det primära målet är att stimulera barns utelek och göra utevistelsen upplevelserik, utvecklande och meningsfull utan att inkräkta på barnets självständighet, leklust och rekreativa behov.

År 1971 utgav statens naturvårdsverk och statens institut för byggnadsforskning en idéskrift Planering för friluftsliv. Även i denna skrift formulerades ett övergripande mål för verksamheten – "att kommunen bör ge lika möjligheter till friluftsliv åt kommunens alla invånare". Om bostadsområdets friytor framhölls bl a, att ytorna borde utformas så att de spontant inbjöd till enkla friluftsaktiviteter och successivt kunde förändras och anpassas till de boendes önskemål. År 1975 publicerades statens planverks informationsskrift Natur mellan hus, Rapport 32 – 1975 i samverkan med statens naturvårdsverk och bostadsstyrelsen.

Friytor och landskap i stadsplanetävlingar

Stora sammanhängande friytor, löd tesen i planerarens sociala program år 1949 samt uterum för småbarnen med lä och sol och ett från lägenheten övervakande modersöga. Varför friytorna skulle vara stora och samlade och vad invånarna skulle uppleva hos dem eller företa sig där framhölls inte. En förklaring till tillkomsten av begreppet sammanhängande friytor gav Sune Lindström (Byggmästaren 1952). Han framhöll nödvändigheten med det välgörande lugnet i bostadsområdena. Det skulle man få

genom att föra in en vårdad och vacker natur ... Ett öppet parkfält, en vacker dalgång mitt i bostadsområdet har blivit ett ledmotiv i den nya plantypen ... Pastoralen gör sitt intåg. Och den har kommit rullande in på automobilens gummihjul. Ty det är bilen och dess konsekvens, trafikens utifrånmatning till bostadsområdena, som lämnar ängen kvar i centrum.

Samtidigt framstod som en idealisk modell för uterummen "gårdar

som omväxlande är helt lugna och omväxlande har en viss trafik och parkeringar."

Prisnämndens yttrande år 1957 för bostadsområdet Sätra i Gävle kan ses som typiskt för de riktlinjer som gällde för planeringen under 1950- och 1960-talen.

Friområdena bör antingen givas stor usträckning och få bilda naturområden eller, om de får mindre utsträckning, avsättas och utformas för särskilda ändamål: sport, idrott, lek, nöjen, promenad. Däremot bör man undvika splittring av friområdena i många små eller halvstora 'grönområden'.

En ny aspekt förs in i tävlingsuppgifter för bostadsområdet Esperanza i Landskrona (1963), där det i uppgiften särskilt ingår att ägna stor omsorg åt förgårdarna. Det vinnande förslaget, som också genomförts, utgör ett intressant exempel på att planeraren genom förgårdarnas utformning velat ge en möjlighet för uppkomst av spontana sociala kontakter.

Grannskapsenheten – normer m m

Grannskapsenhetens storlek har i planeringspraxis sammanfallit med upptagningsområdet för en skola (f n låg- och mellanstadierna). Ett skolområde med 5 000 invånare togs redan på 1950-talet som utgångspunkt för en lämplig enhet för livsmedelshandeln. Enligt praxis har två konkurrerande företag samlokaliserats. För dagligvaruhandel utöver livsmedel har detaljhandeln eftersträvat befolkningsunderlag på minst 10 000 invånare.

Gemensamma, icke-kommersiella anläggningar har uppförts i varierande utsträckning. Det finns stora skillnader i fråga om omfattning och innehåll både inom en kommuns olika bebyggelseområden och mellan olika kommuner. Olikheterna kan förklaras av olika värderingar av dessa frågor, av finansiella möjligheter, av de speciella problem som legat i den sektoriella planeringen samt i viss mån av skillnader i de lokala förutsättningarna. Genom att bostadslångivningen till servicelokaler vidgats och fördelningen av lån numera sker genom en gemensam ram för bostäder och servicelokaler har väsentliga förbättringar åstadkommits.

Skolan framstod redan från början som den centrala kollektiva anordningen inom grannskapsplaneringen. Eftersom den är en obligatorisk kommunal angelägenhet och genom normer för klasstorlekar samt föreskrifter om visst minimiavstånd mellan bostad och skola har den varit styrande för stadsplaners utformning.

Att utnyttja skollokaler för andra kollektiva verksamheter inom bostadsområdet, så som de i avsnitt 3.1 nämnda bostadsutredningarna föreställde sig, har däremot stött på svårigheter.

Av skolöverstyrelsen utgivna anvisningar för skolbyggnader har funnits sedan år 1944. Bostadslångivningen har från den 1 juli 1973 vidgats till att omfatta vissa lokaler, som ingår i skoldelen av s k integrerade serviceanläggningar. På sina håll har de organisatoriska förutsättningarna att utnyttja lokaler för olika ändamål avsevärt förbättrats. Det återstår ännu mycket att pröva och utvärdera i fråga om de boendes kontakter

med skolan, möjligheter att utnyttja dess lokaler och till lokalerna knuten fritidsverksamhet. Verksamheten måste anpassas till skilda boendekategoriers olika erfarenheter och värderingar.

Bibliotek är en annan gemensam nyttighet som drivs av kommunen. Enligt anvisningar från skolöverstyrelsen bör en biblioteksfilial finnas i bostadsområden med 5 000 invånare. Biblioteksfilialernas verksamhet utgör i många orter ett intressant exempel på flexibilitet och öppenhet hos en institution. Deras betydelse som socialt och kulturellt samlande punkt inom grannskapsenheterna är där väl omvittnad.

Utbyggnad av *daghem* och *fritidshem* till full behovstäckning och av *den allmänna förskolan* framstår i dag som de mest angelägna komplementen till bostäderna. 1968 års barnstugeutredning har presenterat ett omfattande utredningsmaterial när det gäller de olika verksamheternas innehåll. Försöksverksamhet för att genomföra programmets innehåll i dess olika delar pågår. De övergripande mål för förskolan som utredningen redovisat i betänkandet Förskolan (SOU 1972:26) stämmer väl med den människosyn som bostadssociala utredningen anlade redan år 1946.

- Förskolan bör sträva efter att i samarbete med föräldrarna ge varje barn bästa möjliga betingelser att rikt och mångsidigt utveckla sina känslo- och tankemässiga tillgångar.
- Förskolan kan därigenom lägga grunden till att barnet utvecklas till en öppen, hänsynsfull människa med förmåga till inlevelse och till samverkan med andra, i stånd att komma fram till egna omdömen och problemlösningar.
- Förskolan bör hos barnet lägga grunden till en vilja att söka och använda kunskap för att förbättra såväl egna som andras levnadsvillkor. (SOU 1972:26, s 63)

Anvisningar från socialstyrelsen för lokalutformningen för barnstugor har funnits sedan år 1963.

Till stöd för landstingens och kommunernas planering av *hälsovård, sjukvård* och *sociala verksamheter* har under 1970-talet tillkommit av socialstyrelsen samt sjukvårdens och socialvårdens planering- och rationaliseringsinstitut (SPRI) utarbetade program.

Samlingslokaler för fritidsverksamhet har varit en eftersatt del av den kollektiva utrustningen inom grannskapsenheten. Detta gäller finansiering, organisation och förvaltning. Även innehållet har, i synnerhet när ett område varit relativt nytt, ofta varit dåligt anpassat till behoven.

Nya regler för finansiering av allmänna samlingslokaler gäller från den 1 januari 1974.

Statens planverk lämnade år 1974 till bostadsdepartementet ett förslag till *råd och anvisningar för planering av bostadens grannskap*. I dessa behandlas bl a planeringsförutsättningar och olika krav för friytor för lek och utevistelse, grundskola, barnstugor, fritidslokaler, varudistribution och tjänster samt trafik. De är avsedda att utgöra underlag för länsstyrelsens plangranskning genom att för vissa mätbara egenskaper, t ex gångavstånd, precisera den standard som skall godtas.

Grannskapsenheten i stadsplanetävlingar

Frågor, som sammanhänger med grannskapsenheten, såsom lämplig storlek, socialt innehåll eller lokaler återkommer sällan i stadsplanetävlingar under 1950- och 1960-talen. Någon gång omnämns i tävlingsprogrammet att "vissa av skolans lokaler torde komma att användas av allmänheten".

I en stadsplanetävling år 1973 (Värpinge, Lund) ingick emellertid en särskild bedömning av sociala frågor. Bedömningen gjordes av professor Carin Boalt som ingick i tävlingsjuryn. Vi anser, att hon i redovisningen av sina utgångspunkter gett en värdefull beskrivning av problemen. Vi återger därför i det följande hennes granskning.

Granskningen ska avse i vad mån utformning och organisation av bebyggelsen ger goda förutsättningar för en ur social aspekt tillfredsställande boendemiljö.

Detta innebär många slag av problem

- det är svårt att klart definiera vad som inrymmes i "Sociala" aspekter
- den teoretiska och erfarenhetsmässiga bakgrunden för bedömningar av denna art är svag. Man måste arbeta med osäkra antaganden rörande faktorer i fysisk miljö som kan ha effekter på socialt beteende
- förslagen innehåller i växlande grad beskrivning av de mål med social innebörd som förslagsställarna velat uppnå och förslagen presenteras med mycket varierande detaljeringsgrad. Detta försvårar granskningen av planerna för bebyggelsen där man önskar granska vilka medel som valts för att realisera målen
- det är vanskligt att försöka renodla sociala aspekter. Så t ex har självfallet den kostnad som olika typer av bebyggelse kan innebära synnerligen stark inverkan på människornas möjligheter att utnyttja bostad och område.

De föreställningar man i dag har beträffande socialt önskvärda förhållanden i bebyggelsen innebär bl a

- boendemöjligheter ska ges för människor av olika slag (med hänsyn till ålder, hushållstyp, sysselsättning, fysisk och psykisk hälsa etc) inom samma områden
- den enskilde ska ha stor valfrihet ifråga om bostadsform
- människorna ska ha möjlighet att påverka sin omgivning
- bebyggelsen ska ge förutsättningar för förändringar och anpassning till framtida behov av krav såväl i fråga om enskild bostad som gemensamma anordningar
- möjligheter till sociala upplevelser, kontakter och gemenskap med andra ska väl avvägas mot behov av isolering och privat liv
- människorna ska kunna identifiera sig med omgivningen. Den ska vara fattbar och väl strukturerad
- den fysiska omgivningen ska erbjuda möjligheter för de aktiviteter som människorna vill ägna sig åt – speciellt de som ger utlopp för kreativitet och personlighetsutveckling.

Faktorer, som knyter sig till bebyggelsens utformning som kan ha betydelse för realiserande av sociala mål av den ovan angivna typen är

- utbyggnadstakt. Snabb utbyggnad av stora enheter ger försämrade möjligheter för identifikation, gemenskap och medinflytande för de boende
- varierat utbud av hus- och lägenhetstyper inom samma område ger

förutsättningar för integration mellan olika slag av boende
- placering och antal bostäder i enheter påverkar förutsättningarna för kontakter och gemenskap
- utbud av gemensamma utrymmen – utom- och inomhus påverkar aktivitetsmöjligheter och möjligheter för gemenskap
- avstånd och tillgänglighet till olika slag av utbud påverkar utnyttjandemöjligheter
- möjligheter att förändra miljön – utom- och inomhus ger dels förutsättningar för aktivt intresse för de boende, dels för anpassning till skiftande förhållanden
- administration och ansvarsfördelning i fråga om bebyggelsens olika inslag kan ha mycket stor betydelse för det sociala livet.

Första pris tilldelades ett förslag som i sin motivering bl a diskuterar arkitektens yrkesroll. En del av motiveringen återges här därför att det representerar en utveckling av synen på planerarens yrkesroll i förhållande till den av oss inledningsvis återgivna rolluppfattningen från år 1949.

Den illusion som det varit svårast att bli av med är föreställningen om arkitekten som den som löser snart sagt alla sociala problem.

Genom "den goda arkitekturen", varmed menas syntesen mellan ett ställningstagande till byggandets sociala innehåll och en tolkning av den nya konstens och teknikens arkitektoniska möjligheter, behärskade funktionalismens arkitekt (till följd av egen utnämning) en av de allra väsentligaste faktorerna i människans sociala frigörelse – den fysiska omgivningen – och därmed den viktigaste faktorn, bostaden och den fysiska miljön i vidaste mening.

Vad var orsaken till att denna strålande intuition, denna "rationella" strävan mot målet, förfelade sitt mål – den mänskliga frigörelsen?

En av förklaringarna finns kanske i det förmynderskap som låg gömt bakom de falska föreställningarna om arbetsmetodens rationalitet och objektivitet. Ty vem skulle tolka betingelserna för verkligheten och vem skulle kartlägga de behov som skulle tillgodoses – arkitekten. En otacksam uppgift i betraktande av att 3 000 års filosoferande inte kunnat klara av detta. Behoven blev i arkitektens händer lika rationella som accepterandet av den teknologiska verkligheten blev totalt. (Mogens Brandt, Jan Hansen, Per Kruse, Gösta Knudsen och Per Marstrand, i fri översättning.)

3.3 Sociala aspekter på bostadsmiljön

3.3.1 *Inledning*

Med social miljö i ett bostadsområde avser vi två förhållanden.

Det ena är befolkningssammansättningen inom ett område, t ex socialgruppernas fördelning eller förekomst av etniska grupper. Vi behandlar detta i *kapitel 4* Bostadssegregation.

Det andra är områdets sociala struktur. I detta begrepp kan man lägga in flera olika saker, t ex

- kontakter mellan de boende
- individernas och hushållens ömsesidiga beroende av varandra
- normer och värderingar som de boende upplever mer eller mindre tydligt och som påverkar deras beteende
- individernas känslor av anonymitet och isolering eller motsatsen – hemkänsla och trygghet.

Hur den sociala miljön utvecklas är beroende bl a av levnadsvillkor, t ex ekonomi, arbete, fritid. Det är också en fråga om hur händelserik miljön är och om det finns någon social och kulturell tradition.

Ett sätt att åskådliggöra detta kan vara att föreställa sig ett nybyggt bostadsområde – med flerfamiljshus eller småhus – som ligger avskilt från annan bebyggelse, och jämföra detta i de avseenden vi här räknat upp med en stadsdel med samma slags hus men som är ett par, tre årtionden äldre.

En i debatten återkommande och för oss viktig fråga är om och hur den fysiska utformningen påverkar den sociala miljön. Flera statliga utredningar, bl a SIA-, barnstuge-, invandrar- och socialutredningen, har nyligen behandlat olika delar av den sociala miljön. Deras granskning har skett med utgångspunkt inte minst i de brister som föreligger för olika befolkningsgrupper och i vissa typer av bostadsområden. En samlad värdering av dessa utredningars arbete saknas ännu. Det är inte heller vår uppgift att göra en sådan bedömning. Vi skall snarare komplettera med synpunkter i anslutning till bostadsförsörjningen. Därmed lämnas ytterligare underlag för en samlad syn på dessa frågor.

Enligt våra direktiv har vi främst att behandla de förutsättningar som ges av den fysiska miljön. Direktiven betonar t ex vikten av att bostadsmiljöerna utformas på ett sådant sätt att de bidrar till att utjämna skillnader i levnadsvillkor, skapar trygghet och ökar möjligheterna till kontakt de boende emellan. Med hänvisning till vår tidigare redovisade helhetssyn är det emellertid svårt att begränsa uppgiften till den fysiska miljöns negativa eller positiva förutsättningar. I bostadsområdena återfinns nämligen alla de problem som människor för med sig från olika bakgrundsmiljöer och verksamheter.

Den fysiska miljön bör inte beskrivas isolerat. Hur den upplevs och används är betydelsefullt för bostadsförhållandena och för hur dessa utvecklas för olika hushållsgrupper. Den fysiska miljön – stadsplaneutformningen, hushöjden, kvaliteten på lekplatserna m m – kan inte ensam skapa sociala problem och inte heller ensam lindra sådana problem. Däremot ger den fysiska utformningen av ett bostadsområde eller en stadsdel den yttre ramen för det sociala liv som kommer att utvecklas där. Eller omvänt. Den sociala miljön kan vara sådan att människor känner delaktighet i och ansvar för hur området utvecklas. Den inbjuder till påverkan av t ex lekplatser och trafiksituationen. Det kan också vara så, att sociala problem inom området påverkar den fysiska miljön i negativ riktning, t ex i form av skadegörelse.

Det finns liten kunskap om sambandet mellan fysisk miljö och levnadsbetingelserna i stort. Dock har t ex fysiologiska och säkerhetsmässiga aspekter på den byggda miljön sedan länge tagits till vara. Bostadsbeståndets betydelse (bl a priser, lägenhetsstorlekar) för olika hushållstyper har vi belyst i föregående betänkanden och återkommer till också i detta. Samspelet mellan individ och omgivning följer däremot inte något enhetligt, registrerbart mönster. Undersökningar har t ex visat att det kan föreligga stora skillnader i individernas och hushållens sociala kontaktmönster i bostadsmiljöer som har likartad utformning.

Vi behandlar inledningsvis några av de generella förutsättningarna för den sociala miljön i bostadsområdena. Det är bl a det sociala kontaktnätet, familjestruktur och flyttningar. Därefter diskuteras några av de bostadssociala problem som främst återfinns i vad som debattmässigt brukar betecknas som problemområden.

Det finns anledning räkna med att det även i andra områden kan finnas boendeproblem. Vi avser här t ex områden där många av kvinnorna för närvarande är hemarbetande. En del av dem känner sig isolerade och anser sig därför inte kunna ge barnen tillräckligt stöd och stimulans. När allt fler kvinnor börjar förvärvsarbeta, ökar riskerna för isolering hos dem som finns kvar i bostadsområdena. De exempel vi här har nämnt kan förekomma alldeles oavsett om husen är höga eller låga, ligger tätt eller glest, i all synnerhet om kvinnan inte haft reell möjlighet att välja mellan att förvärvsarbeta och att sköta hem och barn.

Å andra sidan kan det t ex i områden med ägda småhus som i dag upplevs positiva p g a markkontakt, låga hus, möjlighet till påverkan av miljön etc i framtiden uppkomma sociala problem, som överväger dessa fördelar. Det kan t ex vara svårt att komplettera områdena med barnstugor och fritidslokaler av olika slag.

3.3.2 *Sociala kontakter och social förankring*

Hur människorna inom ett område förhåller sig till varandra – om de känner varandra väl, ytligt eller inte alls och om de känner ett ömsesidigt beroende av varandra – påverkar upplevelsen av boendet, av bostadsmiljön.

Skillnaderna i kontaktmönster mellan en modern förort i Stockholm, Vårberg, och en arbetarstadsdel på 1920-talet, Reimersholme, framgår tydligt i Åke Dauns bok Förortsliv (Lund, 1974, s 220 ff). Vi redogör nedan kortfattat för de yttre villkor som var styrande för reimersholmsbornas sociala liv. Uppräkningen kan tjäna som illustration till de förändringar i detta avseende som inträffat under de senaste femtio åren. Förhållandena på mindre orter kan i vissa avseenden fortfarande likna dem som gällde för Reimersholme på 1920-talet.

Vi vill först som sist understryka att vi med detta exempel inte i något avseende tar ställning för de bostadsförhållanden och levnadsförhållanden i övrigt som rådde på 1920-talet. Vi använder endast jämförelsen för att belysa hur betingelserna för det sociala samspelet mellan de boende generellt sett har förändrats.

1. Liten befolkning

   Med sina 750 invånare 1920 var Reimersholme ungefär tiondelen så stort som Vårberg. I Vårberg kunde befolkningsstorleken uppfattas som en "legitim" förevändning att undvika närmare grannkontakter. Detta var omöjligt på Reimersholme.

2. Låg bostadsstandard

   Trångboddheten medverkade till att man ojämförligt oftare än i

Vårberg vistades utomhus. Samma effekt hade avsaknaden av vatten och avlopp, vedeldningen, avträdena utomhus, mangelbodarna, badhusen, likaså trädgårdslanden och veckotvätten vid stränderna.

3. Liten omflyttning

Således existerade knappast någonting liknande den i Vårberg förekommande inställningen att det inte var lönt att upprätta kontakter, eftersom man inom kort skulle flytta – eller för att grannarna förmodades göra det. På Reimersholme var befolkningstalet dessutom tillräckligt litet för att varje inflyttning ... skulle ägnas aktiv uppmärksamhet och nykomlingar introduceras på ett eller annat sätt.

4. Socialt enhetlig befolkning

På Reimersholme var alla mer eller mindre fattiga ... Den sociala enhetligheten gällde inte bara samhällsklass utan delvis också sysselsättning. ... var också överensstämmelsen i fritidssysselsättningar större än i Vårberg med dess socialt blandade befolkning ... Den oklarhet som fanns bland vårbergsborna om den närmaste grannens allmänna inställning och levnadsbakgrund motsvarades på Reimersholme av en stor säkerhet i att tolka grannarnas intentioner och förväntningar.

5. Variationsrik omgivning och innehållsrik historia

Det lokala språket ... hade sin grund i den kollektivt betonade samhällsordningen, som var så olik det lösa nätverk, vilket utmärker Vårberg ... De historiska kunskaperna, minnena, sägnerna m m bildade en erfarenhetsgemenskap, som medverkade till att göra Reimersholme till en sammanhållande verklighet för befolkningen.

6. Likheter i tidsdisponeringen

...åtskilliga arbetare tjänstgjorde vid samma arbetsställe, vilket betydde att de hade mer eller mindre gemensamma tider ... man hade inte extraknäck på kvällarna, vilket förekom i Vårberg. Inte heller gjorde man några tjänsteresor, gick i aftonskolor eller hade några andra regelbundna åtaganden utanför Reimersholme ... eftersom det var grannarna som utgjorde det närmaste umgänget hade man tid att träffa dem även på vardagskvällarna. I Vårberg var nästan allt sällskapsliv koncentrerat till veckosluten.

7. Klar arbetsfördelning mellan könen

I en äldre tids industrisamhälle var könsrollerna ännu mer åtskilda än vad som senare blivit fallet. Det hade sin grund i arbetsfördelningen. Mannen ansvarade för familjens försörjning och kvinnans plats var hemmet ... I sådana samhällen tenderar denna tudelning i arbetslivet att också motsvaras av en könsåtskillnad på fritiden.

8. Grannskapsaktiviteter och gemensamma händelser

... de kollektiva arrangemangen på Reimersholme (var) mycket mera allmänt engagerande än de gårdsfester, syjuntor m m som förekom i Vårberg ... Gemenskapssysslor ... hade på Reimersholme ingen avgörande betydelse för grannkontakterna ... När Vårbergs Forum ordnade sina stormöten i centrumhallen ... skedde det för att skapa grannkontakter, som inte fanns förut. Men då Reimersholmsbor firade

midsommar eller ordnade höstfest var dessa händelser bara handlingsmässiga varianter av en gemenskap som redan förut var förankrad i en speciell typ av samhälle.

Många bostadsområden kännetecknas av att kontakterna är få och ytliga. Det kan också vara så att man visserligen känner och har kontakt med flera grannar, men dessa har inbördes inget gemensamt. Detta anser vi är en viktig förutsättning för bedömningen av den sociala miljön. Vi går inte närmare in på orsakerna till denna utveckling utan nöjer oss med uppräkningen ovan – förhållanden som torde vara väl kända för många.

Rita Liljeström m fl har nyligen publicerat en intervjuundersökning (Sex Roles in Transition. Svenska Institutet. Stockholm 1975) som avser 32 kvinnor och 30 män på tre mindre orter i Kristianstads län. Dessa personer har på ett eller annat sätt anknytning till försöksverksamhet med kvinnor i mansdominerade jobb. Undersökningen visar att ungefär hälften av familjerna ägnar sin fritid åt samvaro i familjen. I den andra hälften har makarna övervägande åtskild fritid. Det innebär antingen att mannen inte har någon fritid alls eller tillbringar den utom familjen. Åtskild fritid innebär att kvinnan tar hand om barnen och i vissa fall umgås med sin egen släkt. Flera kvinnor kände sig påtagligt isolerade.

Utredarna kommer till följande slutsats, vilket visar likhet med Vårbergsfamiljerna i fråga om kontaktmönstret.

De sociala kontakterna kring familjerna är mycket glesare än vi väntat oss med hänsyn till att det var fråga om små orter och majoriteten av familjerna hade vuxit upp i trakten.

Svagt utvecklade kontakter inom området behöver inte betyda att hushållen eller individerna rent allmänt är dåligt socialt förankrade, dvs att de inte har några fasta relationer till andra människor. Många lever i familj, umgås med många människor, känner gemenskap med sina arbetskamrater, deltar i föreningsliv etc. Vårbergsborna hade en hög grad av social förankring, men förlade sitt umgängesliv i stor utsträckning utanför bostadsområdet. Det allvarliga är emellertid att det kan finnas minoriteter i sådana områden som far illa av att inte ha nära kontakter inom området. Sådana områden kan komma att utgöra riskmiljöer både med avseende på skador på människor och den byggda miljön. Ett exempel är hastigt utbyggda områden dit många inflyttat från avlägsna orter.

Att vi lägger så stor vikt vid kontaktmönstret beror på att ett fungerande socialt nätverk som inte stöter ut avvikande personer (det kräver bl a att det inte finns för många inom ett område), kan ses som ett stöd för personer som har sociala svårigheter. Vissa grupper är mer beroende än andra av att det finns ett socialt samspel mellan de boende. Bland dessa kan nämnas ensamföräldrar som lever på socialhjälp på grund av brist på arbete eller otillräcklig barnomsorg. Det gäller även invandrarkvinnor som bättre än nu behöver inlemmas i en social gemenskap inom bostadsområdet. Dessa bor ofta i nybyggda områden med flerfamiljshus. Där är förutsättningarna för kontakter mellan de boende ofta ogynnsamma. Detta beror inte minst på att omflyttningsfrekvensen är stor.

Ett fungerande kontaktnät skulle också kunna vara ett stöd för dem som annars har svårt att träda in i en sådan gemenskap. Denna senare aspekt är inte minst väsentlig när en strävan är att låta människor som tidigare bott på institutioner, t ex fängelser, mentalsjukhus, alkoholistanstalter, få sin rehabilitering i vanliga bostäder. Man kan emellertid i detta sammanhang inte bortse ifrån motsatsen, dvs att en stark sammanhållning mellan de boende kan utestänga ett icke önskvärt hushåll eller en individ från den sociala gemenskapen med försök att förhindra inflyttning av sådana som man uppfattar som avvikande från gruppen.

Att kontakterna inom ett bostadsområde är ytliga och få kan ses även ur ett annat perspektiv. Det finns en strävan till att de boende skall delta i att påverka den egna bostadsmiljön. Detta kan utveckla solidariteten mellan de boende samt ansvarskänslan för bostadsområdet. Det kan vara svårt att nå därhän om kontaktmöjligheterna är få. Vi har här visat att ett tätt socialt nätverk av olika skäl har små möjligheter att utbildas inom bostadsområdet. Där ett sådant kontaktnät finns idag, kommer det sannolikt att förändras. Denna fråga måste därför ägnas stor uppmärksamhet inför framtiden.

3.3.3 *Bebyggelsens skala m m*

Som förklaring till bostadssociala problem och till skillnader i den sociala miljön mellan förr och nu och mellan nyare och äldre bebyggelse brukar framhållas att miljön i nybyggda bostadsområden är händelsefattig; att husen och husgrupperingarna ger intryck av monotoni; att områdena är stora och snabbt utbyggda; att det av förklarliga skäl inte finns någon tradition – de nya områdena är historielösa.

I Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:18, s 13:1–13:35) ingår en promemoria med titeln Bebyggelseskala och andra miljöfaktorer utarbetad av Stefan Dahlgren. Det är en sammanställning av resultat från svenska undersökningar som på ett eller annat sätt berör detta ämne.

Skalan delas upp på tre områden: husens utformning, den sociala omgivningen samt omgivningens ålder och utbyggnadstakt. Det är således inte enbart den fysiska miljön som avses. En av slutsatserna av genomgången är nämligen att det är omöjligt att hänföra attityder och beteenden som trivsel, kontakter, barnaktiviteter etc enbart till den fysiska, "hårda" miljön.

Möjligheterna till generalisering av vad denna jämförande studie leder fram till är emellertid små, bl a på grund av den deskriptiva inriktning undersökningarna har.

Vidare är det svårt att i sådana undersökningar fånga in vilket anseende och vilken tradition ett område har, något som har betydelse för trivsel, flyttningsvilja o d. Detta brukar benämnas symbolegenskaper hos miljön.

I promemorian görs följande sammanfattning:

Inom var och en av dessa huvudgrupper (husens utformning, den sociala omgivningen och omgivningens ålder) har undersökningar refererats, vilka i huvudsak pekat på negativa konsekvenser av storskaliga

miljöer. Sådana karakteriseras av höga hus, många människor inom en begränsad yta, koncentration av verksamheter till få punkter och brist på sådana inom större delen av bostadsområdesytan, en sned social fördelning beträffande ålder eller sociala grupper samt en snabb utbyggnadstakt av områdena. Det har inte varit möjligt att på basis av föreliggande undersökningar ange några gränsvärden för "stor" respektive "liten" skala.

Bebyggelsens skala har varit flitigt diskuterad under senare år. Vid bedömningen av de konstaterade negativa konsekvenserna av storskaliga miljöer måste emellertid erinras om den planeringssituation och de stadsbyggnadsideal som varit rådande under efterkrigstiden. I den vida bemärkelse som vi gett begreppet kan emellertid skalan ses som en av förklaringarna till de bostadssociala problemen på dagens bostadsmarknad.

Takten i bostadsbyggandet inför 1980-talet kommer enligt tillgängliga prognoser att vara avsevärt lägre än under den senaste 10-årsperioden. Därmed är *en* viktig förutsättning för minskade "skalproblem" given. Om därtill storstadstillväxten även fortsättningsvis tenderar att mattas av och satsningarna på en mer spridd regional utveckling ger resultat, skapas ytterligare några gynnsamma förhållanden. Viktigt är också att de bostadssociala problemen är uppmärksammade av många kommuner. Därmed ges möjlighet till att förebygga sådana problem.

Även små bebyggelsegrupper behöver emellertid uppmärksammas. Det är omöjligt att ange ett absolut antal lägenheter eller en viss bebyggd areal som är idealisk för alla de aspekter som man bör lägga på bebyggelsen. Alltför små bebyggelseenheter som de boende identifierar sig med gör det t ex svårt för barn att få lekkamrater i varierande åldrar och för vuxna att få respekt för sitt privatliv och innebär också svårigheter att få tillräckligt underlag för fungerande service.

Ytterligare forskning är därför nödvändig. Den bör inte endast omfatta konsekvenser som sammanhänger med stor eller liten skala, utan även orsakerna till sådana problem. Därvid bör också studier göras som tar sikte på att direkt jämföra olika bebyggelsemiljöer. Inte minst det som vi tidigare benämnt symbolegenskaper hos miljön behöver närmare utforskas.

3.3.4 *Familjestruktur m m*

I den i avsnitt 3.1 citerade uppsatsen av Uno Åhrén beskrevs anonymiteten och isoleringen hos många vuxna, bl a som en följd av ändrade produktionsförhållanden. Familjen som en arbetsenhet och en social enhet upplöses. Arbetsuppgifter inom familjen, exempelvis matlagning, städning och tvätt har förenklats. Olika tjänster kan köpas. Samhället har påtagit sig ett ökat trygghetsansvar vid sjukdom, arbetslöshet m m. Samtidigt ökar familjens betydelse som fast punkt för individerna. Makarnas inbördes beroende ökar. Antalet informella kontakter minskar. Allt detta förstärks av rörligheten mellan olika arbetsplatser och orter, befolkningskoncentrationen och den känsla av otrygghet som kan

uppkomma till följd härav. Många vuxna lever i sociala miljöer som är helt annorlunda än de som de växte upp i. Det kan vara en av orsakerna till bristande kunskap om och engagemang i t ex hur bostadsmiljön fungerar. Vi bör inte utgå från en bild av verkligheten som är föråldrad eller en idealiserande uppfattning om familjeliv och hemförhållanden som inte stämmer överens med vad barnet upplever i sitt eget hem.

Dagens familjer är små. År 1975 består nära 60 % (1,9 milj) av samtliga hushåll av endast en eller två personer. Ungefär hälften av dessa är enpersonshushåll. Detta påverkar både möjligheterna till och behovet av sociala kontakter utanför familjen. Små familjer ger färre kontaktmöjligheter med dem som bor i grannskapet än stora familjer. Den sociala miljön i bostadsområden påverkas således av familjernas storlek.

Hushållssammansättningen har vidare betydelse. Det är numera sällsynt att mer än två generationer, dvs föräldrar och barn, bor tillsammans. Inneboendesystemet har också nästan helt försvunnit. Detta påverkar t ex barnens relation till andra vuxna än föräldrarna. Även hushållen med barn, omkring en tredjedel av samtliga, är små. År 1970 hade 46 % ett barn, 37 % två barn och 17 % tre eller flera barn.

Barnafödandet har förskjutits mot yngre åldrar och är koncentrerat till äktenskapets fem till tio första år. Förhållandevis få barn föds numera av kvinnor över trettio år. Föräldraskapet tenderar att sammanfalla med den period i livet då man ännu utbildar sig eller är i början av sin yrkesverksamhet. Unga föräldrar har då sällan funnit en bostadsstandard som de kommer att uppnå vid medelåldern. Trångboddhet är mycket vanligare i barnfamiljer än i andra typer av hushåll. Omsorgerna om barnen är mest krävande medan de ekonomiska resurserna och erfarenheterna är som minst.

Som mått på hur familjen kan bidra till sina medlemmars tillfredsställelse anger Rita Liljeström (Uppväxtvillkor, Uddevalla 1974, s 76) i vilken utsträckning vuxna familjemedlemmar kan kombinera roller inom fyra funktionsområden med varandra:

- att kunna ägna sig åt sina barn som föräldrar
- att kunna utöva ett yrkesarbete
- att kunna delta i föreningsliv och politiskt arbete
- att ha tillgång till egen tid.

Möjligheterna för familjemedlemmarna att kunna kombinera olika funktioner/roller är i dagens läge ofta små. Ensamföräldrarna har särskilt svårt att klara detta. Det beror inte minst på att olika verksamheter är geografiskt åtskilda, åtminstone i de större orterna och särskilt märkbart i storstäderna. Vidare ligger områden för bostäder, arbetsplatser och kommersiella anläggningar långt från varandra. Dessutom är områdena stora. Att kunna förflytta sig smidigt är en nödvändig förutsättning för att dessa olika roller – familjeroll, yrkesroll, fritidsroll, förenings- eller politiska roller – skall kunna kombineras.

En annan aspekt på de betingelser som gäller för familjen, är att varje individ under sin livstid upplever ett antal faser som avlöser varandra. De innebär ofta flyttningar till en annan bostad inom en ort eller till en

annan ort. Rita Liljeström (Uppväxtvillkor, s 54) har beskrivit faserna på följande sätt.

1. Barndom i uppväxtfamilj
2. Successiv frigörelse från föräldrarna
3. De unga tu
4. Egen familj i småbarnsperioden
5. Successiv frigörelse från barnen
6. "Det tomma boet"
7. Änka/Änkling. (Det innebär ofta beroende av samhället och barnen när man är gammal eller sjuk.)

Varje fasövergång betyder omställning och övergångarna innebär speciella riskperioder i en människas liv. Troligen har denna aspekt på flyttningar beaktats alltför litet. Det kan vara förklarligt, när insatserna främst gått ut på att skaffa tak över huvudet åt dem som inte hade egen bostad.

Det är nödvändigt att ha kunskap om vad som kännetecknar familjelivet i dagens samhälle och hur familjen fungerar i olika slags miljöer, för att förstå hur den sociala miljön utvecklas. Vi har ovan pekat på att varken bostadsmiljön eller arbetsförhållandena för närvarande ger de nödvändiga förutsättningarna för att ge barnen en trygg och personlighetsutvecklande uppväxt och för att de vuxna familjemedlemmarna skall kunna kombinera olika roller.

Det är vidare viktigt att politiken på olika delområden drar åt samma håll. Detta är inte minst viktigt, när det blir vanligare att både mannen och kvinnan förvärvsarbetar och när enförälderfamiljerna ökar i antal. Bostadspolitiken har t ex hittills i hög grad utgått från att det är vanligast att familjerna endast har en förvärvsarbetande. Utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken har däremot sökt skapa förutsättningar för tvåförsörjarfamiljen.

3.3.5 *Flyttningar*

Flyttningarna brukar framhållas som en av orsakerna till sociala problem i bostadsområdena. År 1974 registrerades 788 000 flyttningar över församlingsgränserna (inkl utrikesflyttningar) och 605 000 inom församlingsgränserna. Antalet personer som flyttat är något färre, eftersom en och samma person kan ha flyttat flera gånger under året. Med viss förenkling kan man säga att ungefär var sjätte person eller 17 % av totalbefolkningen flyttat under året.

Vissa åldersgrupper flyttar oftare än andra, t ex unga ogifta män och kvinnor. Likaså varierar omfattningen av flyttningarna inom olika delar av bostadsbeståndet. Vissa uppgifter om det senare framgår av bostads- och hyresundersökningen (BHU) 1973.

I flerfamiljshus byggda åren 1966–1970 bodde år 1973 endast ungefär hälften kvar av dem som flyttade in under byggnadsperioden. Nära en fjärdedel hade flyttat in under år 1973. Detta kan jämföras med att i flerfamiljshus som byggts före 1951 endast 13 % hade bytt lägenhet under året och i hus byggda 1951–1960 endast 14 %. Skillnaderna kan

delvis förklaras med att i nyare hus bor yngre människor. Den yngre befolkningen är särskilt rörlig var den än bor.

Oavsett om flyttningarna är orsakade av ändrat bostadsbehov eller ändrade arbetsförhållanden, innebär de omställnings- och anpassningskrav för samtliga familjemedlemmar. Om de vuxna känner vantrivsel eller främlingskap i den nya miljön blir denna känsla förmedlad till barnen. Till skillnad från dem som flyttar mer frivilligt upplever de som tvingas flytta från hemorten, t ex på grund av att det inte finns arbete där, sin situation på den nya bostadsorten i många avseenden svårare än de som har möjlighet att välja.

En aktuell forskningsrapport (rapport 22 från expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor utarbetad av Eva Hedman) belyser bostadssituationen för dem som flyttat med ekonomiskt bidrag från arbetsmarknadsstyrelsen. Rapporten ingår i projektet Geografisk rörlighet – sociala och ekonomiska effekter. Undersökningen visar att de flyttare som tillhörde socialgrupp III fick sämre bostad än de som tillhörde socialgrupp II. Detta gällde både i storstadsområdena och utanför dessa. Vidare var andelen hushåll i socialgrupp II som efter flyttningen ägde sin bostad eller hade förstahandskontrakt betydligt större än i socialgrupp III. Drygt 60 % av de senare bodde således med andrahands- eller tjänstebostadskontrakt, inneboende eller i övrigt provisoriskt, exempelvis i baracker.

I detta sammanhang kan nämnas att utredningen (C 1972:01) rörande miljöproblem i vissa industriområden m m (UMI) har i uppdrag att belysa bostads- och servicefrågor för anläggningsarbetare som arbetar med utbyggnad av stora industriområden av det slag som skett i Värö, Lysekil och Forsmark. I ett delbetänkande Etablering av miljöstörande industri (SOU 1975:44) lämnas bl a förslag till åtgärder för en förbättrad bostads- och servicesituation för byggnads- och montagearbetare vid sådana storarbetsplatser. Kommunerna föreslås ta ett ökat ansvar när det gäller planering av hela bostadsförsörjningen, dvs inkluderande tillfällig bosättning vid etablering av storindustri. Det innebär bl a att de flyttbara bostädernas lokalisering bör ske inom ramen för den kommunala planeringen. I en kommunal översiktsplan kan anges, förutom lokalisering av områden för sådana bostäder, lämpligt serviceinnehåll och etapputbyggnad.

Kommuner som kommer ifråga för sådan etablering har ofta inte tidigare erfarenheter från olika typer av industriuppbyggnader. Därför krävs ett ökat och kontinuerligt arbete med dessa frågor av myndigheterna, främst arbetsmarknadsstyrelsen. Det är också önskvärt att engagera andra organisationer, såsom kommunförbundet och byggnadsarbetareförbundet.

3.3.6 *Några bostadssociala problem*

Vi har i tidigare betänkanden beskrivit och redogör även i detta för hur bostadsstandarden ifråga om utrymme och utrustning är fördelad på

olika hushållstyper. Vi har då bl a konstaterat att trångboddheten bland barnfamiljer fortfarande är relativt hög – högre ju fler barn familjen har och högre i flerfamiljshus än i småhus.

Trångboddhet är negativt, både för relationerna mellan familjemedlemmarna och för en positiv personlighetsutveckling, inte minst för barnen. Att höja utrymmesstandarden för hushåll som i dag bor trångt ser vi därför som en viktig bostadspolitisk åtgärd inför 1980-talet. Vi behandlar detta i kapitel 2, 6 och 11.

Sociala problem förekommer ofta i bostadsområden med dåliga lägenheter eller av i övrigt låg kvalitet. År 1968 bodde mindre än hälften av socialhjälpstagarhushållen i Stockholms innerstad modernt jämfört med drygt två tredjedelar av samtliga som bodde i innerstaden. Andelen socialhjälpstagare var större i de helt omoderna fastigheterna än i de halvmoderna.

Vilka slutsater kan då dras av detta? Att vissa människor inte har något annat bostadsalternativ? Att de av någon subtil anledning föredrar usla bostäder framför moderna? Eller är det de omoderna bostäderna som alstrar de sociala problemen? Frågorna åskådliggör oklarheten om sambandet mellan fysisk och social miljö. Vi har inte kunnat finna några forskningsresultat som entydigt besvarar frågor av denna karaktär. Citaten nedan illustrerar detta.

Under 50- och 60-talen kom fastigheterna i kv Östergård i Malmö alltmer att användas som bostäder åt personer, som hade sociala problem. Det gällde hushåll som på grund av sociala skäl nödvändigtvis måste beredas bostad, men som inte stått tillräckligt lång tid i bostadskö för att anses berättigade till en modern bostad, eller som på grund av misskötsamhet inte accepterades av privata hyresvärdar. Bostadsbristen var svår under denna period, vilket ledde till att bostadsförmedlingen tvingades att huvudsakligen anvisa de "problemfria" bostadssökandena till privata fastighetsägare, för att få good-will hos dem. På detta sätt kunde man i större utsträckning få privatbyggda lägenheter till förmedling. Socialt utslagna hade svårt att få bostäder. Kommunens egna fastigheter blev då lösningen på deras bostadsproblem. Dessa fastigheter kom på så sätt att få en mycket hög andel hyresgäster med sociala problem.

Då en del av Malmö kommuns sämsta bostadsbestånd revs under 60-talet flyttades hyresgästerna därifrån i stor utsträckning till Östergård. Mot slutet av 60-talet hade området förslummats till den grad att det var ökänt i vida kretsar. För hyresgästerna innebar detta bl a att de inte kunde uppge var de bodde om de sökte anställning, då de i så fall inte fick något arbete. Taxi kom ofta inte på beställningar därifrån. Nästan dagligen var det däremot polisutryckningar till kvarteret, och småbränder förekom ofta. Upp emot 50 % av invånarna var alkoholiserade och deras oregelbundna liv, högljuddhet och bråk präglade kvarterets dagliga liv.

Ur promemoria om boendeproblem av Harald Swedner m fl (Boendeutredningen 1975).

I den sociala miljön verkar så kallade områdeseffekter eller miljöeffekter. Miljöns karaktär, hur den än är, har därför betydelse för de enskilda personerna och deras sätt att uppfatta sig själva och andra. I en undersökning av kriminalitetens utbredning i olika stadsdelar i Stockholm (SOU 1972:76) påvisas detta. Författaren konstaterade att "försöken att reducera områdesskillnaderna till produkter av individuella

samband misslyckats och att strukturella effekter, en verkan av områdets sammansättning gör sig gällande". Koncentrationen av ogynnsamma faktorer leder till starkare utslag för vissa områden än de individuella sambanden låter vänta. Vissa områden utgör riskmiljöer. Det torde här röra sig om en kombinerad effekt av fysiska och sociala faktorer, som kan förstärka gruppers problem och som motverkar en reell bearbetning av de individuella problemen.

Till miljöeffekterna hör bl a att ett område blir stämplat som en dålig miljö. Detta förstärker de boendes upplevelse av sin situation. Omgivningen visar på olika sätt en negativ inställning till dem som lever där. De som har råd och initiativkraft flyttar och människor med sociala problem flyttar in. "Behovet" av poliser och vakthundar ökar. Urvalet av lärare till skolor och daghem blir sämre.

Ur Social miljöplanering – Sociala aspekter på planeringen av lokala miljöer, en ännu ej publicerad skrift från socialstyrelsen.

Det finns särskild anledning att just nu uppehålla sig vid den situation som råder för dem som bor i socialt belastade, fysiskt nedslitna bostadsmiljöer. Upprustning, ombyggnad eller rivning av 160 000 halv- och 60 000 omoderna lägenheter i flerfamiljshus inom den närmaste tioårsperioden förestår. I dessa lägenheter bor uppskattningsvis 300 000 personer.

Referatet om Östergård antydde svåra yttringar av förslumning. Det är troligt att sådana problem återfinns på de flesta orter med undermålig tätortsbebyggelse – i enstaka hus, i vissa kvarter eller stadsdelar.

De senaste åren har ett nytt mönster för sociala bostadsproblem uppträtt. I goda bostäder, i områden med hög standard, åtminstone i teknisk bemärkelse, finns det människor som lever under otillfredsställande förhållanden. Detta skulle kunna tolkas så att något givet svar på frågan om orsakssambandet mellan fysisk och social miljö knappast finns. Även ekonomiska faktorer – bostadspriser, inkomst- och arbetsförhållanden – och institutionella förhållanden på bostadsmarknaden, spelar stor roll.

De sociala problemen i de båda typerna av bostadsområden är delvis lika, delvis olika. De villkor under vilka många människor lever, kännetecknas sannolikt i båda fallen av oregelbundet arbete, sjukdom, sociala handikapp o d.

Vad beträffar arbete är det sannolikt så, att det för en del är lättare att få sin utkomst när de bor i centrala (saneringsmogna) delar av staden än i perifert belägna, nybyggda bostadsområden. I det förra fallet kan man förhållandevis enkelt skaffa sig korttidsjobb, t ex hamnarbete, städning. Behovet av fast arbete ökar, om och när man flyttar ut från denna miljö, vilket kan vara svårt att realisera. Denna fråga behöver studeras närmare, både i forskning och vid planeringen av sanering. Den torde visserligen beröra endast en liten del av dem som i samband med sanering kommer att flytta till helt nya bostadsområden, men vi anser den ändå värd att beakta.

Vidare kan kontaktnätet fungera förhållandevis bättre i det äldre bostadsbeståndet än i det nya. Bl a Östergårdsstudien har visat att först i det allra sista stadiet av förslumningsprocessen blev den sociala otryggheten så stor att människor kände sig hotade.

I sådana nybyggda bostadsområden, där det råder anonymitet, uppkommer en rädsla som i sin tur lätt frammanar en formell social kontroll med negativa inslag. Eftersom man inte känner varandra, känner man inte människan bakom en viss handling. Handlingen rycks därmed ur sitt sociala sammanhang. De boendes ömsesidiga kontroll ersätts av att man påkallar någon form av "ordningsmakt". Detta drabbar främst dem som är i minoritet och dem som inte kan kompensera avsaknaden av social gemenskap inom området på annat sätt.

Ett annat påtagligt problem i vissa områden är s k negativ stämpling. Det har alltid varit så att vissa bostadstyper och vissa bostadsområden haft bättre anseende än andra, både till följd av egenskaper hos dem som bott i områdena och egenskaper hos bostäderna och omgivningen. Stämpling har hittills företrädesvis drabbat nybyggda områden eller kvarter med flerfamiljshus. Orsakerna till detta kan vara flera. Att företeelsen drabbat områden med tät bebyggelse, eftersläpande service, snabb inflyttning och sociala problem, som dessutom varit föremål för stor uppmärksamhet från massmedia, är knappast en tillfällighet.

Det är allvarligt att stämplingen tenderar hålla i sig, långt efter det att många av de påtalade bristerna avhjälpts. Socialarbetare och anställda på bostadsförmedlingar har vitsordat vilka negativa verkningar denna kvardröjande effekt har för dem som bor i området.

På olika håll har genomförts undersökningar och analyser av bostadsområden som uppfattats som problemfyllda. Formen för publicering av resultaten av sådana undersökningar behöver övervägas. Därvid bör också risken för en negativ stämpling av ett bostadsområde beaktas.

Några exempel på olika sätt att hantera informationen ges av följande båda undersökningar. I samarbete med socialförvaltningen i Helsingborg har en jämförande studie gjorts av två relativt lika bostadsområden i Helsingborg (Björn Blomberg m fl En bostadssociologisk studie i Helsingborg – Drottninghög och Fredriksdal. Helsingborg 1973). Det ena området kännetecknades av större trivsel och bättre grannrelationer än det andra. Det berodde enligt författarna bl a på skillnader i hur de bostadssökande tilldelats bostäder i respektive område och på skillnader i den sociala sammansättningen av befolkningen.

Myndigheterna valde att vänta med publiceringen av rapporten tills man efter grundlig beredning i kommunala organ hunnit utarbeta program för förbättring i det område som hade problem. Man ville således vänta så länge att intresset för de åtgärder som skulle föreslås kunde tänkas motverka de negativa effekterna av publiceringen av rapporten.

I Östergårdsprojektet valde forskarna och socialarbetarna att redan i samband med publiceringen av sin rapport lämna en öppen redovisning av hur man misslyckats med att åstadkomma en stabil och allsidig befolkningssammansättning i området.

Harald Swedner m fl kommenterar dessa båda tillvägagångssätt på följande sätt (ur ovan nämnda promemoria om boendeproblem):

I Helsingborgsfallet blir åtgärdsprogrammet framför allt myndigheternas egen plan för förbättringar, även om ett visst samarbete skett med

hyresgästföreningen, men man slipper att förstärka stämplingseffekten genom tidig negativ publicitet vid presentation av undersökningsresultaten.

I Östergårdsfallet får man större möjligheter att utarbeta åtgärdsprogram i nära samarbete med invånarna och kan starkare engagera dessa – och eventuellt vissa opinionsbildande grupper inom pressen och i politiska organisationer – för förbättringar inom området, men samtidigt finns riskerna för stämplingseffekter, som kan bli bestående lång tid efter det att de förhållanden som skapat den negativa stämpeln blivit förändrade.

En viktig fråga när det gäller att motverka den negativa stämpling som förekommer av vissa bostadsområden är därför, hur information om positiva förändringar som sker inom områdena skall kunna nå ut med samma genomslagskraft som tidigare sensationsbetonade och kanske ibland överdrivna eller felaktiga beskrivningar av förhållandena.

Om den här typen av undersökningar genomförs regelbundet, bör därmed ett förbättrat underlag ges för planering och konstruktiv debatt. Detta kommer förhoppningsvis att minska det ibland något sensationsbetonade intresse som massmedia ofta ägnat dessa bostadsområden.

3.3.7 *Hur skall social otrygghet och isolering kunna avhjälpas?*

Ett väl fungerande socialt samspel mellan de boende kan inte utvecklas om de upplever otrygghet i sin bostadssituation eller känner sig påtvingat isolerade från andra människor. Även om några enkla orsakssamband mellan fysisk utformning och social miljö inte finns, krävs åtgärder som direkt eller indirekt har anknytning till bostadspolitiken.

De traditionella bostadspolitiska åtgärderna, t ex bostadsbidrag för att ge möjlighet till höjd utrymmesstandard för hushåll med stor försörjningsbörda, behöver kompletteras. Vi tar i detta betänkande bl a upp följande.

- *Ombyggnad* av dåliga lägenheter och *förbättringar av den fysiska miljön* i bostadsområden behöver kompletteras med också andra åtgärder som ger förutsättningar för *en förbättring av den sociala miljön* (behandlas närmare i *kapitel 6*).
- Vi har anledning att räkna med att de sociala kontakterna inom många bostadsområden även i framtiden kommer att vara få och ytliga. Därför behöver förutsättningar skapas för en social gemenskap i bostadsområdena. Ett sätt är att motivera de boende till och skapa former för *påverkan* och *inflytande över bostadsförhållandena och bostadsmiljön* (behandlas närmare i *kapitel 6* och 7).

3.4 Verksamheter

3.4.1 *Inledning*

Frågor om verksamheter i bostadsområden hör ofta formellt hemma inom andra områden än bostadspolitiken. Som framgått av vad vi skrivit såväl i betänkandet Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17) som i det inledande avsnittet av detta kapitel betraktar vi dock olika slag av

verksamheter som väsentliga delar av bostadsmiljön. Vi vill därför ta upp några aspekter med utgångspunkt i den helhetssyn som vi vill anlägga på boendet.

Verksamheter i bostadsområden har olika syften:

- praktiska, som erbjuder vardagstjänster åt de boende
- stödjande och hjälpande, trygghetsskapande
- stimulerande och personlighetsutvecklande
- kontaktfrämjande.

Dessa syften kan ha olika inbördes angelägenhet för olika grupper av boende. Men det är nödvändigt att tillgodose dem alla för att ett bostadsområde skall erbjuda goda levnadsbetingelser för alla människor. Detta är i sin tur en grundläggande förutsättning för att en allsidig hushållsstruktur skall komma till stånd.

Hittills har främst de praktiska och de stödjande och hjälpande syftena betonats. Också vi vill understryka vikten av att bostadsområdena utrustas med verksamheter med sådant syfte. De behövs för att underlätta för vuxna att kombinera arbetsroll och föräldraroll med möjligheter att delta i föreningsliv och politiskt arbete. Verksamheter behövs också för att bereda barn och ungdom goda uppväxtmöjligheter liksom för att skapa trygghet för gamla, handikappade och sjuka och öka deras möjligheter att bo i öppna boendeformer.

Men vi ser också alla slag av verksamheter som trådar i ett kontaktnät. Gemensamt för alla verksamheter är att de medverkar till och i de flesta fall förutsätter nära kontakter.

Vi har tidigare nämnt att många människor idag har en smal bas för sociala kontakter. De är mer skyddslösa än andra. Risken för utstötning är stor för en del av dem. Familjen är ofta liten och man bor skild från släkt och vänner. Man saknar en arbetsgemenskap eller har sådana arbetsvillkor, som verkar hindrande för kontakter.

Mot denna bakgrund ser vi det som utomordentligt angeläget att på olika sätt främja uppbyggnaden av ett finmaskigt socialt kontaktnät med bostadsområdet som utgångspunkt. Ett sådant nät kan bidra till att människors behov av stöd och hjälp blir upptäckta och att samhällets socialvårdande åtgärder ges den förebyggande inriktning som är en allmän strävan. De som bäst behöver hjälp är i regel de mest kontaktlösa. En aldrig så väl organiserad uppsökande verksamhet från kommunernas sida kan inte ersätta den positiva kontroll, som följer av ett medmänskligt intresse.

Vi ser följaktligen verksamheterna i bostadsområdet som grundläggande förutsättningar både för praktiskt inriktad hjälp och omvårdnad och för att ett så finmaskigt kontaktnät skall kunna knytas att det når även de mest isolerade i vårt samhälle. De är också nödvändiga för att den ökade integrationen av olika grupper av handikappade skall ge de rehabiliteringsresultat som förväntas.

Verksamheter ger därutöver ett innehåll i bostadsområdet av allmänt upplevelsemässig art. Även de människor som inte deltar i en aktivitet eller utnyttjar ett visst serviceutbud iakttar dem och det sociala liv som

de alstrar och vet att de finns.

Delvis samma funktion har de verksamheter som sker på arbetsplatser utanför den direkt bostadsanknutna sektorn. Inte minst för barnens sociala träning är kontakten med arbetsliv viktig. Det finns vidare erfarenheter[1] som visar att det är positivt att människor som bor i ett område också arbetar där. De kan ta på sig uppgiften att utveckla sociala relationer inom området. Även om vi i det följande inte närmare berör denna problematik vill vi understryka att vi ser stora värden i en integration av arbetsplatser och bostäder, både för dem som vill och kan yrkesarbeta, och för alla andra som är bundna till bostaden och dess omedelbara närhet under stora delar av dygnet.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att verksamheter i ett bostadsområde enligt vårt synsätt har en grundläggande betydelse för människornas livsvillkor och att de därigenom kan bli viktiga instrument i samhällets jämlikhetsfrämjande politik.

3.4.2 *Typer av verksamheter*

Servicekommittén förankrade sitt arbete i en definition av begreppet boendeservice, som vi finner användbar som beskrivning av stora och viktiga delar av det som kan hänföras till verksamheter i bostadsområden. Kommittén räknade till boendeservice följande (Boendeservice 7, SOU 1972:24, s 23):

- omsorg om barn, åldringar, handikappade, sjuka
- fritidsservice och kulturdistribution
- varudistribution och expeditiva tjänster
- mathållning
- bostadsvård
- tvätt och klädvård.

Till verksamheter som har eller bör ha anknytning till bostadsområdet räknar vi därutöver allmän information och rådgivande service från samhällets sida, utbildning, såväl ungdomsutbildningen som vuxenutbildningen, samt kommunikationer.

Alla dessa verksamheter karakteriseras av att de är organiserade, vanligtvis på initiativ av andra än dem som bor i ett visst bostadsområde. Mycket sällan är de medvetet inriktade på att främja kontakter över ålders- och klassgränser.

Därutöver uppkommer spontant en lång rad aktiviteter av tillfällig eller mer varaktig natur, vilka vi också räknar in i uttrycket verksamheter. Bland barnen är sådana vanliga. Bland vuxna är det oftast ett gemensamt intresse eller ett problem som behöver lösas som ger anledning till aktiviteterna. Vissa får efter en tid en mer organiserad form och det organisatoriska ansvaret för deras fortbestånd läggs i många fall över på en förening eller på något kommunalt organ. Vi har tidigare nämnt att sociologiska undersökningar har visat att spontana kontakter lättast fördjupas när en intressegemenskap föreligger.

Vi vill i sammanhanget understryka att vi ser de spontant uppkomna

[1] Grannsamarbete i Fagersjö, del 2, IAN Rapport nr 72.

aktiviteterna som viktiga embryon till ett socialt kontaktnät. Kontinuiteten och kvaliteten i verksamheterna, främst de som har karaktär av omvårdnad, måste dock garanteras av samhälleliga organ.

3.4.3 *Ansvarsfördelning*

Redan servicekommittén konstaterade att det är en lång rad organ som har ett ansvar för att verksamheter kommer till stånd i bostadsområdena.

Det övergripande ansvaret har kommunerna. Genom planläggning och genom att iordningställa och tillhandahålla lokaler m m formar kommunen den fysiska ramen för medborgarnas aktiviteter och ger därigenom viktiga förutsättningar och/eller restriktioner för de bostadsmiljöanknutna verksamheternas utveckling. Redan i den översiktliga planeringen fattas beslut som påverkar utformningen av de enskilda bostadsområdena, inte minst genom att där görs en avvägning mellan stora samlade och decentraliserade resurser. Också kommunikationsnätets utformning bestäms på övergripande nivå liksom markens användning i stora drag. Beslut om uppdelning av mark i särskilda bostadsområden och arbetsplatsområden fattas sålunda i den översiktliga planeringen.

Kommunerna är därutöver huvudmän för flera av de verksamheter som är aktuella, huvudsakligen i fråga om den sociala omvårdnaden och skolan. En del kommuner, främst de större, ansvarar också för transportservice.

Också stat och landsting ansvarar för verksamheter inom bostadsområdena. På det statliga planet har flera departement och myndigheter arbetsuppgifter som kan hänföras till begreppet boendeservice. Landstingen svarar för delar av åldrings- och handikappsomvårdnaden liksom för hälso- och sjukvården i dess helhet.

Det finns ett rikt differentierat föreningsliv, inte minst för ungdom. Föreningarna har erfarna ledare och ideellt förankrade verksamheter som har goda förutsättningar att vinna människors intresse. De har dock bl a på grund av för små resurser inte lyckats föra ut sina verksamheter på bostadsområdesnivå i tillräcklig utsträckning. Svårigheterna har varit särskilt stora, när det gällt nybyggda bostadsområden.

På kommersiell basis drivs olika slag av service och fritidsaktiviteter av privata och kooperativa företag.

Denna uppräkning visar svårigheterna att samla resurser för att entydigt främja uppställda mål inriktade på bostadsmiljön. I vilken utsträckning svårigheterna kan övervinnas beror i hög grad på kommunernas vilja och förmåga och på de maktmedel och ekonomiska resurser som de förfogar över.

3.4.4 *Något om kommunal planering av verksamheter*

Den kommunala planeringen har hittills kännetecknats av en stark specialisering. Kommunens styrelse har dock ansvaret för ledning och samordning av de olika verksamheterna. Fysisk och ekonomisk planering samt verksamhetsplanering är emellertid ofta skilda åt. Varje förvaltning

planerar för sitt ansvarsområde. Den sociala planeringen är föga utvecklad. Det saknas såväl kunskaper om samband mellan sociala förhållanden och faktorer som kan hänföras till den fysiska miljön som användbara planeringsbegrepp baserade på sådan kunskap. En samordning i tiden mellan bostadsbyggnadsåtgärder och verksamheter har visat sig svår att åstadkomma.

Olägenheterna med detta är lätta att inse. Vår beskrivning i föregående avsnitt om social miljö har tydligt visat på behovet av att anpassa och samordna resurser, inte minst kommunens egna, efter behoven i varje enskilt bostadsområde.

Behovet av att anpassa serviceutbud m m till varje bostadsområdes särskilda behov står i ett visst motsatsförhållande till önskan att främja en allsidig boendestruktur. Vi är medvetna om denna intressekonflikt, men menar att de boendes akuta behov i det korta perspektivet måste tillmätas den avgörande betydelsen. Vi anser också att bostadsområden med problem måste prioriteras vid resursfördelningen. I ett längre perspektiv måste emellertid eftersträvas att varje förändring i ett områdes struktur, i form av ändrad lägenhetssammansättning eller genom anvisning av lägenheter till hushåll som är underrepresenterade i området, följs av service och övriga verksamheter med inriktning på de nya boendegruppernas behov.

Samordningsproblemen är med säkerhet allvarligare i de större kommunerna än i de mindre. Snabbt expanderande kommuner möter större svårigheter än andra.

Både inom lagstiftning och inom administration pågår för närvarande genomgripande reformarbete vad gäller ekonomisk, social och fysisk planering. Intresset för att utveckla förbättrade planeringsrutiner är också stort och sådant arbete pågår på riks-, läns- och lokalplanet. Svenska kommunförbundet arbetar med att utveckla modeller och metoder för kommunal planering, vilka syftar till att ge de förtroendevalda bättre möjligheter att på ett övergripande plan styra verksamheten. I skriften Kommunplanering (Kommunförbundet 1974) säger förbundet bl a (s 7) att detta bör ske genom att man anger mål, riktlinjer och metoder för den kommunala verksamheten. Där utvecklas en modell, vars grundtanke är att alla former av kommunal planering skall samordnas och inriktas mot gemensamma mål. I skriften understryks också det angelägna i att planeringen bygger på en geografisk indelning av kommunen, så att serviceutbudet kan anpassas till de lokala behoven.

Socialutredningen har i betänkandet Socialvården. Mål och medel (SOU 1974:39) framhållit vikten av att sociala mål får bilda underlag för kommunernas planering. Utredningen anser att de socialvårdande organen bör spela en viktig roll i detta arbete. De bör tillföra planeringsprocessen kunskap, ta initiativ, direkt medverka i planeringen och aktivera medborgargrupper till insatser för att påverka sin situation. Underlaget för detta arbete finns, menar utredningen, i socialvårdens teoretiska kunskap och praktiska erfarenhet av problemen. En viktig förutsättning för att sociala aspekter skall kunna påverka samhällsplaneringen är att den är tillräckligt långsiktig och att den berör de viktiga förutsättningarna

för de sociala förhållandena.

Socialutredningen ser sådana verksamheter i bostadsområden som här nämnts som viktiga medel att främja jämlikhet och att åstadkomma trygghet för medborgarna.

Inom socialstyrelsen pågår f n ett försök att utveckla metoder för att ta tillvara de socialvårdande organens erfarenheter i den kommunala planeringen. Referensgrupper, i vilka ingår praktiskt verksamma socialarbetare, är knutna till projektet. Vidare medverkar bl a representanter för kommunförbundet.

3.4.5 *Förutsättningar för verksamheter*

Fysiska förutsättningar

Verksamheter kräver ytor. Flertalet kräver också lokaler. Därigenom blir de en angelägenhet också för bostadspolitiken i dess mer traditionella mening.

För nya bostadsområden kan redan i planarbetet mark avsättas som ger tillräckligt utrymme för de verksamheter som skall försiggå där. I äldre områden uppstår däremot ofta svårigheter att föra in nya verksamheter. Detta är en problematik som ständigt kommer att vara aktuell, eftersom anspråken på miljön förändras över tiden och har ett nära samband med samhällsutvecklingen i stort. Möjligheten att senare komplettera och förändra befintlig miljö måste därför i största möjliga utsträckning beaktas i planarbetet.

En lugnare takt i bostadsbyggandet i framtiden kan förhoppningsvis medföra att problemen blir måttliga. Det bör rimligen kunna öka möjligheterna att i större utsträckning än hittills ge byggandet formen av förändringar i och kompletteringar av befintlig bebyggelse. Reservkapacitet hos den service och de verksamheter i övrigt som finns i området bör då i vissa fall kunna utnyttjas.

Det ojämna kapacitetsutnyttjande som beror på sned åldersfördelning torde likaledes bättre kunna bemästras vid en lugnare takt i byggandet.

Möjligheter finns för närvarande att med statliga lån finansiera praktiskt taget allt som har med den fysiska ramen för verksamheter i bostadsområden att göra. Räntebidrag kan emellertid utgå endast för vissa mindre utrymmen, bl a fritids- och samlingslokaler i direkt anslutning till en mindre grupp bostäder och med en yta på i regel högst 200 m^2. För vissa utrymmen, främst skolor och barnstugor, utgår statliga investeringsbidrag. För närvarande är det dock inte möjligt att med statliga lån finansiera ombyggnader av utrymmen för att få till stånd lokaler för skilda aktiviteter, om inte ombyggnaden ifråga har samband med en modernisering av bostadshuset.

För miljöförbättrande åtgärder i bostadsområden finns fr o m den 1 juli 1975 bidrag att tillgå, som kan utnyttjas bl a för "anordnande av mindre lokaler för hobbyverksamhet eller kompletterande anordningar för boendeservice, förbättring av otillfredsställande utemiljöer i syfte att tillgodose barns lekbehov samt de boendes behov av rekreation, motion,

samvaro eller andra fritidsaktiviteter" (förordningen (1975:129) om bidrag av statsmedel till förbättring av boendemiljöer).

Bidragen är avsedda i första hand för bostadsområden med svårigheter att få avsättning för lägenheterna. Bidrag utgår med högst 50 % av kostnaden, och högst 1 000 kronor, eller om särskilda skäl föreligger 2 000 kronor för varje lägenhet som berörs av åtgärden. Före den 1 juli 1975 fanns dessutom medel avsatta i statsbudgeten för särskilda insatser i syfte att åstadkomma en barnvänlig miljö.

Personella förutsättningar

Många verksamheter kräver tillgång till personal. Kapaciteten i utbildningen av vissa personalkategorier kan i sådana sammanhang lägga hinder i vägen för en i övrigt önskvärd utbyggnad eller leda till lösningar som med hänsyn till verksamhetens kvalitet inte är tillfredsställande. Detta är dock frågor som inte ligger inom bostadspolitikens ansvarsområde.

Vi vill emellertid peka på den problematik som är förknippad med att vissa bostadsområden i konkurrensen om begränsade personalresurser blir lågt prioriterade. Det är i regel bostadsområden med en lång rad svårigheter också i andra avseenden. Ofta har de stora barnkullar och många av de vuxna har låga inkomster.

Ekonomiska förutsättningar

Vi har i det föregående kortfattat redogjort för de möjligheter att finansiera investeringar för bostadsområdesanknutna verksamheter som staten skapar genom lån och bidrag. En allmän erfarenhet är att det är väsentligt svårare att klara driftkostnaderna än investeringarna.

Olika huvudmän har ansvar för driften av det vi hänför till bostadsområdesanknutna verksamheter. Därför blir de ekonomiska förutsättningarna ganska olika för olika verksamheter.

Kommunerna är, som vi tidigare har nämnt, huvudmän för stora delar av det som kan hänföras till begreppet boendeservice och för skolan, ofta också för kommunikationerna inom kommunen. Därför blir deras prioriteringar av avgörande betydelse för vilka resurser som kommer att föras ut på bostadsområdesnivå och för fördelningen områdena emellan. Avgiftssättningen har också stor inverkan på vilka som får del av servicen.

Staten stöder ekonomiskt vissa delar av den kommunala boendeservicen, såsom den sociala hemhjälpen och förskoleverksamheten samt delar av den övriga barnomsorgen, och likaså såväl ungdomsutbildningen som den kommunala vuxenutbildningen. Det statliga stödet till skolornas elevvårdande verksamhet används av kommunerna i ökande utsträckning till förebyggande insatser med inriktning på verksamheter i bostadsområdena. Färdtjänsten för gamla och handikappade erhåller sedan en tid tillbaka statsbidrag.

Ett problem i den kommunala behandlingen av boendeservicefrågorna är att de ofta blir föremål för prioriteringar så att säga på marginalen. Stora delar av kommunens åtaganden är bundna för lång tid, bl a genom

dryga investeringskostnader. Så är i mindre utsträckning fallet beträffande boendeservicen. Den är därför lättare att öka eller minska och på så sätt anpassa till aktuella resurser. Desto angelägnare ser vi det därför att boendeservicen blir föremål för överväganden i kommunens övergripande planering och för en samlad uppmärksamhet från kommunstyrelsens och kommunfullmäktiges sida.

Kommunernas ekonomiska resurser är, trots skatteutjämningsbidraget, olika stora. Detta är en av anledningarna till att utbudet av verksamheter är ojämnt fördelat över landet.

Föreningslivet bland barn och ungdom stöds ekonomiskt av såväl stat som kommun. Verksamheten bland vuxna bygger däremot i stor utsträckning på medlemsavgifter och medlemmarnas egna insatser i övrigt.

Den kommersiella servicen tillhandahålles givetvis på marknadsmässiga villkor.

Med den grundsyn vi har på frågan om boendemiljön som ett instrument att främja jämlikheten i levnadsvillkor anser vi det angeläget att verksamheter i bostadsområden står till de boendes förfogande utan ekonomiska hinder. I den mån avgifter används måste de alltså göras så låga att de inte utestänger de grupper av boende som har små valmöjligheter, därför att deras ekonomi är pressad eller att de har liten fritid eller grupper som t ex på grund av handikapp har svårt att lämna bostadsområdet.

3.5 Ortsbundna bostadsvillkor

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) har på vårt uppdrag redovisat vissa aspekter på de ortsbundna bostadsvillkoren. Deras redogörelse publiceras som *bilaga B* till detta betänkande (SOU 1975:52). Större delen av här redovisade uppgifter är hämtade ur denna bilaga.

I dag bor mer än 6,5 miljoner människor i tätorter och 1,5 miljon i glesbygd. Tätortsbefolkningens andel har ökat kontinuerligt sedan slutet av 1800-talet. Den hade nått upp till ungefär 50 % av hela befolkningen år 1930 och utgjorde år 1970 ungefär fyra femtedelar. Under de senaste 20 åren är det främst orter med 10 000–100 000 invånare som ökat. Starkast har expansionen varit i de största orternas omland.

Näringslivets struktur och utveckling är, vid sidan om befolkningstillväxten, den viktigaste förklaringen till dagens bosättningsmönster. Den lokala arbetsmarknadens egenskaper bestämmer i hög grad var de förvärvsarbetande och deras familjer bosätter sig. Dock har bilismens utveckling medfört att avstånden från bostad till arbetsplats har ökat. Begreppen tätort och glesbygd är därför inte längre helt entydiga, när det gäller att bedöma urbaniseringens fortgång.

Den urbanisering, som pågått under hela 1900-talet, har medfört ett stort antal flyttningar mellan skilda bostadsförsörjningsområden. Flyttningarna beror framför allt på byte av arbete samt på inträde på arbetsmarknaden. Främst är det yngre människor som flyttar. Detta har

medfört att ålderssammansättningen blivit olika i olika delar av landet. Utflyttningsområden har fått en hög andel äldre människor och inflyttningsorter många yngre och en stor andel barn. Servicebehovet blir därmed ojämnt fördelat över landet. De kommunala resurserna blir olika hårt ansträngda.

ERU gör bedömningen att takten kommer att avta i den koncentration som skett av befolkningen till områden, som funktionellt har stort samband med storstäderna. Det framtida bosättningsmönstret kommer att bli relativt likt det vi har i dag.

Bostaden är den fasta punkten för hushållsmedlemmarnas aktiviteter. Från den skall de kunna nå arbetsplatser, skolor, serviceanläggningar och fritidsanordningar. Bostadens värde som baspunkt bestäms därför bl a av omgivningens utbud av nyttigheter och av möjligheten att nå dessa. Bebyggelsens belägenhet och de färdmedel, som hushållen förfogar över, blir således viktiga bestämningsfaktorer för människornas levnadsvillkor.

Olika tätortsstrukturer ger olika förutsättningar att tillgodose anspråk på arbetsplatser, service och friluftsliv. Det finns klara målkonflikter dem emellan. I små orter liksom i glesbygden är det förhållandevis lätt att tillgodose önskemål om närhet till natur och strövområden, frihet från luftföroreningar och buller. Däremot blir avstånden med nödvändighet långa till flera andra nyttigheter. Tillgången på arbetstillfällen blir sämre. En förutsättning för att nå arbete och service kan vara att hushållet disponerar bil.

Större orter ger bättre förutsättningar att inom bekvämt avstånd ha tillgång till såväl arbetsplatser som service. Däremot är det svårare att erbjuda människorna närhet till stora sammanhängande friytor och strövområden. Utbyggnad med låg exploateringsgrad medför emellertid stora avstånd. Bebyggelse i stora orters ytterområden kan bl a ifråga om tillgång till arbete och beroende av privata bilresor få problem som påminner om glesbygd och småorter.

Med den arbetsfördelning som alltjämt råder i de flesta familjer är det främst kvinnornas villkor som påverkas av de skilda tätortsstrukturernas möjligheter och begränsningar. Vanligtvis finns det endast en bil i ett hushåll. Den används i regel av mannen. Hustrun blir hänvisad till kollektiva färdmedel. På en liten ort begränsas därmed hennes möjligheter högst avsevärt i förhållande till mannens. Antalet arbetsplatser inom räckhåll är litet för henne. Det tar längre tid att nå service.

Också barnens villkor påverkas i hög grad av ortens struktur. En större ort ger vanligtvis större närhet till skolor, daghem och andra gemensamhetsanordningar. Möjligheterna att knyta kamratkontakter blir större liksom möjligheterna att umgås med skolkamrater också på fritiden. Å andra sidan begränsar i många fall den yttre miljöns utformning barnens aktivitetsmöjligheter. På den mindre orten finns ofta naturområden nära bostaden. Där kan barnen agera ganska fritt och få rika tillfällen till friluftsaktivitet och kroppsträning. Vissa mindre orter erbjuder också en innehållsrik miljö genom att uppdelningen mellan bostäder, arbetsplatser, service, naturområden o d inte drivits lika långt som i de större tätorternas bostadsområden.

Såväl kvinnornas som barnens möjligheter påverkas vidare av tillgången på daghems- och fritidshemsplatser. I dag är tillgången på kommunal barnomsorg mycket ojämn. Förutsättningarna hänger samman med ortens storlek. Men tillgången beror därutöver av kommunens ambitioner och resurser. Bara på några få platser i landet har mer än vart tionde barn i åldern 0–6 år en daghemsplats. Dit hör Stockholm, Malmö, Borås, Örebro och Uppsala. Platser på fritidshem för barn i åldern 7–14 år förekommer alltjämt i mycket liten utsträckning. Det högsta antalet, ca 15 platser per 1 000 barn, finns i Stockholm, Göteborg och Malmö samt i de mest tätbefolkade områdena i Mälardalen och i Jönköping/Nässjö samt Norrköping/Linköping.

ERU har konstaterat att det finns ett klart samband mellan lokalt befolkningsunderlag och förvärvsintensitet. Det gäller både för den vuxna befolkningen som helhet och för kvinnorna. Det krävs en viss befolkningskoncentration för att tillgodose kraven på en differentierad arbetsmarknad. Samma konsekvens har kraven på kvalificerad service. ERU har funnit att ett lokalt befolkningsunderlag på ca 100 000 invånare ger de bästa förutsättningarna i dessa avseenden. Från andra utgångspunkter kan såväl större som mindre befolkningsunderlag ge fördelar.

Trots de vitt skilda förutsättningar för den dagliga livsföringen som olika ortstyper ger, har ERU tyckt sig kunna lägga fast att det inte finns några större skillnader i det dagliga aktivitetsmönstret mellan dem som bor i orter av olika typer. Det gäller i varje fall om man undantar de tre storstadsregionerna. Människor uträttar serviceärenden och deltar i fritidsaktiviteter i ungefär lika stor omfattning i mindre orter som i medelstora. Konstaterandet gäller dock endast genomsnittligt sett. Däremot föreligger stora skillnader mellan olika människor. Främst kan de återföras till skillnader i transportresurser. De bilburna har större valmöjligheter och bättre tillgång till arbete, service, fritidsområden etc än de billösa.

Det går knappast att bedöma om skillnaderna i förutsättningar för bra bostadsförhållanden är större mellan olika orter än mellan olika bostadsområden inom en ort eller ett bostadsförsörjningsområde.

3.6 Några gruppers situation

Bostadsområdets utformning och sociala innehåll betyder mest för dem som är mest bundna till området. Därför tar vi upp några frågor om situationen för barn och pensionärer. Andra statliga utredningar, bl a barnmiljöutredningen (S 1973:08) och pensionärsundersökningen (S 1974:06), har till uppgift att allsidigt belysa dessas situation. Tidigare har bl a barnstugeutredningen, SIA-utredningen och servicekommittén behandlat olika aspekter. Vi tar i detta avsnitt också upp de förvärvsarbetande kvinnornas situation. Sammantaget ställer dessa grupper krav på bostadsmiljön och samhällsplaneringen som ännu är dåligt tillgodosedda.

3.6.1 *Barn*

"Så länge vi inte gör ett gott liv för de vuxna, kan vi inte skapa ett gott liv för barnen." Ur diskussionen på ett seminarium om bostadsmiljö (Rapport. Boendeutredningen 1975).

Skillnader i föräldrarnas inkomster och försörjningsbörda får effekter för barnen. Trångboddheten har främst ekonomiska orsaker.

Barnhushållen är mer trångbodda i flerfamiljshus än i småhus. Den genomsnittliga lägenhetsytan i småhus som byggts under senare år är närmare 50 m^2 större än i flerfamiljshus. I äldre flerfamiljshus är trångboddheten större än i nybyggda.

De bostadspolitiska åtgärderna har fördelningseffekter som i stor utsträckning kommer barnhushållen till del. Stora skillnader kvarstår likväl. Föräldrarnas situation på arbetsplatsen – anställningstrygghet, arbetsuppgifter, arbetstider, hälsorisker, hur de blir bemötta och vilken handlingsfrihet de har i arbetet, deras kulturella och politiska aktivitet – påverkar också barnen. Vi anser att det är viktigt att hålla detta i minnet när frågor om barn diskuteras, inte minst om barn och bostadsmiljö.

Barn och bostadsmiljö har i debatten i stor utsträckning reducerats till en fråga om barn och hustyp. Är småhus bäst för barnen? Blir barnen aggressiva, om de bor i höga hus?

Det oklara orsakssamband, som generellt gäller mellan fysisk utformning och individens välfärd i vid mening, gäller även barnen och den fysiska miljö som omger dem. Vissa samband mellan t ex hushöjd och lekbeteende har visserligen konstaterats, vilket vi kommer att beröra närmare nedan. Men för att få en någorlunda nyanserad och verklighetstrogen bild av barnens situation måste t ex föräldrarnas situation, kommunens barnomsorg, inslaget av verksamheter och sammansättningen av befolkningen i bostadsområdet också beaktas. Vi behandlar detta även i andra delar av detta kapitel och i kapitel 4 Bostadssegregation.

På motsvarande sätt som när det gäller trångboddhet är det främst barn till ensamstående föräldrar och låginkomsttagare som möts av svårigheter som är en följd av otillräcklig och otillfredsställande barnomsorg. Den kommunala verksamheten har dock byggts ut förhållandevis snabbt. År 1974 fanns drygt 60 000 barn inskrivna på daghem. Ca 50 000 vårdades hos kommunal dagbarnvårdare. Totalt fanns det emellertid över 400 000 barn under skolåldern vars mödrar förvärvsarbetade. Av dessa var 225 000 barn till mödrar som arbetade halvtid eller mera. Det fanns vidare 200 000 lågstadiebarn med tillsynsbehov men bara 18 000 fritidshemsplatser.

På boendeutredningens uppdrag har Linnéa Gillwik, tidigare expert inom utredningen, skrivit en uppsats med titeln Barn och bostadsmiljö – Jämförelse av skilda undersökningars resultat beträffande effekter för barn av bostadsområdens fysiska utformning. (Seminarium om bostadsmiljö. Rapport. Boendeutredningen 1975). Ett 20-tal undersökningar, de flesta svenska och tillkomna åren 1958–74, har studerats.

Uppsatsens syfte var att sammanställa och i någon mån analysera vad olika forskare funnit vara direkta, konkreta och mätbara effekter för

barn av bostadsområdets utformning. Huruvida resultaten kan tolkas så, att den ena eller andra utformningen bäst tillgodoser barnens behov och främjar deras utveckling kan inte avgöras. Syftet var inte heller att utröna om utformningen är av större eller mindre vikt för barnen än andra delar av miljön, såsom verksamheter eller social struktur. Det bör också noteras att merparten av de studerade undersökningarna i likhet med stora delar av svensk boendeforskning är beskrivande och saknar förankring i teoribildning av utvecklingspsykologisk art.

Linnéa Gillwik sammanfattar sin jämförande studie på följande sätt:

De undersökningar som behandlats i denna uppsats visar, att bostadsområdets utformning har en väsentlig betydelse för barnens lek. Utformningen har visats kunna påverka följande: utelektiden, tillsynsmöjligheterna, möjligheten för barnen att passera in och ut, åldern då barnen börjar utelek på egen hand, föräldrarnas ängslan för barnen, barnens val av plats för lek, utnyttjandet av olika ytor såsom lekplatser, naturmark och övriga ytor, barnens aktivitetsmönster, frekvensen barnolycksfall i trafiken, sammansättningen av ålders- och könsgrupper utomhus, de vuxnas deltagande i barnens lek, interaktionen mellan barnen, möjligen vissa emotionella och sociala beteenden hos barnen samt kontaktmöjligheterna mellan vuxna i bostadsområden.

I *bilaga 1* sammanfattas resultaten i summarisk form.

Barn behöver för sin personlighetsutveckling bl a möjligheter till träning av sin kropp och sina sinnen, få språklig stimulans och möjligheter att skapa sig en egen identitet. Identitetsutvecklingen förutsätter att barnen får samverka med andra människor. De behöver kontakter med både barn och vuxna, både män och kvinnor. De behöver lära känna människor i olika roller, som yrkesarbetande, föräldrar, samhällsmedborgare. Bostadsmiljön i vid mening ger väsentliga betingelser för barnens utveckling. Ju allsidigare den är, desto gynnsammare är förutsättningarna för att barnen skall utvecklas till harmoniska vuxna. En händelsefattig och monoton bostadsmiljö och en ensidig sammansättning av de boende ökar risken för att viktiga delar av barnens utveckling hämmas. Barn med handikapp och invandrarbarn är särskilt beroende av hur omgivningen fungerar.

Barnmiljöutredningen har bl a till uppgift att belysa barnens levnadsvillkor. Därvid skall också studeras hur dessa påverkas av de villkor som de vuxna lever under. På uppdrag av denna utredning har en rapport utarbetats med titeln Barnen och den fysiska miljön (SOU 1975:36). Författarna, som anlägger en vid syn på miljöbegreppet och särskilt betonar konsekvenserna av "den totala miljöns omvandling", slår fast följande:

- Barn lever avskilda från viktiga verksamhetsområden och miljötyper.
- Barn lever avskilda från andra ålderskategorier och kulturmönster.
- Barn lever i påtvingad kontakt med ett stort antal jämnåriga.
- Barn lever på grund av miljöbyten under uppväxttiden i ett osäkert förhållande till omgivningen.
- Barn lever i miljöer, som de saknar rätt och möjlighet att påverka.

Barnen vistas ute mera än vuxna. 4–9-åringarna är den grupp som är utomhus mest. De träffar andra barn och leker med dem. Men om barnens inbördes täta kontakter och deras kunskap om bostadsområdet inte har någon motsvarighet hos de vuxna, kan detta leda till spänningar och konflikter. Det kan också vara så att, även om barnen är tillsammans, deras relationer till varandra därmed inte behöver vara speciellt utvecklade. I en undersökning som gäller Rosengård i Malmö kunde man observera en påtaglig ålders-, köns- och nationalitetssegregation i barnens grupperingar då de lekte.

Barnen har överhuvudtaget få kontakter med vuxna och ofta svårt att få utlopp för sin aktivitet i konstruktiva former – eller på ett sätt som uppfattas som ordnat av de kringboende vuxna. Detta kommer bl a till uttryck i Vi har en idé, (En bok från socialstyrelsen, Uddevalla 1975). Den innehåller dokumentation av 106 projekt som utgör försöksverksamhet med fritidsaktiviteter för barn, företrädesvis 7–12-åringar, i samarbete med statliga organ och kommunförbundet.

Barn har behov av organiserad fritidsverksamhet. Inte något projekt har misslyckats därför att det kommit för få barn. Däremot har många projekt tvingats sänka sina kvalitativa ambitioner därför att barnen strömmat till i oanad mängd. I flera projekt har alla barn i de aktuella åldrarna som bott på orten deltagit i fritidsverksamheten.

Beträffande vuxenkontakter redovisas följande:

...föräldrarna kan engageras i barnens fritidsverksamheter om föräldrakontakt och föräldramedverkan planeras in i verksamheten från början och om fritidsledarna får tid avsatt för föräldrakontakt.

Många föräldrar, bostadsförvaltare, socialarbetare, forskare – och barnen själva – har konstaterat att många bostadsmiljöer fungerar dåligt för barnen. Det gäller både höga och låga hus, tät och gles bebyggelse. Det beror till en del på att kunskapen om behov av lek- och friytor, behov av solljus och skydd för vind o d och de normer som finns inte alltid beaktas i planering och genomförande.

3.6.2 *Pensionärer*

I slutet av år 1975 är ca 1 250 000 personer 65 år eller äldre. De utgör ungefär 14 % av befolkningen. I glesbygden är andelen högre än i tätorter. I mer än vart fjärde hushåll i riket bor personer i denna åldersgrupp. Personer som är 75 år eller äldre utgör i dag nära 500 000 (37 %) av hela gruppen ålderspensionärer.

För personer i åldern 65 år och däröver använder vi i fortsättningen benämningen ålderspensionärer, eftersom den allmänna pensionsåldern kommer att sänkas från 67 till 65 år den 1 juli 1976.

Omkring 70 % av ålderspensionärerna har i stort sett bara sin folkpension att leva av. Hälften av alla ålderspensionärer erhåller kommunalt bostadstillägg. Deras marginaler för utgifter vid sidan om de mest nödvändiga är alltså mycket små.

Antalet personer med förtidspension är ca 300 000. Av förtidspen-

sionärerna var i januari 1974 22 % under 50 år, 29 % mellan 50 och 60 år och 49 % i åldern 60–66 år.

Uppgifter om pensionärernas bostadsförhållanden för hela riket finns inte från senare tidpunkt än hösten 1970 (FoB). I *kapitel 9* lämnar vi en redovisning härom i samband med en beskrivning av bostadstilläggens utformning. Vi återger några av uppgifterna också i detta sammanhang och kompletterar dem på vissa punkter. Den information som vi har om pensionärernas bostadsförhållanden gäller nästan enbart ålderspensionärerna. Om förtidspensionärernas bostadsförhållanden finns få statistiska uppgifter.

960 000, 87 %, av de äldre hade egna lägenheter eller bodde tillsammans med make. Av de övriga bodde 80 000 hos barn eller andra släktingar. Omkring en tredjedel av de äldre bodde helt ensamma och omkring hälften delade hushåll med maken eller annan person.

Trångboddhet förekommer relativt sällan, vilket sammanhänger med att hushållen är små.

Av samtliga ålderspensionärer bodde 19 % omodernt, flertalet i småhus. Ålderspensionärerna bor i lägenheter med genomsnittligt sett sämre utrustningsstandard än befolkningen i stort. Särskilt i glesbygden bor många ensamma gamla fortfarande i helt omoderna småhus.

På kommunala ålderdomshem fanns vid slutet av år 1973 60 000 platser. 2 800 av dem användes för långvarigt sjuka, för vilka landstinget har vårdansvaret. På privata ålderdomshem fanns mellan 2 000 och 3 000 vårdplatser. Få ålderdomshem har byggts under de senaste åren.

I stället för ålderdomshem inrättas numera i växande utsträckning s k servicehus för äldre och handikappade. Till dem kan statliga bostadslån utgå, men däremot inte till ålderdomshemmen.

I ett servicehus har pensionären eget kontrakt på sin lägenhet, egna möbler och kan leva helt självständigt. Servicen består normalt av reception, tillgång till personal dygnet om, social hemhjälp, matservering samt hobby- och samlingslokaler. I vissa fall finns dessutom fot- och hårvård, läkarmottagning, motionslokaler. I många fall har lägenheter inretts också för gravt handikappade. Service och verksamheter är ofta tillgängliga även för de pensionärer som inte bor i själva anläggningen, s k dagcenter. Mera sällan är den däremot öppen för andra än pensionärer. Det finns även exempel på att man disponerat ett eller flera våningsplan eller trappuppgångar i ett vanligt bostadshus som servicebostäder för äldre eller handikappade.

Erfarenheterna från både de särskilda servicehusen och servicelägenheter insprängda i vanliga hyreshus är genomgående positiva.

Också till pensionärer som bor i vanliga bostadshus tillhandahåller kommunerna olika former av service. De är viktiga förutsättningar för möjligheten att bo kvar i egna lägenheter. Skillnaderna i servicestandard mellan kommunerna är emellertid stora.

År 1973 fick över 300 000 äldre och handikappade social hemhjälp. Variationer fanns mellan 79 och 548 hjälpta per 1 000 invånare i åldern 67 år och däröver. Det genomsnittliga antalet arbetstimmar under året per hjälpt person varierade mellan 49 och 403.

Att åldras innebär bl a att rörelseförmågan avtar. Psykologiska faktorer är också viktiga att beakta när det gäller äldre människor. Deras personlighet påverkas på olika sätt av åldrandet.[1] Men väl så betydelsefullt för deras personlighetsutveckling är de attityder som de möter i sin omgivning. Är dessa negativa ser de äldre lätt negativt på sig själva. De reagerar då med olika försvarsmekanismer. En vanlig sådan är att isolera sig.

Det är svårt att åstadkomma en social miljö, i vilken de äldre kan bibehålla sin identitet och känna sig harmoniska i vetskap om att deras sociala roll alltjämt är betydelsefull. I äldre bostadsbebyggelse kan det sociala kontaktnätet ofta vara väl utvecklat. I en undersökning av förhållandena i flerfamiljshus, byggda före 1921, (Byggforskningen, Rapport R 13:1975, Linnéa Gillwik, Sociala aspekter på bostadssanering) visas att nära vartannat hushåll umgicks med någon granne. De sociala kontakterna representerar ett värde som det är angeläget att slå vakt om inför saneringen.

Vikten av att äldre människor får möjligheter att knyta nya vänskapsband som ersätter dem som går förlorade, när man lämnar arbetslivet och när anhöriga och vänner går bort måste vidare beaktas, inte minst i bostadsplaneringen. Det finns forskningsresultat som visar att vänskap bland äldre människor lättare uppstår om de har åldersgelikar i sin närhet. Äldre människor har fler nära vänner, när det finns många andra i samma ålder i bostadsområdet än när där finns få äldre. Fil dr Lars Tornstam vid sociologiska institutionen, Uppsala universitet, har härav dragit följande slutsats:

> Med ovanstående resonemang som bakgrund kan den rekommendationen formuleras, att om målet är att skapa bästa förutsättningar för att äldre människor skall kunna bilda vänskapsrelationer, så skall detta ske genom att planera för en tillräckligt hög andel åldersgelikar i bostadsområdet. Det är alltså fel att konstruera bostadsområden med enstaka insprängda pensionärslägenheter, men det är också fel att skapa helt åldershomogena anläggningar vid sidan av övriga bostadsområden. Målet bör vara att inom ramen för vanliga, relativt centrala, bostadsområden planera för tillräckligt hög andel av äldre människor. Detta skulle t ex kunna ske genom att samtliga lägenheter på visst våningsplan i ett bostadsområde specialinreds och reserveras för äldre. Till de bostadsområden som anordnats på detta sätt kan också vissa centrala serviceanläggningar anslutas. (s 73–74).

Behovet av att beakta bostadsmiljöns inverkan på identitets- och personlighetsutveckling torde vara minst lika angeläget när det gäller förtidspensionärerna som när det gäller de äldre. Det förefaller t o m sannolikt att risken för en personlighetsnedbrytning skulle vara ännu större för dem, eftersom de på grund av omgivningens tryck och förväntningar ständigt blir påminda om sin avvikande sociala roll.

Förskolebarnen och pensionärerna är de grupper av befolkningen som har den största fritiden. Som fritid har räknats den tid som återstår sedan tid för sömn och hygien, för arbete och arbetsresor (inkl skolarbete) samt för inköp, fortbildning m m har räknats bort. Pensionärernas fritid har i en undersökning utförd i Göteborg beräknats till 10 timmar per dygn,

[1] Till väsentliga delar är uppgifterna i det följande hämtade ur skriften Boendeformer för pensionärer (Uddevalla 1975). Ytterligare uppgifter finns i *bilaga 2*.

medan den stora gruppen av personer i åldern 20–66 år har i genomsnitt 3 timmars tid att disponera för fritidsaktiviteter. Detta gäller fritiden under måndag–fredag. Under veckosluten finns det inga större skillnader mellan åldersgrupperna.

Entydiga erfarenheter talar för nödvändigheten av att pensionärer, yngre såväl som äldre, bereds möjligheter till en aktiv och meningsfull fritid. Vissa försök med förberedelser för inträdet i pensionsåldern har gjorts på några håll i Sverige. Det sker i regel i studiecirkelform. Liknande verksamhet finns i andra länder, bl a i Norge. Man trycker starkt på de nya sociala roller, som de pensionerade kan ta på sig genom att de disponerar sin tid mer fritt än andra. Bl a understryks deras möjligheter att fungera som kontaktpunkter för släktingar, vänner och grannar.

3.6.3 *Förvärvsarbetande kvinnor*

Det statistiska materialet till detta avsnitt är hämtat ur Equality is the goal av Elisabet Sandberg (Svenska institutet 1975). Rapporten har utarbetats med anledning av FN:s internationella kvinnoår 1975.

År 1974 var i genomsnitt 1 520 000 (65 %) sysselsatta av totalt 2 340 000 kvinnor i åldern 20–64 år enligt arbetskraftsundersökningarnas definition (statistiska centralbyrån). Framför allt småbarnsmödrarnas förvärvsarbete har ökat starkt under de senaste åren. År 1965 var 37 % av dessa sysselsatta mot 57 % år 1974. Antalet hemarbetande (ej förvärvsarbetande) har mellan samma år sjunkit med 300 000.

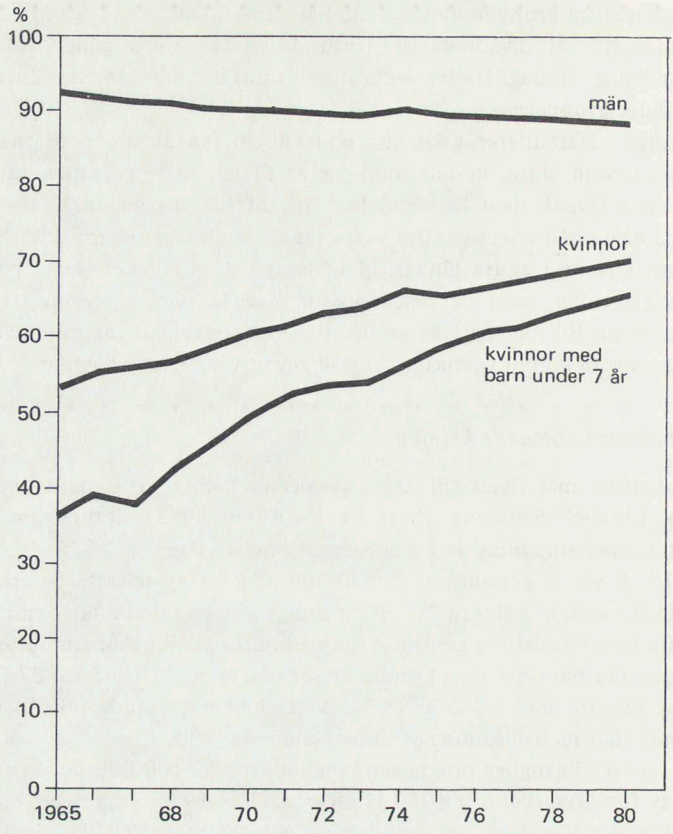
Den senast tillgängliga prognosen innebär att nära 100 000 fler kvinnor beräknas förvärvsarbeta år 1980 jämfört med år 1974. Ökningen väntas bli särskilt stor bland småbarnsmödrarna. Arbetskraften år 1980 beräknas bestå av 2,3 milj män och 1,8 milj kvinnor. Den förväntade utvecklingen framgår också av *figur 3.1*.

Kvinnorna har i stor utsträckning ett litet antal lågt värderade och lågt betalda yrken. Ca 80 % av alla sysselsatta kvinnor återfinns i elva s k "kvinnoyrken" (affärsbiträden, husligt arbete, hälso- och sjukvård, kontorsarbete, städning o d). Även arbetstiden avviker från männens. Av ca 650 000 personer, som arbetade mindre än 20 tim i veckan, var 600 000 kvinnor (37 % av samtliga sysselsatta kvinnor). Kvinnorna har således en svagare anknytning till arbetsmarknaden än männen.

Det finns emellertid stora regionala skillnader. Södra Sverige och storstadsområdena har högre andel förvärvsarbetande kvinnor än övriga landet. Förvärvsintensiteten för kvinnor har visat sig ha samband med hur många människor som bor inom den lokala arbetsmarknaden. Ju större ort, desto högre kvinnlig förvärvsintensitet.

62 % av alla barn i åldern 0–17 år hade år 1974 mödrar som var förvärvsarbetande enligt arbetskraftsundersökningarna. Två tredjedelar av barnen hade mödrar som arbetade halvtid eller mera.

De förvärvsarbetande kvinnornas, främst mödrarnas, pressade situation är väl känd. Ensamstående mödrar är en särskilt utsatt grupp. Till de praktiska svårigheterna med barnomsorgen kommer ett beroende av kollektiva transportmedel och service av olika slag.



Figur 3.1
Relativa arbetskraftstal för män, kvinnor med barn under 7 år och alla kvinnor 1965–1974 samt enligt prognos till 1980. Åldrarna 20–64 år. Källa: Equality is the goal av Elisabet Sandberg.

Kvinnorna disponerar bil i lägre grad än männen. Det innebär att de i större utsträckning än männen är hänvisade till arbeten som ligger i närheten av bostaden. Enligt en trafikundersökning i Storstockholm år 1971 hade heltidsarbetande gifta kvinnor i genomsnitt betydligt kortare arbetsresor än sina män. Ändå tog resan lika lång tid för dem, beroende på att kvinnorna reste med buss och tåg och männen med bil. Enligt samma undersökning promenerade en fjärdedel av de heltidsarbetande kvinnorna och en tredjedel av de deltidsarbetande till sitt arbete.

Åtgärder för att underlätta hushållsarbetet har diskuterats ända sedan 1930-talet. De har under de gångna decennierna bl a med bostadssociologisk forskning som grund främst varit inriktade på att ge de enskilda lägenheterna sådan planlösning och utrustning att hemarbetet kunnat bli lättare. Därutöver har i princip endast tvättstuga i anslutning till bostaden uppställts som krav. Kollektivhus och servicehus med matserveringar, samlingslokaler, daghem etc har under samma period diskuterats mer eller mindre livligt. Sådana anläggningar har emellertid realiserats i mycket liten omfattning.

Intresset för servicefrågorna har varit stort sedan mitten av 1960-talet. Krav på matservering, tvätt- och städservice, reception o d har bl a ställts mot bakgrund av kvinnornas ökade förvärvsarbete och setts som en fråga

om jämställdhet mellan könen. Resultatet har blivit ganska magert.

Detta kan tyckas förvånande. Under den period då den kvinnliga förvärvsfrekvensen ökat mycket starkt har, trots livlig debatt och utredningsverksamhet, få resultat visats i form av praktiska lösningar. Snarare har vissa delar av servicen uttunnats.

Vissa bostadsförvaltande företag har emellertid varit lyhörda för opinionen och inrättat receptioner. Till dessa är knutna ett varierande antal servicefunktioner, t ex gästrum, varumottagning, tillsyn av lägenheter vid bortovaro, korttidstillsyn av barn, tvättinlämning etc. Någon samlad utvärdering av hur receptionerna fungerar, vilka behov de fyller, avgiftssättning o d finns ej.

Åtgärder för att underlätta hushållsarbetet har således främst gällt själva lägenheterna och utrustningen i dessa. Samtidigt har rationaliseringssträvanden med krav på ökat underlag för samhällelig och kommersiell service, t ex bank, post, försäkringskassa o d samt butiker och fastighetsservice inneburit en successiv minskning av den typen av service i bostadsområdena.

Det normala mönstret i framtiden torde bli att både kvinnor och män förvärvsarbetar sedan de slutat sina studier. De kommer att göra kortare eller längre avbrott när barnen är små, för studier, för föreningsarbete o d. De förändrade förutsättningarna måste beaktas i bostadsförsörjningen och i samhällsplaneringen i stort.

3.6.4 *Några kommentarer*

De traditionella bostadspolitiska medlen, t ex finansieringsstöd och bostadsbidrag, har bidragit till att förbättra levnadsvillkoren för de sämst ställda grupperna. Nya insatser erfordras för att bostädernas utformning skall bli sådan att alla grupper kan få goda bostadsförhållanden. En god bostadsmiljö kan emellertid inte garanteras enbart genom statliga åtgärder, men sådana erfordras som stöd. Varje bostadsområde har sina förutsättningar. Detta ställer kraven på bostadsföretag och kommuner att utnyttja och fördela resurserna så att bostadsmiljön fungerar för alla.

3.7 Kunskap och bostadsutformning

3.7.1 *Inledning*

Vid ett försök till beskrivning av hur bostadsmiljöer fungerar och varför de ser ut som de gör, är det naturligt att ställa sig frågor av typen:

- Hur har boendeforskningen växt fram?
- Vilken inriktning har den?
- Hur är den teoretiskt och metodologiskt uppbyggd?
- Hur förmedlas den kunskap som forskningen samlar in?
- Hur verkar normer?

Vi kommer att något belysa dessa frågeställningar bl a med hjälp av material som vi tidigare publicerat. I bilaga till Solidarisk bostadspolitik

(SOU 1974:18, 15:1–15:151) redovisade vi en bibliografi över svensk boendeforskning som var utförd på vårt uppdrag av institutionen för byggnadsfunktionslära vid Lunds tekniska högskola. (Den finns även utgiven som en byggforskningsrapport R43:1974.)

Sammanställningen omfattar totalt 331 rapporter, utredningar och undersökningar. Den blev klar i ett sådant utredningsskede att vi inte hann göra någon analys i samband med publiceringen. Vi har nu översiktligt granskat innehållet i de i bibliografin upptagna verken. Med ledning härav diskuterar vi inriktningen i den svenska beteendevetenskapliga forskning, som berör boendet.

På ett seminarium om bostadsmiljö som vi anordnade den 2–3 december 1974 ingick en diskussion över ämnet Kunskap och bostadsutformning, ur vilken vi även hämtat material för vår framställning. (Seminarium om bostadsmiljö. Rapport. Boendeutredningen 1975.)

3.7.2 *Bostadssociologins framväxt och inriktning*

Någon samlad redogörelse för hur den empiriska bostadsforskningen växt fram, finns inte. Vi citerar därför från nämnda seminarium ett *referat* av ett anförande av Lennart Holm, som själv tagit aktiv del i utvecklingen under hela efterkrigsperioden.

Man började inte med grannskapsidén i dess helhet, utan starten skedde från familjen och lägenhetsutformningen. På Svenska slöjdföreningens och SAR:s initiativ gjordes bostadsundersökningar som någorlunda systematiskt byggde på fältstudier och som belyste den svenska normalfamiljens utnyttjande av bostaden och dess komplement. Detta fick så småningom som resultat att Hemmens forskningsinstitut bildades. HFI redovisade en undersökning som hette Mor och barn från morgon till kväll, som Carin Boalt och Gösta Carlsson hade gjort. Den var grunden till den bostadsvane- och bostadsvärderingsforskning som sedermera gjordes. Samtidigt bedrevs en forskning av motsvarande art i Norge och Danmark.

Så småningom gjordes större och mer systematiska undersökningar under 1950-talet. De gjordes i HFI:s och bostadsstyrelsens regi. De avsåg några Stockholmsområden, Gustavsberg, Örebro m fl. Alltmer kom man in på frågan om bostadens samband med bostadskomplementen och den yttre miljön, och hushållens situation och dess beroende av den fysiska utrustningen. Det går inte att studera den yttre miljön utan att känna till hushållet självt och dess arbetssituation.

. . . . . .

1960-talet kännetecknades av att institutioner och verk, t ex de sociologiska institutionerna och universiteten, statens institut för byggnadsforskning och arkitekturskolorna, kom till och att det handfasta kunskapsinsamlandet upphörde. Samtidigt kom den forskningsmetodik som tidigare varit förhärskande och som kännetecknades av en i överförd bemärkelse naturvetenskaplig inriktning att sättas ifråga. I stället fördes en diskussion om värderingar och mål som inte hade en sådan konkretion att den gick att arbeta vidare på. Som exempel nämnde Lennart Holm att tidigare togs stickprov på hur lägenheterna var beskaffade och hur de användes, vilket nu upphörde. Den delvis mycket mödosamma och

dyrbara forskningsmetodik som tidigare användes kom delvis i vanrykte i och med tillkomsten av dessa institutioner. Han ansåg att metoderna som användes under 1950- och 1960-talen mycket väl skulle kunna överflyttas till 1970- och 1980-talen jämsides med nya former.

De undersökningar som blivit resultatet av denna forskning finns redovisade i den bibliografi som vi inledningsvis omnämnde. Dess 331 arbeten har tillkommit under perioden 1930–1973.

Boendet har i bibliografin definierats så att det omfattar såväl lägenheter med dess biutrymmen som den yttre närmiljön med till denna direkt anknutna bostadskomplement. Forskningens kvalitet eller relevans framgår inte av bibliografin.

Forskningsprojekten har i bibliografin klassats på fem nivåer. 115 av 331 projekt hänförs till inrednings-, lägenhets- eller byggnadsnivå, 106 hänförs till stadsdelsnivå och 110 till övergripande nivå. Huvuddelen av samtliga projekt behandlar "normalfamiljen". Projekt hänförliga till de båda senare nivåerna är av intresse för oss i detta sammanhang.

Av de 106 studierna på stadsdelsnivå kan 38 sägas ge informationer om hur invånarna har det i sina bostadsområden. Här har då inräknats sådana studier som behandlar markplanering och utomhusaktiviteter, lek och lekplatser, fritid och fritidsanordningar, service och serviceanläggningar, social kontakt, segregation, socialt samspel samt bostadspreferenser. Dessa 38 undersökningar är med några få undantag empiriska studier utan teoretisk ram och utgörs av observationer av beteende eller av ytliga intervjuer med de boende. Undersökningarna tar i allmänhet upp en viss isolerad aspekt, t ex utnyttjandet av viss anordning och behandlar inte hela den omgivande miljöns betydelse. Studierna avser visst eller vissa bestämda bostadsområden. De innehåller i ringa utsträckning några slutsatser, orsaksanalyser eller förklaringar till ett iakttaget beteende. Frågan Varför? ställs inte.

Tre av studierna innehåller en mer analytisk ansats. I bibliografin är de numrerade 196, 211 och 219. De utgörs av en licentiatavhandling och en forskningsrapport från en pedagogisk institution och en forskningsrapport från en sociologisk institution.

Av de 110 projekten som klassats på övergripande nivå kan 42 sägas ge informationer om hur invånarna har det i sina bostadsområden. Endast 8 av dessa 42 kan anses vara i någon mening analytiska och grupperar sig efter utgivning på följande sätt. Numren är bibliografins beteckningar.

bok	228
byggforskningsrapport	233
3-betygsuppsats från sociologisk institution	306
rapporter från pedagogisk institution	280, 287, 303
uppsats från socialhögskola	284
meddelande från socialstyrelsen	326

Samtliga arbeten som här betecknats som analytiska har, på något undantag när, tillkommit under 1970-talet. Av bibliografins titlar är således den övervägande delen hänförliga till projekt av utredande karaktär och saknar någon form av teoribildning.

Huvuddelen av den fria grundforskningen bedrivs traditionellt på universitet och högskolor. Man kunde därför förvänta sig att teorier om vad boendet betyder för människor skulle utvecklas vid universitetens beteendevetenskapliga institutioner.

Av de totalt 331 titlarna kommer 61 från sociologisk eller pedagogisk institution. Av dessa utgörs 40 av 3-betygsuppsatser, 17 har haft licentiander eller licentiater som medarbetare och 4 är doktorsavhandlingar.

Ett annat sätt att indela arbetena från dessa båda slag av institutioner är att bedöma dem efter forskningsinriktning. 48 är rent deskriptiva utredningar, ofta gjorda efter beställning, 8 kan karakteriseras som metodprövande, 3 som rent teoretiska medan 2 har en viss grad av teoretisk karaktär.

Inget av de totalt 216 projekt, som kan tänkas ge informationer om människornas situation i bostadsområden, kommer från en psykologisk institution.

Med hänsyn till att den övervägande delen av arbetena är 3-betygsuppsatser är det inte förvånande att de är teorilösa och av endast utredande karaktär. Resurserna för beteendevetenskaplig forskning har varit och är små.

3.7.3 *Synpunkter på boendeforskningen*

Edmund Dahlström är den sociolog som i Sverige först arbetade med planeringsproblem. I en artikel i Plan 1949:2 "Lokal samhällsplanering och sociologisk forskning" ger han synpunkter på sociologins roll i stadsplaneringen. Vi har i avsnitt 3.2.2 återgivit hur de bostadspolitiska målen speglats i stadsplanetävlingar. I sin artikel ser Dahlström sociologens uppgift bl a som att klarlägga den

vetenskapligt metodiska uppfattningen av planeringens innebörd och rensa bort en massa systematiska oklarheter, ofta i form av slagord med estetisk syftning och litterära fraser, som understundom insmyger sig i planeringsresonemang . . .

Vi behöver klargöra för oss innebörden av sådana frågor såsom: Vad betyder värderingar? Vad innebär sak och värdepremisser? Vad menar vi med funktionalistisk planering? Vilka kriterier har vi på att behov föreligger av vissa anordningar? Och hur kan vi mäta dessa behov? . . . En viktig uppgift är att söka klarlägga, i samarbete med vederbörande experter, de estetiska och arkitektoniska teoriernas innebörd med avseende på de teorier och värderingar rörande sociala förhållanden, som där förutsätts. Vad menar man med "vila och rörelse" i stadsbilden, med en "levande" eller "organisk" miljö, med en "dionysisk" arkitektur?

Dahlström slutar sin artikel med att framhålla:

Det behövs således en ökad och mera mångsidig forskning av våra samhällen. Den socialgeografiska forskningen i vårt land har inlett översiktliga undersökningar av samhällen ur vissa geografiska synpunkter.

Vi är mogna för en beskrivning av våra samhällen som syftar längre, till att även ta med psykologiska och sociologiska variabler. Det är ett väldigt program som därvid antyds. Ett program som kräver ett omfattande teamwork mellan forskare av olika slag och mellan forskare och planerare. Vill man se hur ett samarbete av det förra slaget, dvs mellan samhällsvetare och psykologer av olika slag, tagit sig ut vid undersökningar av enskilda samhällen kan man gå till de i den amerikanska sociologiska litteraturen behandlade "community studies" som de utvecklats under sista decenniet.

De undersökningar som Dahlström argumenterade för har aldrig kommit att utföras, varken av honom själv eller någon annan.

I de två stora undersökningar inom bebyggelsesociologin, som Dahlström själv utförde, Trivsel i söderort (1951) och Barnfamiljer i höghus och trevåningshus i Vällingby (1957) övertog han helt de problemformuleringar som planerarna givit honom och använde inga sociologiska teorier. Efter år 1957 har Dahlström ägnat sig åt arbetslivssociologi. Han har dock med sina nämnda två stora undersökningar bildat skola och varit förebild för många av de i bibliografin upptagna arbetena.

De skissartade tankar Dahlström framförde för mer än ett kvartssekel sedan om angelägna forskningsuppgifter inom bebyggelsesociologin anser vi alltjämt är aktuella och angelägna.

Vi har här belyst behovet av en kraftig insats i fråga om beteendevetenskaplig forskning. I denna bör nya teoretiska och metodiska ansatser prövas i syfte att vinna kunskap om och ökad förståelse av människors livssituation och vad boendet spelar för roll i denna. De rapporter som under senare år kommit från socialarbetare på fältet har pekat på problemen – beteendevetenskaplig forskning bör bidra till att klargöra samband och analysera orsaker.

Program för boendeforskning har på senare tid skisserats i olika former. Statens råd för byggnadsforskning presenterade år 1973 en programskrift Forskning om människa – närmiljö. Enligt författarna skall den emellertid mer betraktas som ett underlag för diskussion än som en programskrift i egentlig mening. Efter att bl a ha påtalat att kunskaper och forskningsansatser måste hämtas från olika fält, exempelvis socialpsykologi och socialantropologi, framhålls: "Forskning om människa – närmiljö som ännu inte bundit sig vid etablerade studier bör kunna göra ett pionjärarbete genom att djärvt pröva skilda ansatser."

Också statens planverk och socialstyrelsen har i olika sammanhang engagerat sig i frågor om samspelet mellan de boende och den omgivande miljön. Se bl a Boendemiljö – sociala mål och fysisk planering (byggforskningsrapport R 38:1974) och Social miljöplanering – Sociala aspekter på planeringen av lokala miljöer (socialstyrelsen, ännu ej publicerad).

Inom bostadsdepartementet har inrättats en expertgrupp för forskning om fysisk planering och bebyggelse. Bland expertgruppens huvuduppgifter är problemformulering inom olika forskningsområden och initiering och prioritering av forskningsinsatser. Expertgruppen är avsedd att kunna utvecklas till ett organ för att systematiskt kanalisera forskningsönskemål bl a från det offentliga utredningsväsendet.

3.7.4 *Något om sättet att beskriva planer för fysisk miljö*

Kunskap och bostadsutformning är inte enbart en fråga om forskning. Det är i hög grad fråga om att i ord beskriva den kunskap och de idéer som skall ligga till grund för förslag om fysiska planer.

Resultatet – planerna – måste också kunna beskrivas på ett begripligt sätt. Detta gäller inte enbart den formella situation som planen reglerar utan kanske i ännu högre grad värderingarna bakom och konsekvenserna av planförslaget. Det är detta, tillsammans med kartor, modeller och kalkyler, som bör bilda underlag för politiska beslut.

Om de i samhället allmänt omfattade målen om demokrati och jämlikhet skall kunna tillämpas även för bostadsmiljön krävs således bl a en utveckling av beskrivningssystemet för de fysiska planerna.

Kommunala fysiska planer utarbetas för närvarande ofta på tre nivåer eller detaljeringsgrader. Dessa nivåer är

- kommunomfattande planer (generalplaner)
- planer för ett område som i vissa avseenden är lämpligt att studera i ett sammanhang (områdesplaner, dispositionsplaner)
- detaljplaner (stadsplaner och byggnadsplaner); detaljplanen omfattar en produktionsenhet som är aktuell för genomförande.

De ovan angivna plantyperna överensstämmer emellertid inte med de planinstitut som regleras i byggnadslagstiftningen, byggnadslagen (1947:385) och byggnadsstadgan (1959:612). För kommunerna omfattar dessa generalplan och detaljplan (stadsplan eller byggnadsplan). Gemensamt för flera kommuner kan regionplan upprättas.

På de tre plannivåerna griper översiktliga och detaljerade synsätt in i varandra. Planerna påverkar ömsesidigt varandra. Arbetet på en översiktsplan medför ofta ett mer detaljerat studium av ett delområde. Upprättandet av en detaljplan innebär att hänsyn måste tas till dess konsekvenser för kringliggande områden och för stadsbygden i stort.

Ofta utarbetas planer på de olika nivåerna parallellt. På de översiktliga nivåerna fattas beslut om tunga och långsiktiga investeringar som med svårighet kan omprövas på detaljerade nivåer. Insyn i planeringens tidiga faser och i de successiva ställningstagandena är därför betydelsefull för inflytande även över bostadsmiljön.

Detaljplanen utgör den plannivå, där den planerade bostadsmiljön kan beskrivas mest åskådligt och konkret. Enligt gällande lag består detaljplanen dels av en karta, dels av en handling med bestämmelser för byggandet, s k stadsplanebestämmelser. Förslag till detaljplan som överlämnats för antagande eller fastställelse skall också åtföljas av en beskrivning av förslaget med erforderlig motivering.

Beskrivningarna till under senare år fastställda *stadsplaner* för bostadsbebyggelse saknar ofta den i lag föreskrivna motiveringen till planen. Sociala och ekonomiska konsekvenser beskrivs inte heller. Tyngdpunkten i beskrivningen av bostadsbebyggelsen ligger i en beskrivning av planen som ett transportsystem med biltrafik, parkeringsanläggningar och gångvägssystem utförligt behandlade. Beskrivningen sker i tekniska

termer och utan angivande av förutsättningar, möjliga lösningar, värderingar och konsekvenser av föreslagen lösning. Den valda lösningen redovisas som något ofrånkomligt och opåverkbart. Miljöns utformning i övrigt beskrivs med samma vaga estetiska formuleringar, som enligt vad vi framhållit i avsnitt 3.2 karakteriserar uttalanden och bedömningar i stadsplanetävlingar. Inverkan på naturmiljön eller störningar behandlas knapphändigt och utan värderingar av olika möjligheter. Att viss bostadsbebyggelse blir utsatt för störande trafikbuller redovisas t ex inte som en svaghet i planen som skulle kunna undvikas, utan som en nödvändig effekt som kan motverkas med treglasfönster. I likhet med förhållandet i stadsplanetävlingarna karakteriseras också planbeskrivningarna av brist på inlevelse i de människors situation som skall bo och leva i området. För dem blir emellertid den miljö som åstadkommes genom planen en väsentlig del av och förutsättning för levnadsvillkoren.

Beskrivningar till områdesplaner för bostadsbebyggelse har likartade brister som stadsplanebeskrivningarna. Planens sociala konsekvenser redovisas inte. Påverkan på eller tillvaratagande av naturmiljön samt motverkande av störningar beskrivs inte klart. Framställningen är inte problemorienterad och anger inte heller ställningstaganden för hur problemen skall kunna lösas. Planen redovisar ofta ett program för vald standard i form av service, friytor och trafik. Trafiken har därvid en dominerande ställning i förhållande till andra anordningar. Service och friytor anges bara i ytstorlekar och avstånd.

I *generalplaner*, den mest översiktliga kommunala planeringsnivån, beskrivs bostadsproduktionen mätt i antal rumsenheter eller lägenheter. För bostadsbyggandet eller bostadsförsörjningen beskrivs sällan eftersträvade kvaliteter i miljön. Även planer som leder till en förstärkning av skillnader i kvaliteten på kommunens olika bostadsområden innehåller allmänna, vaga formuleringar som t ex att planen utgår från gemensamma sociala grundvärderingar.

Sammanfattningsvis anser vi, att den verbala beskrivningen av en plan är ett viktigt hjälpmedel för att den skall kunna tolkas och diskuteras av kommunens invånare och politiker. I bostadsförsörjningen är den fysiska planeringen ett av medlen för att åstadkomma demokrati och jämlikhet. Beskrivningen bör redogöra för de mål man vill uppnå för den föreslagna bebyggelsen och planförslagets sociala och ekonomiska verkningar.

Man bör också kunna beskriva befintlig naturmiljö såsom landskap, växtlighet, markbeskaffenhet, yt- och grundvattenförhållanden, klimatförhållanden m m samt hur dessa beståndsdelar i naturmiljön påverkas av eller tas tillvara i bebyggelsen. Befintliga eller genom bebyggelsen åstadkomna störande faktorer och hur dessa bemöts bör också kunna beskrivas, t ex buller, vatten- och luftföroreningar.

Vilka kvaliteter som kan uppnås såväl när det gäller att tillvarata naturmiljön som att minska störningar måste redovisas – detsamma gäller de sociala effekterna. Vi anser det vara väsentligt för ett ställningstagande hos kommunernas beslutande organ om den planerade bebyggelsen kan komma att öka eller minska kvalitetsskillnader mellan kommunens olika bebyggelseområden. Särskilt väsentligt förefaller det oss att vara att ställa

dessa kvalitetsaspekter i relation till en bedömning av de olika kommuninvånarnas personliga och ekonomiska resurser.

Också bygglagutredningen (Markanvändning och byggande, SOU 1974:21) har betonat att informationsgivningens form har betydelse för hur medborgarinflytande i bebyggelseprocessen skall kunna utformas och tillvaratas.

Vi anser att de förhållanden vi här har pekat på är en av förutsättningarna för att målen för bostadspolitiken skall kunna förverkligas. Vi anser vidare att de enskilda kommunerna bör pröva olika ansatser för att klarare än vad som nu är fallet redovisa sina bostadspolitiska mål. Hur dessa skall förverkligas uttrycks inte minst i fysiska planer på olika nivåer. Ett utvecklingsarbete på central nivå i myndighetsregi och boendeforskning kommer att kunna ge successiva bidrag som beslutsunderlag och kan i vissa fall komma att fastläggas som krav eller normer.

3.7.5 *Några synpunkter på normer*

Sektorsbundna normer

De verksamheter som bör finnas i bostadens närhet har i olika hög grad påverkat den fysiska planeringen. Skolans krav har t ex fått stor genomslagskraft som underlag för planeringen, medan däremot fritidsverksamheten beaktats i förhållandevis liten grad. Normer för skolbyggnader fanns redan år 1944. Skolans lokalisering har åtminstone i de expanderande tätorterna också blivit styrande för stadsplaneutformningen och för bebyggelsestrukturen i stort. Detta förhållande kan lättast förklaras av att skolans intressen har företrätts av en väl utvecklad sektorsplanering, såväl centralt som lokalt. Denna specialinriktade planering har utvecklats inom sina egna ramar med en naturlig, om än givetvis inte eftersträvad, begränsning av perspektiven. Detta kan ha bidragit till att det länge varit svårt att få skolverksamheten att bli betraktad som en för grannskapets invånare gemensam angelägenhet. Skolans lokaler var också något som exklusivt förbehölls den skolbundna undervisningen. En förändring av attityderna är dock nu märkbar. Som bl a redovisats av servicekommittén byggs nu många skollokaler på sådant sätt att de kan utnyttjas för en integrerad verksamhet i samarbete mellan skolförvaltning, socialförvaltning, fritidsverksamhet, föreningar m m. Också SIA-utredningen har i sitt betänkande Skolans arbetsmiljö (SOU 1974:53) behandlat vissa synpunkter på skolans roll i bostadsområdet.

Trafiksystemet är den av de ovan diskuterade sektoriella aspekterna som tilldragit sig störst intresse i stads- och bostadsplanering. Den i det föregående redovisade genomgången av planbeskrivningar tyder också på att planer för bostadsbebyggelse ofta setts enbart som en fråga att ordna ett trafiksystem. Detta står i relief mot det magra intresse som man i allmänhet ägnat åt att vidareutveckla den redan år 1942 införda anvisningen att "skänka bostaden en behaglig omgivning".

Att trafiksystemet varit ett så dominerande problem kan förklaras av att kravet på planeringen att anvisa uppställningsplatser för ett ständigt

växande antal personbilar varit mycket påträngande. På motsvarande sätt har konflikten mellan den snabba biltrafiken å ena sidan och lekande barn och gående å den andra sidan varit påtaglig. De s k SCAFT-normerna kom år 1968 men torde redan tidigare ha påverkat praxis.

Några effekter av normer

Det sektorsbundna planeringsmönstret har givetvis många förklaringar. I vår kultur ingår ett stort intresse för tekniska och ekonomiska frågor. Utvecklingen befästs i byggande av trafikapparater, hus osv. Människors känslomässiga upplevelser och sociala kontakter väcker inte intresse i samma utsträckning. De tekniska anspråken låter sig också beskrivas i mätbara och exakta termer. Vi har utvecklat en teknik för att staka ut gränser mellan fastigheter sedan årtusenden. För de sociala aspekterna finns inte beskrivningssystem som är allmänt tillgängliga eller erkända av gemene man.

Om den totalsyn som vi i det föregående argumenterat för skall kunna bli möjlig att tillämpa i praktiken måste det tekniska och ekonomiska synsättet kompletteras med sociala aspekter. Det endimensionella synsätt som ofta återfinns både i normer och anvisningar, stadsplanetävlingar och planbeskrivningar kan verka hindrande.

Tekniskt kan en tillämpning av generella normer leda till att planen blir schematisk och statisk. Man ansträngер sig inte att lösa de särskilda problem som återfinns i varje planområde. Man bortser också från möjligheten att anvisa flexibla lösningar som kan anpassas till i framtiden förändrade förutsättningar. Vissa funktioner som på ett enkelt sätt låter sig konkretiseras blir överbetonade. Svårigheten att i en norm uttrycka kvaliteter i verbal form kan leda till en överbetoning av mätbara faktorer. Tillgänglighet kan uppfattas enbart som avståndet i meter från bostadshusets entré och lekplatskvalitet som kvadratmeter yta. Just lekplatserna i moderna bostadsområden kan ses som ett exempel där normeringen ofta misslyckats med att leda till ett gott resultat. De enkla kraven på tillgänglighet och ytstorlek har i genomförandet kommit att skymma andra väsentliga krav på utformningen. Det finns alltför många exempel på att lekplatser ligger i husens slagskugga eller i blåshål mellan huskroppar. Vidare har man inte alls beaktat hur och var barn leker och vilka lekar och lekmaterial och sociala kontakter som är av betydelse för deras personlighetsutveckling.

Auktoritärt kan normerna verka så att de förtrycker kommunala eller andra lokala initiativ. Det kommunala planeringsansvaret med särskilda program för varje bostadsområdes utformning och med försök att integrera olika verksamheter och anpassa den nya bebyggelsen till befintliga områden och naturmiljö kan försvåras av normens generella synsätt. Detta kan förstärkas av att olika normanvisningar kan återföras till förvaltningsorganens sektoriella uppbyggnad.

Psykologiskt kan normerna verka så att planerare och politiker känner sig fritagna från ansvar. En tillämpning av normerna verkar rättfärdigande. Normen innebär i sådant fall att verkligheten reduceras och

understryker det tekniska synsättet. Underförstått uppkommer ett avståndstagande till de människor som skall leva i bostadsområdet. Detta avståndstagande präglar i hög grad stadsplanebeskrivningar, något som vi påpekat i det föregående. Normerna kan också komma att motverka att nya idéer utvecklas. De ger heller inget utrymme för de boende att utöva inflytande över och förändra sin egen miljö.

Normer för fysisk planering

Statens planverk arbetar sedan några år med anvisningar för planeringen av de fysiska förutsättningarna för bostadsmiljön, bostadens grannskap. Anvisningarna behandlar den service liksom de anläggningar och utrymmen för de boendes aktiviteter som bör kunna nås till fots från bostaden. Planverket framhåller bl a följande:

> Det som är tillgängligt inom gångavstånd och innehållet i den närmaste omgivningen av bostaden – bostadens grannskap – är av stor betydelse för att uppnå en god boendemiljö och avgörande för de många människor – såväl barn som vuxna – som tillbringar större delen av sin dag inom detta begränsade område. Men även med tanke på att många förvärvsarbetande har en knappt tillmätt fritid liksom det angelägna i att minska resbehovet i en tid då behovet att hushålla med energiresurserna blir allt påtagligare är det viktigt att de boende inom gångavstånd från bostaden kan ha tillgång till ett minimum av service och aktivitetsmöjligheter.

Vi vill för vår del i och för sig instämma i dessa grundläggande tankegångar. Vi har emellertid i remissyttrande år 1973 över en tidigare version av planverkets anvisningsskrift uttalat våra farhågor mot anvisningarnas utformning i olika avseenden.

Med stöd av våra föregående resonemang och vår genomgång av hur normerna mer allmänt synes ha verkat i bostadsbyggandet under de senare decennierna vill vi nu därför anföra följande.

Det finns givetvis ett påtagligt behov av vissa slag av normer. Varje projektering bör utgå från ett visst gemensamt kunskapsunderlag, ett antal fasta regler. Således behövs normer för brandskydd, hygieniska förhållanden osv.

Det föreligger dock betydande svårigheter att i normer uttrycka program för verksamheter eller vissa kvaliteter i bostadsområden. Centrala anvisningar måste i dessa avseenden bli hjälpmedel och inte hinder för ett vettigt resultat. Det finns också viss risk för att normernas karaktär av minimikrav leder till att få försöker vidga ambitionerna till att omfatta något utöver det fastlagt nödvändiga. För att normerna skall kunna bli bra hjälpmedel krävs att metoder utvecklas för att mer innehållsrikt beskriva normkraven.

Normer är sällan ideala mer än vid en speciell tidpunkt. Det räcker inte med en tillämpning av normer. Dessa måste utvecklas och kompletteras. För detta krävs en stor medvetenhet om planeringsfrågor både hos en vid krets av kommunalpolitiker och hos de boende själva. Några av våra förslag i *kapitel 6* kan sannolikt utgöra en av utgångspunkterna för utformning och förändring av normer i de fall sådana är erforderliga.

4 Bostadssegregation

4.1 Bakgrund

Direktiven till boendeutredningen innehåller uppdrag till utredningen att uppmärksamma frågan om befolkningssammansättningen i bostadsområdena. Utgångspunkten bör därvid vara en strävan mot allsidig hushållssammansättning som ett medel att nå sociala mål, dvs samverkan och kontakt mellan människor från olika befolkningsgrupper. Vidare pekar direktiven på att en sådan hushållssammansättning bidrar till ett jämnare resursutnyttjande.

Hur befolkningen är fördelad mellan de olika delarna av en kommun är en viktig förutsättning inte enbart för det sociala livet inom själva bostadsområdet. Rekryteringen till daghem, lekskolor, skolor och arbetsplatser påverkas och därmed den sociala miljön där. Inte endast nyttjandet av serviceanordningar av olika slag påverkas utan även fördelningen av dessa inom en kommuns olika delar. Inom ett lokalt bostadsförsörjningsområde som består av flera kommuner kan olikheter i bebyggelseplanering och -utveckling leda till skillnader i befolkningssammansättningen mellan kommunerna. Förutom att detta får effekter på de sociala förhållandena, kan också negativa följder uppstå för en del kommuners ekonomi. Detta i sin tur påverkar i hög grad t ex kommunalskatten och möjligheterna att ge kommunal service.

Sammansättningen av befolkningen i bostadsområdena är således inte enbart en bostadspolitisk fråga. Den måste behandlas med utgångspunkt i hur samhället i dess helhet bör fungera och hur livsvillkoren för individerna, främst de resurssvaga, skall kunna förändras och förbättras.

Motsatsen till allsidig befolkningssammansättning är ensidig – eller med ett ofta använt ord segregation.

Städer var även i äldre tid socialt uppdelade i viss utsträckning. Utvecklingen har närmast inneburit att fördelningen på samhällsklasser i bostadsområdena nu är mindre extrem än tidigare. Detta sammanhänger med att hela den ekonomiska strukturen har förändrats. Däremot är dagens bostadsområden mycket större och har byggts på kortare tid än förr. Det bidrar till att ålderssegregation blir mer kännbar. Områdena kan också inom sig rymma segregationsproblem som sammanhänger med ekonomiska förhållanden. Vi har under det senaste årtiondet sett en ökande skillnad mellan flerfamiljshus- och småhusområden.

Även de nybyggda bostadsområdena på 1940- och 1950-talen var stora, men betecknades inte som ekonomiskt eller socialt segregerade vid inflyttningen. Bostadsbristen brukar anges som en av förklaringarna till detta, liksom man nu kan beteckna det ökade spelrummet för marknadsmekanismer som en av orsakerna till segregation.

Skiktning i boendet har således förekommit sedan lång tid. En medveten strävan i den moderna bostadspolitiken har varit att allmänt höja bostadsstandarden och särskilt att höja utrymmesstandarden för barnfamiljer. Detta har medfört att standardskillnader mellan olika delar av bostadsbeståndet och mellan befolkningsgrupper i viss utsträckning har minskat, men innebär i och för sig inte att befolkningens fördelning på bostadsområden utjämnats.

Effekterna av de bostadspolitiska åtgärderna och bostadssegregationen har ägnats ett växlande och under senare tid växande intresse. Sambandet mellan bostädernas och befolkningens ålder, som leder till en utpräglad ålderssegregation i bostadsområden med homogen bebyggelse, har studerats sedan länge i flera kommuner. Inte förrän i slutet av 1960-talet uppkom emellertid en diskussion om segregationen som innebar att den blev uppmärksammad som socialt problem. Debatten gällde till att börja med frågan om den ensidiga sammansättningen av elever i vissa skolor. Nu gäller den mera allmänt följderna av inriktningen av bostadsproduktionen under de senaste åren: små lägenheter i flerfamiljshus upplåtna med hyres- och bostadsrätt och stora lägenheter i småhus med äganderätt samt att bostäder med olika egenskaper, t ex i fråga om pris, lägenhetsstorlekar, hustyp och upplåtelseform ligger geografiskt skilda från varandra.

4.2 Begreppsbestämning

Bostadssegregation innebär att det finns påtagliga skillnader i fråga om befolkningens sammansättning mellan olika delar av ett bostadsförsörjningsområde, t ex en kommun.

Det finns framför allt skäl att skilja mellan

- ålderssegregation
- socioekonomisk segregation (exempelvis inkomst, utbildning etc)
- etnisk segregation (invandrarnas bosättningsmönster uppmärksammas i flera sammanhang, inte minst i samband med att skolsegregationen diskuteras).

Uppdelningen mellan åldersmässig, socioekonomisk och etnisk segregation motiveras både av vad som orsakat skiktningen och dess konsekvenser men är i viss mån en förenkling. De angivna förhållandena är inte oberoende av varandra.

Något absolut mått på graden av allsidighet i befolkningssammansättningen kan inte anges. Det kan endast bli fråga om jämförelser av typen "stora eller små skillnader" mellan områden eller i förhållande till ett genomsnitt.

För att på ett meningsfullt sätt kunna beskriva och jämföra befolk-

ningssammansättningen områdesvis krävs en geografisk avgränsning av "bostadsområdet". Målet om allsidig hushållssammansättning kan eftersträvas på olika nivåer: i kvarteret, i upptagningsområdet för förskola eller för låg- och mellanstadieskola etc. En praktisk svårighet är att man ofta får bygga mätningarna på den statistik som står till buds och som avser sådana geografiska områden som man i den kommunala planeringen anser ändamålsenliga av andra skäl än segregationsstudier.

Ytterligare en precisering behöver göras. Vi behandlar här endast hur *befolkningen* är fördelad inom en kommuns olika delar. Skillnader mellan områden i fråga om förekomst av arbetsplatser, service, friområden etc, vilket brukar benämnas sektorisering, kan vara antingen orsak till eller en följd av segregation. Vi behandlar sådana skillnader endast när de uppkommit som en följd av bostadssegregationen. Det gäller att klarlägga om denna ger effekter som man inte skulle ha haft om befolkningsfördelningen varit mer jämn, vilka dessa effekter är och i vilka områden de förekommer.

4.3 Uppgifter om segregation

4.3.1 *Betänkandet Solidarisk bostadspolitik*

Vi analyserade sambandet mellan hushåll och bostäder i olika avseenden i Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17) med ledning av FoB 70 och vår egen småhusundersökning (SOU 1974:18, bilaga 7, se även SOU 1975:52, *bilaga A*).

Uppgifterna avsåg hela riket och kan därmed inte tolkas som annat än generella drag. Segregationen måste, med den betydelse vi här gett begreppet, i det konkreta fallet alltid återföras till förhållandena inom en stadsdel eller inom ett bostadsområde.

Följande iakttagelser är av betydelse i sammanhanget.

- Ju yngre bostäderna är, desto yngre är hushållen och större är antalet barn. Starkast markerat är detta 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.
- Bostadsutrymmet och bostadsutgifterna ökar i de högre inkomstlägena med ökande inkomst.
- Trångboddheten är nästan helt en konsekvens av brister i ekonomiska resurser, p g a att försörjningsbördan är stor i förhållande till inkomsterna.
- Hushåll i dåliga lägenheter har också vanligen små ekonomiska resurser; de dåliga lägenheterna är dessutom i allmänhet små.
- Hushållens ekonomiska möjligheter att välja hustyp är begränsade därför att hustypsvalet i stort sett också bestämmer val av upplåtelseform och lägenhetsstorlek.

Inkomstökningar påverkar hushållens bostadskostnader olika, beroende på upplåtelseform. Bostadstilläggen minskar alltid med ökande

inkomst medan skattereduktionen för småhusägare ökar med ökande inkomst, särskilt i inkomstlägen där bostadstillägg upphört att utgå.

Av den redovisning som vi lämnade i Solidarisk bostadspolitik framgår således att ekonomiska skillnader mellan hushållen och hushållens benägenhet att bo kvar i lägenheterna medverkar till att segregation uppkommer. Att flytta till en ny bostad innebär för de flesta att de avser att binda sig för denna under längre tid. Att flytta till en bostad med högre pris blir ett lättare val för de grupper i samhället som redan har goda inkomster och möjlighet att förutse inkomstutvecklingen än vad som är fallet för andra grupper.

4.3.2 *Några undersökningar*

I en promemoria som överlämnats till bostadsdepartementet (Hushållsstrukturen på två lokala bostadsmarknader) har vi studerat Stor-Göteborg och Norrköpings kommunblock med ledning av FoB 70-material. Data om befolkning, hushåll och bostäder har tagits fram för områden som avgränsats så att de ungefär motsvarar upptagningsområdet för en låg- och mellanstadieskola (2 000–3 000 hushåll).

Resultaten visar bl a att lägenhetsfördelningen har stor betydelse för hushållsfördelningen i ett bostadsområde. Mer än hälften av Stor-Göteborgs 254 bostadsområden kan sägas ha ett homogent bostadsutbud, dvs är likartade med avseende på bebyggelsens ålder, hustyp, modernitet, ägarekategori och upplåtelseform. Detta påverkar bosättningsmönstret ytterligare i segregerande riktning. Det beror bl a på att bostadspriser och åtkomlighet – möjligheterna att hyra alternativt kunna köpa en bostad – varierar avsevärt för bostäder med dessa olika egenskaper.

Höginkomst- och låginkomstområden skiljer sig åt främst med avseende på sitt läge i regionen.

Mot bakgrund av sambanden mellan å ena sidan de boendes ålder och hushållens storlek och å andra sidan hushållens storlek och lägenheternas storlek framkommer av undersökningen bl a

- att områden med stor andel större lägenheter har förhållandevis hög andel barn; relativt många vuxna under 45 år; få ålderspensionärer,
- att områden med stor andel mindre lägenheter har förhållandevis hög andel ålderspensionärer; ganska många personer i åldern 45–66 år; få barn.

Lägenhetssammansättningen ger således en stor del av förklaringen till ålderssammansättningen bland dem som bor i området. Beaktas också bebyggelsens ålder kompletteras bilden. I områden med stor andel äldre lägenheter bor fler äldre personer än som motiveras av lägenhetssammansättningen. I nyare områden gäller det motsvarande förhållandet för yngre personer.

Lägenhetssammansättningen har även en viss inverkan på den inkomststruktur ett område uppvisar. Sambandet mellan inkomst och bostadsutrymme är sedan länge väl känt (se även *avsnitt 5.2*). I områden med många små lägenheter finns därför mycket få höginkomsttagare, medan

antalet låginkomsttagare är ganska stort. Områden med hög andel större lägenheter eller med en differentierad lägenhetsstruktur uppvisar däremot stora olikheter sinsemellan.

I bilaga 12 till Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:18) redovisas en undersökning som utredningarna låtit utföra i syfte att belysa den fysiska miljöns betydelse bl a för befolkningssammansättningen med titeln Bostadsområdets utformning och de boende; En undersökning i Göteborg. Undersökningen omfattar åtta nybyggda bostadsområden i Göteborg – höghus-, låghus- och småhusområden – och bygger på en intervjuundersökning, observationer samt bearbetning av offentligt statistiskt material.

Undersökningen avsåg att pröva om *bebyggelsens form i sig själv* påverkar boendenyttan. De studerade områdena har olika befolkningsstruktur – är segregerade – såväl i fråga om hushållstyper som i fråga om hushållens inkomster. Andelen barnfamiljer skiljer sig mellan områdena, vilket i sin tur ger skillnader i åldersfördelningen. Hushållssammansättningen kan helt förklaras av lägenhetssammansättningen. Att barnfamiljerna skulle föredra småhusområden av annan orsak än lägenheternas storlek har inte kunnat konstateras.

I Social kartering av Uppsala (Uppsala kommuns planeringskontor 1974. Stencil.) görs en beskrivning av befolkningssammansättningen i demografiskt, ekonomiskt och socialt avseende samt befolkningssammansättningens samband med egenskaper hos lägenheterna i olika bostadsområden. Uppsalaundersökningens resultat överensstämmer i stor utsträckning med resultaten i de ovan refererade undersökningarna. Det framgår bl a att

- befolkningens ålder samvarierar kraftigt med bostadsområdets ålder
- de yngsta bostadsområdena har den största andelen barnfamiljer, medan äldre stadsdelar har lägre andel
- det föreligger ett starkt samband mellan inkomstnivå och bebyggelsens ålder. I de yngre bostadsområdena har hushållen högre inkomster än i de äldre. Detta beror i sin tur på att yngre människor har högre inkomster än pensionärer
- den högsta andelen trångbodda hushåll finns i äldre flerfamiljshusområden och i några av de yngre flerfamiljshusområdena
- flerfamiljshusområdena har den högsta andelen socialhjälpstagare; tydliga skillnader föreligger inom dessa områden mellan upplåtelseformerna bostadsrätt och hyresrätt.

Även andra förhållandevis lätt registrerbara förhållanden har beaktats, t ex barnavårdsingripanden, nykterhetsärenden och arbetslöshet.

De samband mellan bostadsbeståndet och egenskaper hos hushållen som uppsalaundersökningen visar är inte unika för uppsalaförhållanden, utan torde gälla för de flesta orter med ett varierat bostadsbestånd.

En ansats till sambandsanalys görs vidare i undersökningen. Många av de demografiska och socioekonomiska förhållandena samvarierar kraftigt med bebyggelsetyp, upplåtelseform och bebyggelsens ålder. Några har större betydelse än andra vid beskrivningen av bosättningsmönstret och

som "förklaring" till bostadssegregationen. Den s k faktoranalys som använts redovisas kortfattat i *bilaga 3*.

4.3.3 *Kommentarer*

Bostadsutbudet – bostädernas ålder, lägenhetssammansättning, pris etc, har behandlats förhållandevis litet i de studier av bostadssegregation som blivit mest uppmärksammade i debatten hittills. Vi har därför velat erinra om de slutsatser som drogs i Solidarisk bostadspolitik. Följande förhållanden bildar bakgrund till vår fortsatta behandling av segregationsfrågan.

- Det finns en stark önskan hos familjer att bo kvar i samma lägenhet eller åtminstone samma bostadsområde när de väl har funnit en bostadsform som passar dem. Detta gäller både under barnens skoltid och senare, då föräldrarna ofta även efter sin yrkesverksamma tid vill bo kvar i lägenheter som de skaffat då familjen var större. Detta medför att det bor fler äldre människor i småhusområden än man skulle vänta med hänsyn till att lägenheterna där mestadels är stora och hushållen vanligen består av högst två personer.
- En sned lägenhetsfördelning i ett bostadsområde, vilken inte förändras, leder obevekligt till segregation.
- En segregation som uppstår vid den första inflyttningen till ett nytt område har en benägenhet att bevaras och förstärkas.

4.4 Segregationens orsaker

Bostadssegregation är resultatet av processer som pågått under lång tid. Vi har redan berört betydelsen av bostadsbeståndets sammansättning (lägenhetsstorlekar, upplåtelseformer, priser). Befolkningstillväxten och strukturella förändringar är andra viktiga faktorer. Ytterligare en grundläggande faktor är att finna i förhållanden som lockar eller stöter bort olika befolkningskategorier eller inbjuder till och möjliggör kvarboende i regioner eller bostadsområden.

Göran Lindberg har med ledning av empiriskt material, som avsåg Malmö i mitten på 1960-talet, och en litteraturgenomgång studerat, enkelt uttryckt, sambandet mellan samhällsklass och bosättning (Urbana processer. Studier i social ekologi. Lund 1971). Han understryker att de hypoteser om faktorer som befrämjar segregation och som redovisas i *bilaga 4* "i sin tur på olika sätt är kopplade till rådande samhällsförhållanden på mikro- och makroplanet". Hushållen försöker givetvis skaffa sig en bostad av sådan storlek, kvalitet och pris som passar deras ekonomi. Inkomstfördelning och hyrespolitik i vid bemärkelse är därför av grundläggande betydelse för segregationsprocesserna.

Harald Swedner m fl har i en promemoria (Boendeutredningen 1975) gjort en likartad sammanställning av motiv som hushållen tar hänsyn till när de väljer bostad, utöver det grundläggande – att de skaffat och försöker behålla en bostad som passar hushållets storlek och betalnings-

förmåga. Dessa motiv är: Arbetsplats-, fritids-, service-, grannskaps-, stöd-, traditions- och subkulturmotiven samt specifika motiv som t ex trädgård och torrt klimat.

I den tidigare refererade göteborgsundersökningen anser sig hushållen i olika hög grad ha haft möjlighet att välja mellan olika bostadsalternativ. De minsta möjligheterna anser sig de som bor i höghus ha haft; de största möjligheterna de som bor i småhus med äganderätt. De som upplevt att de inte haft valmöjlighet, har oftare än andra fått lägenheten genom bostadsförmedlingen. Majoriteten av hushållen i samtliga områden har skaffat lägenheten genom privata initiativ.

Två typer av restriktioner synes ha förelegat vid bostadsvalet, dels faktiska (bristande betalningsförmåga, bristande möjligheter att bli accepterade som låntagare alternativt som hyresgäster i privatägda hyreshus), dels subjektiva (krav som de boende själva sätter upp genom sin bedömning av nytta i förhållande till uppoffring). För hushåll som inte varit underkastade faktiska restriktioner synes den fysiska miljön ha varit en avgörande faktor vid bostadsvalet. Därvid framkom att höga hus var föga attraktiva, liksom ett av låghusområdena, som karakteriserades av uppsplittrade friytor, utplånad naturmark, insynsbesvär. I denna undersökning har det således framkommit att den fysiska miljöns utformning sannolikt i sig är en av de bidragande orsakerna till segregation efter inkomst.

Ett försök till *sammanfattning* av orsakerna till bostadssegregation kan kortfattat göras på följande sätt. Eftersom sammanfattningen sker i punktform ger den inte upplysning om samtliga de processer som leder till bostadssegregation och under vilka den utvecklas.

- Samhällets ekonomiska utveckling och den politik som förs beträffande inkomsternas fördelning, utbildning, sysselsättning samt lokalisering och storlek av olika slags arbetsplatser är grundläggande för segregationen. Dessa faktorer gör sig gällande på olika sätt på lokal nivå resp riks- eller regionalnivå.
- Bosättningsmönstret påverkas av de egenskaper hos hushållet som sammanhänger med dess storlek, hushållsmedlemmarnas ålder, deras resurser och värderingar.
- De yttre lokala betingelserna för bosättningen ges av hur bostadsbeståndet är beskaffat: antalet bostäder, deras ålder och kvalitet, lägenhetsstorlekar, hustyper, priser, upplåtelseformer, fördelningen av olika bostäder mellan och inom olika bostadsområden, ägarförhållandena, utformningen av bostadsmiljön, serviceutbudet, reseavstånd, transportmöjligheter etc.
- Bostadssegregation med avseende på de boendes ålder har starkt samband med bostädernas ålder och med lägenhetssammansättningen.
- Bostadssegregation med avseende på hushållens sociala bakgrund och ekonomiska resurser kan förklaras med att stora ekonomiska och andra skillnader föreligger hos befolkningen. Effekten av detta förstärks eller försvagas av hur bostadsmiljön uppfattas vid bostadsvalet.

4.5 Segregationens effekter

4.5.1 *Några värderingar*

Boendeutredningens direktiv ger uttryck för uppfattningen att en skiktning av befolkningen medför risk för att olika befolkningsgrupper isoleras från varandra. Det kan minska förståelsen mellan dem. Främst torde barnen påverkas.

En del anser att en allsidig hushållssammansättning kan försvåra kontakterna inom ett bostadsområde. Olika samhällsklasser antas ha olika kontaktmönster. Personer i samma samhällsklass eller tillhörande samma socioekonomiska skikt kan därför genom att bo tillsammans verka för förbättrade levnadsvillkor.

Exempel på olika sätt att värdera eller bedöma effekterna av hur befolkningssammansättningen är, ges av följande korta satser.

1. Bostadsintegration mellan samhällsklasser, utan att en långtgående ekonomisk utjämning samtidigt kommer till stånd, leder till kyligare och ovänligare relationer i bostadsområdena.
2. Enbart bostadsintegration mellan samhällsklasser leder till en spridning av de livsstilar som är förhärskande i medelklassen, men förändrar i grunden inte något vad gäller levnadsvillkoren för människor i andra samhällsklasser.
3. Bostadsintegration leder till en utjämning mellan klasskulturer och ökad solidaritet mellan människor.
4. Bostadsintegration leder till större social rörlighet bl a genom att skolmiljön blir lika för alla.
5. Åldersmässig integration leder till att servicebehovet fördelas jämnare och därmed till ett bättre resursutnyttjande.

Hypoteserna ovan utgår från olika värderingar. Det finns i dag inte något säkert empiriskt underlag för att bedöma om hypoteserna 1–4 kan verifieras.

Nedan behandlas några olika aspekter på de frågeställningar som aktualiserats. Det är emellertid svårt att helt kunna avgränsa effekterna av att skilda befolkningsgrupper bor i olika delar av ett avgränsat område från andra förhållanden som påverkar den sociala miljön i bostadsområdena. Det gäller t ex bebyggelsens skala, geografisk fördelning av olika aktiviteter (s k sektorisering), en trafikapparat som avgränsar bostadsområdena från varandra, möjligheterna för de boende att påverka bostadsmiljön etc.

4.5.2 *Effekter av ålderssegregation*

Ett iögonfallande resultat av ålderssegregation är att behov och utnyttjande av samhällsservice är ojämnt fördelat i geografiskt avseende. Människor i olika åldrar har olika servicebehov. En extrem åldersfördelning vid inflyttningen i ett bostadsområde innebär därför att efterfrågan av olika typer av samhällsservice fördelas ojämnt över tiden.

Själva omfattningen av behovet av service och underhåll kan också

påverkas. I områden med stor andel unga barnfamiljer är ofta barnomsorgsbehovet större än utbudet. Detta kan bl a leda till psykiska störningar och andra problem hos de barn som inte får en tillfredsställande omvårdnad. Bristerna i t ex barnomsorg kan visserligen i många fall vara lika stora – relativt sett – i områden med få barn. Koncentrationen av ett stort antal barn till ett område skärper dock problemen. Den sociala miljö som barnen möter blir ofta extrem. I ett senare skede kan också stora ungdomskullar under en kort period i ett bostadsområde medföra nedslitning och konflikter som inte hade uppkommit om åldrarna varit mer spridda.

Effekterna kan också vara av socialpsykologisk art. Eftersom äldre människor i mycket liten utsträckning bor i nybyggda bostadsområden ger den sociala miljö, som barnen möter där, en alltför begränsad erfarenhet. Denna kan leda till främlingskap mot gamla människor. På samma sätt kan de äldres förståelse för barnen minska.

4.5.3 *Effekter av socioekonomisk segregation*

Effekterna av socioekonomisk segregation belyses med utgångspunkt i tre frågor som vi anser vara särskilt betydelsefulla i detta sammanhang.

- Vilka människor påverkas mest av att befolkningen i ett bostadsområde är ensidigt sammansatt?
- Är effekterna mer negativa i vissa typer av segregerade områden än i andra?
- Hur påverkas kontaktmönstret av segregation?

Vi behandlar frågorna var för sig. Upprepningar är svåra att helt undvika, eftersom de olika angreppssätten avser att belysa en och samma sak, nämligen segregationens effekter.

Vilka människor påverkas mest?

Människorna påverkas olika – i hög grad beroende på hur lång tid de vistas i bostaden. Ytterligheterna därvidlag kan utgöras av å ena sidan en person som förvärvsarbetar utanför bostadsområdet och även tillbringar en stor del av sin fritid på annat håll och å andra sidan t ex en förtidspensionerad handikappad person som är starkt bunden till det egna bostadsområdet.

Barnen och deras vårdare är nästan helt hänvisade till det egna bostadsområdets sociala miljö. Barnen är i hög grad beroende av sina vårdare och påverkas därför starkt av hur de vuxna upplever sin situation i bostadsområdet. Samma grundinställning till önskvärdheten av en allsidig hushållssammansättning i barnens uppväxtmiljö, som uttrycks i boendeutredningens direktiv, uttalas också i läroplan för grundskolan (Lgr 69), övervägandena om den allmänna förskolan samt i betänkandena Barns fritid (SOU 1974:42) och Skolans arbetsmiljö (SOU 1974:53).

Nedan citeras (s 221–223) ett referat om skolsegregationsstudier ur

forskningsrapporten Social segregation i grundskolan (preliminär version, Lunds universitet, sociologiska institutionen feb 1975).

I den svenska utbildningspolitiken har man under detta århundrande varit medveten om betydelsen av elevernas sociala bakgrund för val av olika utbildningslinjer, och forskning har länge bedrivits som verifierar det faktum att den sociala hembakgrunden är och har varit av avgörande betydelse för elevernas val av utbildning (och yrke), såväl när det gäller den obligatoriska skolan som när det gäller högre utbildning.

Emellertid har forskningen i liten utsträckning behandlat frågan hur socialt olika skolmiljöer påverkar elever med samma sociala bakgrund. Efter intryck från förhållandena i USA påbörjade Harald Swedner i slutet av 1960-talet en kartläggning av uppdelningen av eleverna inom skolan i Malmö med utgångspunkt från deras socioekonomiska bakgrund. Resultatet av denna kartläggning – som hade målsmans yrke som mått på socioekonomisk status – visade så stora skillnader i social sammansättning mellan rektorsområdena, mellan skolor inom samma rektorsområde och mellan parallellklasser inom samma skola, att man med fog kunde tala om social segregation. Med utgångspunkt från dessa erfarenheter genomförde Gun Attner och Annelis Sisask (1969) en pilotstudie av åtta skolklasser i Malmö för att studera effekten av den sociala segregationen med tonvikten på lågstatuseleverna och med avseende på studieprestation, elevernas kontakter med andra socioekonomiska skikt samt deras sociala perception. De skillnader mellan klasser med olika sociala sammansättning som framkom i denna studie visar att lågstatusbarn i högstatusklasser har högre medelbetyg i vissa ämnen än lågstatusbarn i lågstatusklasser. Beträffande kunskaper om olika sociala grupper framkommer att högstatusbarn i högstatusklasser något oftare har bättre kunskaper än de som går i lågstatusklasser samt att lågstatusbarn i högstatusklasser mycket oftare har bättre kunskaper än de som går i lågstatusklass. En specialanalys visade att barn från klasser med utländska barn hade större kunskaper om jugoslavernas situation i Malmö än barn från klasser utan utländska barn.

Vid projektet "Ungdom i Göteborg" (vid pedagogiska institutionen vid Göteborgs universitet) har Bengt-Erik Andersson, Mats Ekholm och Monica Hallborg (1970) utfört en kartläggning av den socioekonomiska strukturen inom Göteborgs skolor (samt i sju landsortsskolor). Man finner i Göteborg en social segregation likartad den i Malmö. Inom Göteborgsprojektet har man också studerat effekten av segregationen – på ett urval av 70 klasser – vad avser studieval, skolmotivation och intresse för skolämnena. Undersökningen visar bl a att såväl högstatuselever som lågstatuselever i högstatusklasser i större utsträckning fortsätter i gymnasiet och visar ett större intresse för teoretiska ämnen än elever som går i lågstatusklasser. Vidare känner sig elever som går i socialt "främmande" klass mindre säkra i sina studieval.

Monica Hallborg har med utgångspunkt från vissa data gjort fördjupade effektstudier och analyser. Klassens sociala miljö har ställts i relation till elevernas självuppfattning, attityder mot skola, hem och kamrater, skoltrivsel, skolprestation samt studie- och yrkesplaner. Dessa analyser redovisar bl a att högstatuselever i högstatusklasser och lågstatuselever i lågstatusklasser visar en större säkerhet i självuppfattning och självvärdering, att de har bättre provresultat och oftare väljer teoretiska linjer. I medianstatusklasser upplever eleverna skolan mera positivt än i övriga klasser.

Vid ett annat projekt (vid Lärarhögskolan i Stockholm) – Västmanlandsundersökningen – belyser Ljung m fl (1970) också effekten av social segregation när det gäller skoltrivsel, skolprestation och linjeval.

Inom Örebroprojektet vid psykologiska institutionen vid Stockholms universitet har Anna Nygren (1970) genomfört en kartläggning av en kommuns skolors socioekonomiska struktur; man har här tagit målsmans utbildning som utgångspunkt i stället för yrke. Man fann även här skillnader, men inte lika markerade som i Göteborg och Malmö. Effekten av segregationen har också studerats inom detta projekt. Anna Nygren fann därvid en svag tendens till sämre elevprestation ju större andel av klasskamraterna som kom från hem med låg utbildningsnivå.

Anders Dunér (Örebroprojektet, 1972) studerade effekten med hänsyn till studieaspiration, intelligens, prestation, yrkesvärderingar, linjeval och kamraters och föräldrars betydelse för dessa samt inställning till olika yrkesskategorier. De viktigaste resultaten är att högstatuselever i lågstatusklasser sänker sina utbildningsaspirationer, medan lågstatuselever i högstatusklasser höjer sina. För den förstnämnda elevkategorin gäller denna tendens även elevernas planer för framtiden (efter avslutad obligatorisk skolgång); högstatuselever i lågstatusklasser sänker alltså sina ambitoner, men det gäller ej för lågstatuselever i högstatusklasser.

Sammanfattningsvis kan man säga att kartläggningen av den rådande socioekonomiska segregationen i skolan har visat en mer markerad segregation i de största kommunerna än i de övriga. Segregationen avtar med kommunens storlek. Beträffande effekten av denna segregation har också framkommit att elever som befinner sig i minoritet vad beträffar social hembakgrund – oavsett om det avser elever från socialgrupp I eller III i vissa avseenden påverkas av majoriteten. Detta gäller främst linjeval inom den obligatoriska skolan och planerna efter avslutad obligatorisk skola.

Skolsegregationen är främst en följd av bostadssegregationen. Även lokaliseringen av skolor, hur upptagningsområdena avgränsas och hur rekryteringen sker vid sammansättningen av skolklasserna har emellertid betydelse. Förskolebarnen – i barnstugor eller i bostäderna – påverkas i likhet med skolbarnen av den sociala miljön i bostadsområdena. Forskningen har beträffande förskolebarnen inte särskilt mycket uppehållit sig vid just denna fråga. Med säkerhet kan dock resultaten från skolstudierna vad avser sambandet mellan social differentiering och attityder, förståelse för och kunskap om hur människor – barn och vuxna – med olika bakgrund lever, antas gälla även för dessa barn.

Är effekterna mer negativa i vissa typer av segregerade bostadsområden än andra?

Svaret på den frågan är ja, om hänsyn tas till mer synbara och påtagliga effekter.

I den allmänna debatten är det således nästan uteslutande förhållandena i sådana områden som kännetecknas av små resurser hos individerna/hushållen som uppmärksammas. För närvarande är detta liktydigt med nybyggda områden med flerfamiljshus, i stor utsträckning förvaltade av kommunala bostadsföretag samt omoderna, ofta centralt belägna bostadskvarter, på gränsen till slum.

Områden med stor andel resurssvaga hushåll medför att sociala och andra problem förekommer i högre grad än i andra områden. Det förhållandet att bostadslösa eller hushåll med usla bostäder erbjuds moderna, välutrustade lägenheter kan alltså verka segregerande i nya

bostadsområden – en effekt som inte varit förutsedd. Förhållandena är hittills mest uppmärksammade i de större städerna.

Brita Jungen m fl vid sociologiska institutionen i Göteborg har gjort en undersökning av journalmaterial om socialvården i en nybyggd förort till Göteborg. Rapporten är ännu inte publicerad men följande preliminära resultat belyser väl hur situationen ter sig för hushåll med extremt låga inkomster i ett sådant bostadsområde.

Under åren 1970, 1971 och 1972 var en femtedel av medelbefolkningen i stadsdelen beroende av socialhjälp (702 hushåll i november 1971). Hälften av dessa hushåll hade en kvinna som hushållsföreståndare. Hushållen hade en otrygg inkomst- och arbetssituation med låg lön och ett otillfredsställande försäkringsskydd. För ungefär hälften av individerna avlöstes perioder av arbete av perioder av arbetslöshet, sjukdom, hemarbete, omskolning o d. De levde med andra ord under mycket skiftande och svåröverblickbara förhållanden.

De hade otrygga boendeförhållanden. Vid mättillfället hade de bott i stadsdelen i medeltal ett och ett halvt år. Dessförinnan hade nästan vart tionde hushåll hotats med vräkning eller vräkts från sin tidigare bostad. Hotet om vräkning var ständigt överhängande. Nära en femtedel av hushållen hade hotats med vräkning eller vräkts från den vid undersökningstillfället aktuella bostaden. Många hade någon gång bytt bostad inom stadsdelen. Detta innebär att nära hälften av hushållen upplevt en påtaglig form av otrygghet i boendet.

En segregation som yttrar sig på detta sätt leder ofrånkomligt till sociala störningar av olika slag, stämpling av bostadsområdet och en instabilitet som är särskilt ogynnsam för barnen. I och med detta söker sig övriga hushåll ifrån området, varigenom en process inleds som förstärker de negativa verkningarna.

Detta kan tyckas vara ett drastiskt exempel. Vi vet emellertid att på många håll i landet har, om inte hela stadsdelar, så delar av stadsdelar, kvarter eller vissa hus genomgått en liknande utveckling. Företeelsen är säkerligen inte ny och vi vet inte om förhållandena har förbättrats eller försämrats. Det är emellertid tillräckligt att konstatera att sådana förhållanden förekommer och att de gäller inte endast de allra största städerna.

En annan typ av negativa effekter av socioekonomisk segregation är försämrad service, kvantitativt eller kvalitativt sett.

Av en miljöinvetering som landstinget i Stockholms län utfört framgår att andelen behöriga lärare i låg- och mellanstadiet (de undersökta grundskolenivåerna) är betydligt högre i de norra delarna av länet, som även har högre inkomster, än i de södra delarna. Detta gäller även om Stockholms kommun, som ligger över länsgenomsnittet, frånräknas. Vidare är antalet privata läkare och tandläkare högre i förhållande till folkmängden i de norra regiondelarna än i de södra. Vid denna jämförelse bortses från Stockholms innerstad, som har den högsta läkar- och tandläkartätheten.

En undersökning i Malmö visar att det kommersiella serviceutbudet varierar, relativt sett, mellan olika delar av staden som har ungefär samma

läge i förhållande till city men med olika medelinkomst per hushåll. Skillnaderna är särskilt markanta för specialbutikerna, som är avsevärt vanligare i höginkomstområdena än i övriga områden.

Ur en mer generell synvinkel bör emellertid även de effekter som uppkommer i segregerade "fina" bostadsområden uppmärksammas. De har i mycket liten utsträckning blivit undersökta i de avseenden vi behandlar här. Dessa områden kännetecknas ofta av låg flyttningsfrekvens och av att själva lägenheterna är stora och har hög standard. Servicestandarden skiftar, men eftersom hushållen har höga inkomster har de större möjligheter att kompensera eventuella brister i serviceutbudet än hushåll med lägre inkomster i andra bostadsområden. En annan kompensation kan utgöras av bra läge i förhållande till friområden, arbetsplatser och/eller stadskärnan.

I sådana bostadsområden som av ett eller annat skäl upplevs som attraktiva startas en förstärkningsprocess i likhet med den som beskrivits ovan, men i motsatt riktning. På grund av husens och/eller bostadsrätternas ökande pris skiktas inflyttarna genom att allt högre kontantinsatser och inkomster krävs. För hyreslägenheter utvecklas ett likartat mönster. Man kan inte bortse från att det förekommer en handel med hyreskontrakt även om det är förbjudet att kräva särskild ekonomisk ersättning vid upplåtelse eller överlåtelse av bostadslägenhet. Även bortsett från om sådana transaktioner förekommer eller inte är det sannolikt så att en attraktiv lägenhet får en hyresgäst som haft resurser att vänta och välja. Hyresvärden har dessutom vissa möjligheter att själv avgöra till vem han hyr ut. Särskilt attraktiva lägenheter förmedlas också till väsentlig del genom privata släkt- och vänkontakter. Områdets högstatusprofil förstärks.

Det finns en risk att barn som växer upp i en sådan miljö får en bristande social träning. Att sådana områden bebos av hushåll med goda ekonomiska resurser är heller ingen garanti för att inte hemarbetande kvinnor även där kan känna sig isolerade. Vidare finns ungdomsproblem av olika slag. Kommunala myndigheter, läkare och forskare har den senaste tiden börjat uppmärksamma sådana sociala problem, företrädesvis i nybyggda småhusområden som ligger långt från service och arbetsplatser. Det finns emellertid skäl att anta att effekterna av segregationen är mindre påtagliga för dem som bor i attraktiva bostadsområden än i områden med stor andel resurssvaga hushåll.

Hur påverkas kontaktmönstret av segregation?

En förutsättning för den önskvärda förståelsen mellan dem som bor i ett bostadsområde, grannskap eller kvarter är, att kontakt etableras och vidmakthålls – men inte vilken kontakt som helst. Att människor utnyttjar t ex service av olika slag och därmed kommer i kontakt med dem som arbetar med sådana verksamheter innebär ett beroende som knyts till funktioner och inte till individer. Det är emellertid behovet av social kontakt – att ge och ta emot förståelse och uppskattning – som vi anser betyder mest. Det innebär att kontakterna skall vara sådana att det

ömsesidiga beroendet omfattar en rad mänskliga behov.

Samhället svarar nu för en hel del av de uppgifter som individen tidigare själv fick lösa. Därvid skapades ett inbördes beroende inom en liten grupps ram – familjemedlemmar eller grannar hjälpte varandra. Flyttningar gör det svårt att skapa varaktiga grannrelationer. Också andra drag i utvecklingen medför att ett nytt slag av sociala kontakter uppstår. Individerna bygger i sina olika roller upp olika kontaktnät – som medlem i en familj i ett kontaktnät; som yrkesarbetande i ett annat; som föreningsmedlem kanske i flera. Därtill kommer gruppen vänner som är ett utvalt antal individer.

En slutsats som kan dras av detta är att grannskapets, bostadsmiljöns, roll för kontaktfunktionen successivt håller på att minska, åtminstone för en del av de vuxna.

Men det finns andra synsätt. Exempel på detta kan starkt förenklat uttryckas på följande sätt (ur Rita Liljeström Uppväxtvillkor, s 210–211. Uddevalla 1974).

Självkänsla, jaguppfattning, skapas inom den egna gruppen och när den egna gruppen jämförs med andra. Den överkompenseras i vissa miljöer och underkompenseras i andra. För barnet har familjen och närmiljön störst betydelse.

Grannskapet och bostadsområdet bildar barnets sociala verklighet. Vad händer om barnet då tillhör en minoritet i ett integrerat bostadsområde? Det känner sig "annorlunda" och känslan av olikhet kan ge upphov till självtvivel och osäkerhet.

Likhet ger trygghet. Men det finns en risk att en segregation som på det individ-psykologiska planet måhända minskar spänningarna, skjuter över dem till att gälla konflikter mellan grupper och samhällsklasser.

Några aspekter på kontaktmönstret kan *sammanfattas* på följande sätt.

- Förändringarna i samhället medverkar till att bostadsområdets kontaktskapande betydelse för den vuxna, aktiva delen av befolkningen minskar och att sammansättningen av de boende därmed inte spelar lika stor roll som tidigare. För barnen däremot, som är mest påverkbara, har grannskapet utomordentligt stor social betydelse.
- Diskussionen om grannkontakter i litteraturen och i undersökningar av olika slag har i stor utsträckning gällt vilka åtgärder som behöver vidtas inom den fysiska planeringens ram för att underlätta möjligheterna till kontakt. I vår göteborgsundersökning fann vi att bebyggelsens utformning påverkar förutsättningarna för boendekontakter, hindrande eller främjande. I undersökningen studerades frekvensen av olika kontakter, var och hur de företogs. Undersökningen visar att "skådeplatsen" för det grundläggande igenkännandet är geografiskt sett mycket liten, t ex trapplan, loftgång, entré, entrégata. Avgörande är hur många människor som träffas – och hur ofta – inom *denna relevanta enhet*.
- Den fysiska utformningen är emellertid inte avgörande för hur kontakter uppstår och vidmakthålls. Betydelsefullare är hur befolkningen är sammansatt och hur det ömsesidiga beroendet gestaltar sig mellan individerna.

4.5.4 *Effekter av etnisk segregation*

Invandrarfrågan har nyligen behandlats av invandrarutredningen. Underlaget för vad vi här anför har vi bl a hämtat från dess betänkande Invandrarutredningen 3 (SOU 1974:69) och utredningar som Harald Swedner m fl gjort på invandrarutredningens uppdrag.

Invandrare bör inte särbehandlas i förhållande till svenskar när det gäller rätt till bostad, bostadssociala förmåner o d. Som bostadsmarknaden fungerar för närvarande innebär detta emellertid att invandrarna hänvisas till den del av bostadsbeståndet som är mest tillgänglig – nybyggda resp omoderna lägenheter upplåtna med hyresrätt, eftersom de sällan har pengar till kontantinsatser. Eftersom invandringen i stort sett följer växlingarna i konjunkturen, uppkommer periodvis en koncentration till vissa bostadsområden. Detta förstärks i och med att landsmän dras till varandra, bl a för att praktiska frågor kring bostad och arbete därmed kan lösas lättare.

Vi kommer här att kort beröra några aspekter på den komplicerade fråga som sammanhänger med invandrarnas bosättningsmönster. Självfallet är ytterligheter alltid av ondo, vare sig det är fråga om ett stort antal invandrare i ett visst område eller att enskilda invandrarhushåll bor långt ifrån landsmän.

Landsmän som bor inom samma bostadsområde kan, som nämnts, hjälpa varandra. Vidare kan landsmän bevara sitt språk och sin kultur i den nya miljön. Detta verkar underlättande för dem som av olika skäl tänker återvända till hemlandet. Det kan enligt forskningsrön och erfarenheter från främst skolhåll på senare tid även underlätta anpassningen till svenska förhållanden.

Invandrarkoncentrationer uppträder ofta i bostadsområden som är socioekonomiskt segregerade med stor andel låginkomsttagare. Det innebär ytterligare en ökning av de problem, som är vanliga i skolor, där många av eleverna kommer från familjer med svåra sociala förhållanden. Invandrarbarnens sociala och kulturella bakgrund är ofta betydligt stabilare än många av de svenska barnens. Medan många av de senare dras med ekonomiska, sociala och kulturella anpassningsproblem, brottas invandrarbarnen främst med språkligt–kulturella problem. Båda gruppernas anpassning till samhället försvåras allvarligt i denna situation. Det finns dessutom stor risk för att konflikter dem emellan växer fram.

Svenskarna har ofta svårt att känna sig hemma i områden där många invandrare bor. De som har möjlighet flyttar därifrån, något som ytterligare förstärker den etniska och socioekonomiska segregationen.

Det finns skäl att anta att åtgärder för att motverka den socioekonomiska segregationens effekter och deras uppkomst även kommer att leda till att nackdelarna med den etniska segregationen lindras.

4.6 Kommentarer

4.6.1 *Möjligheter till beskrivning*

Det vore i och för sig önskvärt att för praktisk planering närmare kunna precisera begreppen segregation och integration, dvs ensidighet respektive allsidighet i hushållssammansättningen. Det är emellertid tveksamt om det är möjligt eller ens önskvärt att *centralt* formulera en "integrationsnorm", bland annat därför att förutsättningarna skiftar avsevärt mellan och inom regioner och kommuner.

Vi har pekat på efter vilka egenskaper skiktningen bör studeras. Dessa är, något förenklat, ålder, socioekonomiska förhållanden och etnisk härkomst. Några av de ovan anförda exemplen visar att det med tillgängligt material hos kommunerna går att göra enkla beskrivningar av sådana socioekonomiska förhållanden som är av intresse för ett studium av bostadssegregationen.

Det geografiska området måste avgränsas. Våra exempel ovan har medvetet valts för att belysa bostadssegregationen på olika nivåer: inomregionalt för Stor-Stockholm; sektorsvis för Malmö kommun; upptagningsområden för skolor i Göteborg, Malmö, Norrköping, Örebro m fl kommuner; bostadsområden i Göteborg; statistikområden eller motsvarande i Uppsala.

Valet av geografisk avgränsning får ankomma på vad det är som skall beskrivas eller behandlas i det konkreta fallet. Från våra utgångspunkter är det naturligt att diskutera bostadsområdesnivån. Socialt samspel mellan de boende samt egenskaper hos området i fråga om utbud och efterfrågan av service o d behöver relateras till "bostadsområdet".

Vi har i avsnitt 3.1 lämnat en definition av begreppet bostadsmiljö, som i geografiskt avseende utgörs av bostaden och den del av dess omgivning som kan nås till fots. Ett bostadsområde kan vara både större och mindre än enligt en sådan avgränsning. Med bostadsområde kan man i dagligt tal avse en mindre stadsdel, men också en ort eller en gata. Den fysiska miljön, t ex homogen bebyggelse, trafikleder, topografi, har därvid betydelse, likaså hur bebyggelsen historiskt har vuxit fram.

Vid praktisk mätning blir man delvis beroende av den områdesindelning som kommunerna gör i fråga om statistikinsamling för sina olika slag av planeringsbehov. Indelningen torde i allmänhet vara väl anpassad till naturliga bostadsområden.

Med utgångspunkt i uppgifter om de skilda bostadsområdena bör en jämförande analys göras mellan varje enskilt bostadsområde och kommungenomsnittet, mellan bostadsområden samt mellan större delar inom kommunen. Om det ingår flera kommuner inom ett lokalt bostadsförsörjningsområde, bör skillnaden mellan dessa uppmärksammas kontinuerligt. Det förefaller naturligt att länsmyndigheterna, förutom kommunerna själva, följer dessa frågor. Det är inte minst viktigt med tanke på sådana kommuner som i sin helhet har en ensidig sammansättning av hushåll.

Först när bostadssegregation kontinuerligt blir föremål för kommunernas och läns- och landstingsorganens uppmärksamhet, kan några föränd-

ringar ske. För beskrivning av förhållandena erfordras inte något särskilt raffinerat vare sig i fråga om teori eller metoder. Med beskrivningar av faktiska förhållanden kommer också frågeställningarna i dagen och sannolikt även förslag till lösningar.

4.6.2 *Orsaker och verkningar*

Vi har i avsnitt 4.4 pekat på olika slag av orsaker till bostadssegregationen: lägenhetsbeståndet, befolkningstillväxten, strukturella förändringar i samhället samt val- och urvalsmekanismer av olika slag. De sistnämnda orsakas i sin tur både av skillnader i resurser och värderingar mellan olika individer.

En analys av segregation måste i det enskilda fallet bygga på lokala förhållanden. Det är då nödvändigt att ha kunskap om de *allmänna förutsättningar* som råder *för bostadsmarknaden* i stort.

Standarden i fråga om lägenheternas utrustning och utrymme har höjts avsevärt för flertalet hushåll. Som vi påpekar i avsnittet 5.2 har emellertid knappast någon utjämning skett mellan hushåll som har olika resurser. Det finns ett starkt samband mellan inkomst och utrymmesstandard. Hushåll med god ekonomi kan hålla sig med bostäder som medger en utrymmesstandard långt utöver gränsen för trångboddhet. Bostaden värderas högt av den enskilde och när ekonomin tillåter det, väljer hushållen en större bostad. Lägenhetssammansättningens betydelse är således uppenbar. Det finns flera drag i de senaste årtiondenas utveckling på bostadsmarknaden som verkar i segregerande riktning. Några exempel.

- Små lägenheter i produktionen av flerfamiljshus; stora lägenheter i småhusen.
- Pris- och kostnadsförhållandena i bostäder som byggts under olika år och i olika förvaltningsformer ger tröskeleffekter och styr flyttningsrörelserna.
- Uppkomsten av en marknad för s k gruppbyggda småhus, dvs småhus som uppförs i relativt stora och homogena områden.
- Omslaget från bostadsbrist till en situation med tomma lägenheter på några få år – tomma lägenheter som ofta är koncentrerade till vissa bostadsområden. Under den stora bostadsbristen fördelades bostäderna efter kö, till skillnad från vad som numera är vanligt. Köns sammansättning var sådan att i stort sett alla hushållsgrupper förekom i slumpmässig ordning.

Vi avstår från att närmare beröra den andra gruppen av orsaker: *de strukturella förändringarna* samhället genomgått under den senaste femticårsperioden. Under denna period har merparten av vårt nuvarande bostadsbestånd tillkommit. Möjligen skulle tidsgränsen sättas ännu längre tillbaka för att fånga in faktorer som är styrande förutsättningar ännu idag. Vi har emellertid inte haft anledning att göra en sådan tillbakablick. Det innebär *inte* att vi anser att samhällsförändringar som t ex näringslivets branschutveckling, kommunikationsväsendet, tillväxt resp tillbakagång av vissa ortstyper och landsdelar samt invandringens omfattning är

betydelselösa i detta sammanhang. Sådana förändringar är viktiga för segregationens uppkomst lika väl som för t ex inkomstfördelning, förvärvsfrekvens för män resp kvinnor och krav på offentlig service, faktorer som i sin tur påverkar bostadsefterfrågan och bostadsval. I avsnitt 3.5 samt i *bilaga B* belyser vi skillnader mellan orter i fråga om hushållens levnadsvillkor, skillnader som kan sägas vara effekter av sådana strukturella förändringar som vi här berört.

Val- och urvalsmekanismer går givetvis inte att frikoppla från lägenhetsbeståndet och dess egenskaper och från förändringarna i stort i samhället. Vi vill särskilt peka på två förhållanden på dagens bostadsmarknad. Det finns på många orter disponibla lägenheter i nyare flerfamiljshus och småhus. I kombination med påtagliga pris- och kvalitetsskillnader ger detta underlag för selektionsmekanismer. Möjligheten att välja mellan olika bostadsalternativ skiljer sig vidare mellan olika hushåll. En koncentration av boende som har haft små valmöjligheter i vissa bostadsområden verkar segregerande och ger dåliga förutsättningar för ett fungerande socialt liv.

4.6.3 *Avslutande synpunkter*

En fråga som ofta ställs är: har segregationen ökat eller minskat på senare år? Svaret blir helt beroende av vilka värderingar man har för bedömningen och vilket tidsperspektiv man betraktar. På en bostadsmarknad som i övrigt fungerar relativt väl är det emellertid särskilt två yttringar av bostadssegregation som med rätta har blivit mycket uppmärksammade. De är exempel på vad som kan kallas hårdsegregation.

Segregation i form av stor andel resurssvaga hushåll i vissa bostadsområden ger upphov till sociala störningar och försämrad service, kvantitativt och kvalitativt. Dessa hushåll har haft liten valfrihet vid bostadsvalet – en effekt som förstärks av att de som upplåter bostäder ställer villkor på vem som skall erbjudas bostad. Om invandrarkoncentrationen är stor i sådana områden, förstärks de sociala konflikterna. I bostadsområden med i och för sig bra lägenheter, rimlig lägenhetsfördelning och i övrigt acceptabla förutsättningar uppkommer således en fysisk och social förslitning. De som kan, flyttar därifrån. Området blir än mer instabilt. En ond cirkel är igång, om inte motåtgärder sätts in i form av satsningar på den fysiska och sociala miljön och på verksamheter av olika slag.

I s k fina bostadsområden förbättras å andra sidan områdets anseende successivt. Goda yttre förutsättningar, t ex i form av bra läge eller vacker utsikt – faktorer som bidragit till ett ursprungligen gott anseende – bidrar till attraktiviteten. Värdestegring på småhus och förmedling av ledigblivna hyreslägenheter, som i stor utsträckning sker genom informella kontakter, skiktar gruppen köpare och hyresgäster. Detta behöver inte i och för sig innebära att en djupare social gemenskap mellan de boende uppstår. Det sociala samspelet karakteriseras emellertid av förhållandevis få konflikter.

Vi anser att båda dessa typer av segregation från samhällssynpunkt är lika negativa. De senast beskrivna bostadsområdena ger t ex dem som bor

där bristande förutsättningar för inblick och inlevelse i andra gruppers levnadsförhållanden och bristande kunskaper om samhället i stort. Den ojämlikhet som är en följd av skillnader i inkomster och förmögenhet förstärks i själva boendet.

Detta behöver angripas både som en fråga om inkomst- och förmögenhetsfördelning och som ett bostadspolitiskt problem. Det förra får ses på mycket lång sikt – någon radikal utjämning av inkomsterna har inte skett under efterkrigstiden.

De mål för en allsidig hushållssammansättning som uttrycks i boendeutredningens direktiv är att skapa förutsättningar för förståelse mellan olika befolkningsgrupper och för ett jämnare utnyttjande av service av olika slag. Bortsett från att det krävs långtgående fördelningspolitiska förändringar för att en sådan integration skall uppkomma, finns det skäl att ifrågasätta om förståelse mellan grupper kan åstadkommas om inte samtidigt levnadsvillkoren blir mer lika, i första hand genom förbättringar för de sämst ställda. Att enbart bo tillsammans samtidigt som det finns stora skillnader i ekonomiska och politiska resurser, i fritid, i försörjningsbörda, i arbetsmiljö bidrar inte med säkerhet till en attitydförändring mot ökad förståelse – åtminstone inte mellan vuxna. Däremot har skolsegregationsstudierna visat att barns attityder kan påverkas – skolbarn som är i minoritet inom en klass påverkas t ex av majoriteten vid linjeval och yrkesval.

För att likvärdiga levnadsbetingelser skall åstadkommas för alla grupper erfordras åtgärder av genomgripande slag. Om det skall vara möjligt att erhålla allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena krävs dessutom riktade åtgärder till de sämst ställda grupperna.

Också åtgärder inom bostadspolitikens ram behöver vidtas för att motverka en utveckling mot bostadssegregation. Det kan ske i form av ändrade pris- och bostadskostnadsförutsättningar, kvalitetsförbättringar i vissa bostadsområden, ändrad lägenhetssammansättning, översyn av den ekonomiska och formella tillgängligheten för vissa hushållsgrupper till de olika upplåtelseformerna o d. Kommunens bostadsförsörjningsåtgärder, den fysiska och ekonomiska planeringen och genomförandet, måste inriktas på att skapa likvärdiga bostadsmiljöer. De bostadspolitiska aspekterna behandlas ytterligare i *kapitel 6*.

De bostadspolitiska åtgärderna kan öka förutsättningarna för och avlägsna fysiska hinder mot allsidig hushållssammansättning. Sådana åtgärder kan dock aldrig skapa någon garanti för att inte segregation ändock uppkommer av andra orsaker.

5 Lägenheter och hushåll – nuläge och förändringar

5.1 Inledning

Vi betonar ofta att bostadsförhållandena i hög grad är beroende av byggnadernas långa livslängd. De bostäder som byggs av en generation måste användas också av de närmast följande och bestämmer delvis dessas bostadsstandard. Större förändringar tar därför mycket lång tid att genomföra.

De faktiska bostadsförhållandena kan möjligen tyckas tala emot dessa påståenden. År 1970 bodde således halva befolkningen i lägenheter som var högst 20 år gamla. Ungefär tre fjärdedelar hade bostäder som tillkommit efter 1930, alltså efter det moderna stadsbyggandets genombrott.

Uppgifterna måste ses mot bakgrund av den omdaning av samhällsförhållandena och den förändring av bosättningsmönstret som har ägt rum under de senaste 3–4 decennierna. Urbaniseringen och den tekniska utvecklingen har ändrat arbetsförhållandena och de materiella resurserna har ökat snabbt. Detta har på ett avgörande sätt förändrat familjesituationen och hushållsbildningen. Demografiska faktorer såsom ökande livslängd och variationer i födelsetalen mellan olika perioder har också haft stor betydelse. Bostadspolitiken och socialpolitiken har i huvudsak tillkommit under samma tid och gett andra förutsättningar för bostadsförsörjningen än under tidigare perioder.

Urbaniseringen som vi berör något i avsnitt 3.5 innebar att tätorternas folkmängd ökade mellan åren 1945 och 19701970 med omkring 2,5 miljoner medan folkmängden i glesbygder minskade med drygt 1 miljon. Denna förskjutning av befolkningen har givetvis starkt bidragit till behovet av nya lägenheter i tätorterna samtidigt som antalet äldre i glesbygder minskat.

Den ekonomiska standardhöjningen kan uttryckas med att hushållsinkomsten för t ex en tvåbarnsfamilj synes ha ungefär tredubblats i fast penningvärde på 25–30 år. Detta har skett samtidigt med att en stor del av kostnaderna för barnens utbildning och konsumtion har överförts från den privata till den gemensamma sektorn.

Ett väsentligt inslag i den ekonomiska utvecklingen är att vi under 1940-talet uppnådde i huvudsak full sysselsättning och därefter har haft endast korta perioder med större arbetslöshet. Det relativa antalet förvärvsarbetande har ökat bland kvinnor.

Den ekonomiska utvecklingen har emellertid också präglats av stark inflation som medfört stora påfrestningar för bostadsförsörjningen. Inflationen har inneburit att nyproduktionen kommit i ett svårt konkurrensläge i förhållande till det äldre beståndet. Utformningen av bostadspolitiken har i hög grad påverkats av dessa problem.

Betydelsen av förändringar i befolkningens sammansättning och i hushållsbildningen kan sammanfattande belysas av att antalet lägenheter mellan åren 1945 och 1970 ökade med 51 % medan folkmängden ökade med endast 21 %. Denna stora differens förklaras av två faktorer. Folkmängden i de hushållsbildande åldrarna över 20 år har relativt sett ökat mer än totalfolkmängden. Tillväxten har varit särskilt stor i högre åldrar där en stor del av antalet personer har egna lägenheter. Samtidigt har hushållsbildningen relativt sett ökat i alla åldrar. Barn flyttar tidigare än förr från föräldrahemmet och inneboendesystemet har praktiskt taget upphört.

Förändringarna i befolkningens sammansättning har haft olika stor betydelse under olika perioder. Den vuxna befolkningen ökade mest under 1960-talet och relativt starkt även under 1940-talet, med drygt 60 000 respektive drygt 40 000 personer om året. Under 1950-talet var ökningen svag, liksom under den hittills förflutna delen av 1970-talet.

Förändringarna i befolkningens sammansättning och hushållsbildning har medfört att hushållen blivit i genomsnitt allt mindre, en minskning från 315 till omkring 250 personer per 100 hushåll under de senaste 30 åren. Till stor del förklaras detta av att antalet äldre hushåll har ökat. Dessa är små och har genomsnittligt förhållandevis stort bostadsutrymme per person. Förändringen av åldersfördelning och hushållsstorlek har tillsammans med den ökade ekonomiska standarden och bostadspolitiska åtgärder resulterat i en stark ökning av utrymmesstandarden. Antalet rumsenheter i bostadsbeståndet har således mellan åren 1945 och 1975 ökat med omkring 6,5 miljoner, dvs i stort sett fördubblats medan folkmängden ökat med 1,5 miljoner.

I vissa avseenden kan vi vänta oss att utvecklingsdrag av samma karaktär som vi har skildrat kommer att bestå även under följande årtionde. Det gäller främst förändringar av befolkningens åldersfördelning och ekonomiska faktorer, som bidrar till ökad efterfrågan på bostadsutrymme. I andra avseenden kan man förutse en annan utveckling än tidigare. Urbaniseringsprocessen får en annan karaktär, vilket har betydelse för förändringarna i bosättningsmönstret i stort. Viktigare torde dock vara att tillväxten av antalet hushåll totalt sett väntas bli svagare och att bostadsproblemen inte i samma grad som tidigare kan lösas genom nybyggnad.

Som vi inledningsvis påpekade har vi nu ett mycket stort bestånd av bostäder med lång återstående användningstid. Det ligger i orter som i huvudsak kan antas komma att bevara sin nuvarande struktur. En väsentlig uppgift blir därför att omforma detta bestånd så att det passar en ny generation och tillgodoser de anspråk vi vill ställa från bostadspolitiska utgångspunkter.

5.2 Förhållanden år 1975

5.2.1 *Källor*

Den senaste folk- och bostadsräkningen (FoB) gjordes hösten 1970. Därför måste en belysning av bostadsförhållandena fem år senare utgå från uppgifter som i vissa avseenden är inaktuella. Vi har försökt att uppskatta utvecklingen under perioden efter 1970. För detta ändamål har vi använt dels vissa statistiska undersökningar, främst uppgifter om lägenhetsproduktionen och de årliga bostads- och hyresundersökningarna (BHU), dels information av mera allmän karaktär. Vi har också gjort vissa jämförelser med utvecklingen under närmast föregående femårsperiod med utgångspunkt i uppgifter från FoB 65 och 70 samt i statistiska centralbyråns (SCB) undersökning av avgången av lägenheter mellan 1965 och 1970.

Beskrivningen i det följande är avsedd att belysa situationen vid slutet av år 1975. Med hänsyn till det delvis bräckliga underlaget för våra antaganden kan beskrivningen givetvis inte göra anspråk på att vara exakt.

5.2.2 *Hus och lägenheter*

Kalkylförutsättningar

Våra kalkyler utgår från FoB 70:s uppgifter om lägenhetsbeståndets storlek och sammansättning. Till beståndet enligt FoB 70 har lagts nyproduktionen under månaderna november–december 1970 samt åren 1971–1975 och frånd ragits en beräknad avgång av lägenheter under samma period.

Ett viss tillskott av lägenheter har skett också på annat sätt än genom nybyggande. Bl a har fritidsbostäder blivit permanenta bostäder och lägenheter som använts som kontor och liknande återgått till att utnyttjas för bostadsändamål. Det saknas underlag för att bedöma hur många lägenheter som har tillkommit på sådant sätt. Med säkerhet är dock antalet litet. Vi har därför avstått från att införa detta tillskott i våra kalkyler.

Ökningen av antalet lägenheter, fördelningen på hustyper m m som följd av nyproduktion är känd åren 1970–74 och kan uppskattas med god säkerhet även för år 1975. Antalet färdigställda lägenheter är känt i sin helhet t o m 1974 och även för de första månaderna av år 1975. Dessutom finns uppgifter om pågående bostadsbyggande. Med hjälp av dessa kan färdigställandet uppskattas med god precision också för den återstående delen av perioden.

Ovissheten är däremot större om avgången av lägenheter. BHU, som omfattar hyres- och bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus, ger viss vägledning för ett antagande om avgången i denna del av beståndet. För småhusens del finns inga senare uppgifter om avgången än från perioden 1965–1970.

Våra kalkyler utgår från följande:

Tabell 5.1 Orsakerna till avgång av lägenheter mellan åren 1965 och 1970

Avgångsorsak	Procentuell fördelning	
	Småhus	Flerfamiljs-hus
Rivning eller planerad rivning	19	56
Sammanslagning	27	20
Övergång till annan användning än som permanent bostad	43	20
därav som fritidsbostad	35	3
Övergivande	8	3
Okänd anledning	3	1
Summa	100	100

– för småhus byggda före år 1966 antas samma relativa nettoavgång mellan åren 1970 och 1975 som mellan åren 1965 och 1970. Någon avgång antas inte ha skett i hus byggda efter år 1965.
– för övriga hus antas en årlig nettoavgång av samma relativa storlek som framkommer med ledning av uppgifter från BHU 69 och 73.

Avgång kan ske av flera olika anledningar: lägenheter kan rivas, mindre lägenheter kan slås samman till större, lägenheter kan användas för annat ändamål än permanent bostad (t ex för kontorsändamål eller som fritidsbostäder), lägenheter överges i vissa fall. Orsakerna till avgången mellan åren 1965 och 1970 redovisas i *tabell 5.1*.

Av de drygt 200 000 lägenheter som försvann mellan åren 1965 och 1970 fanns 60 % i småhus. Drygt hälften av dessa småhuslägenheter låg i glesbygd.

Antal lägenheter år 1975 och fördelningen på hustyp

Nyproduktionen under perioden november 1970–december 1975 kan beräknas till 470 000 lägenheter. Detta innebär en viss minskning, med 2 %, i förhållande till föregående femårsperiod.

Nettotillskottet är betydligt lägre på grund av den avgång som har skett. Det torde ligga mellan 250 000 och 300 000 lägenheter. Beståndet vid slutet av år 1975 kan därför beräknas omfatta närmare 3,5 milj lägenheter, se *tabell 5.2*.

Tabell 5.2 Lägenhetsbeståndets omfattning och fördelning på hustyper åren 1970 och 1975. 1 000-tal lägenheter

	Småhus	Övriga hus	Samtliga
Bestånd år 1970 (FoB 70)	1 340	1 840	3 180
Nyproducerade 1971–1975 samt nov.–dec. 1970	210	260	470
Avgångna 1971–1975 samt nov.–dec. 1970	70	120	190
Bestånd år 1975	1 480	1 980	3 460

Drygt 40 % av lägenheterna finns i småhus, vilket är ungefär samma andel som 1970. Den kraftiga ökningen av andelen nybyggda småhuslägenheter under senare år har ännu inte hunnit ge något särskilt tydligt utslag i beståndet som helhet. Däremot torde andelen småhus inom de större tätorterna ha ökat med någon procentenhet. Praktiskt taget hela tillskottet av småhuslägenheter har nämligen skett där, under det att avgången i stor utsträckning skett i glesbygden.

Den angivna nettoökningen är ungefär lika stor som under den föregående femårsperioden. Eftersom nyproduktionen av lägenheter genomsnittligt sett har legat på en något lägre nivå på 1970-talet än under senare hälften av 1960-talet, är det förhållandevis höga nettotillskottet en konsekvens av att vi räknat med en något lägre avgång. Skillnaden de två femårsperioderna emellan är dock så liten, att den ligger inom den osäkerhetsmarginal som kalkyler av detta slag med nödvändighet medför.

Vi vill lämna några kommentarer till resultatet mot bakgrund av uppgifterna i tabell 5.1 om avgången under den föregående femårsperioden.

Avgången genom *rivningar* torde ha varit lägre under perioden 1971–1975 än under femårsperioden dessförinnan. Tillgängliga uppgifter tyder på detta. Rivningar sker som följd av ändrad markanvändning eller när förbättring inte kan komma ifråga – det senare därför att huset är gammalt och i dålig kondition eller så beläget att det är svårt att använda som permanent bostad. I glesbygden förekommer det att hus överges utan att det omedelbart rivs. De förbättrade möjligheterna att bygga om dåliga lägenheter med statliga lån talar för att benägenheten att riva kan ha minskat. De kan dock knappast ha haft någon större inverkan på utvecklingen under första hälften av 1970-talet.

Sammanslagningar av lägenheter i småhus sker genom att tvåfamiljshus förändras till bostad för ett hushåll. Detta kan kräva ombyggnad men också ske utan några större förändringar av lägenheterna. Antalet lägenheter i tvåfamiljshus utgjorde år 1970 inte mer än 6 % av samtliga bostadslägenheter.

I flerfamiljshusen torde sammanslagningar i allmänhet göras i anslutning till annan ombyggnad eller förbättring. De nyssnämnda förbättrade möjligheterna att finansiera ombyggnad med hjälp av statliga lån talar för att sammanslagningarna kan ha ökat. Ökningen är dock hittills med säkerhet mycket liten. Under de kommande åren torde däremot sammanslagningar få ökad betydelse. I de flerfamiljshus, för vilka statliga lån för ombyggnad beviljades under perioden juli 1973–februari 1974, beräknades antalet lägenheter minska med ca 10 % efter ombyggnaden. Det bör framhållas att avgången här mäts i antal lägenheter. Någon större förändring sker sällan i fråga om antalet rumsenheter eller golvyta men utrymmet för bostadsändamål disponeras på ett annat sätt.

En ökande ombyggnadsverksamhet kan också medföra att fler lägenheter än tidigare *evakueras*. Detta har registrerats som avgång i våra kalkyler. Sådana lägenheter återkommer emellertid i beståndet, när upprustningen är avslutad.

Vissa bostäder får en *annan användning*. För småhusen sker detta

vanligtvis genom att de blir fritidsbostäder. Denna typ av avgång varierar mellan olika delar av landet. Det finns inte något som talar för att en större förändring inträffat sedan perioden 1965–1970.

Ett antal bostadslägenheter i flerfamiljshus förvandlades under 1960-talet till kontor och liknande. Sannolikt är att detta blivit mindre vanligt under 1970-talet, bl a som följd av konjunkturutvecklingen. Det är också känt att tillgången på kontorslokaler i de större orternas centralare delar är god i dag.

Våra kalkyler pekar på att avgångens fördelning mellan småhus och flerfamiljshus kan ha ändrats sedan 1960-talets senare hälft. Som ovan angivits föll då 60 % av avgången på småhusen. Under perioden 1970–1975 tycks förhållandena bli ungefär de omvända med en större avgång i flerfamiljshusen. Av det ovan anförda framgår dock att uppgifterna är mycket osäkra.

Genomsnittlig lägenhetsstorlek och beståndets fördelning på lägenhetstyper

Som ovan nämnts färdigställs färre lägenheter under perioden 1971–1975 än under femårsperioden dessförinnan. Antalet har sjunkit under perioden från 104 000 år 1970 till drygt 85 000 år 1974. En ytterligare minskning kan väntas under innevarande år.

Produktionen mätt i antal rumsenheter har förändrats på ett delvis annat sätt. Mellan åren 1970 och 1971 minskade antalet färdigställda rumsenheter men ökade därefter åter under ett par år. Mellan åren 1973 och 1974 sjönk antalet på nytt och en ytterligare nedgång är att vänta för år 1975, *tabell 5.3*. Förklaringen till att antalet rumsenheter inte visar samma kontinuerliga och snabba nedgång som antalet lägenheter ligger i att lägenheternas storlek ändrades samtidigt som produktionen av småhus ökade. Detta har vi utförligt belyst i tidigare betänkanden (SOU 1973:50 och 1974:17). Den utveckling som vi beskrivit i dessa betänkanden har fortsatt.

De lägenheter som har avgått ur beståndet har enligt de bedömningar vi gjort, bl a med ledning av uppgifterna i BHU, mestadels varit små. En stor del av dem saknade kök eller bestod av ett rum och kök.

Tillskottet av stora lägenheter och avgången av små har höjt den genomsnittliga lägenhetsstorleken. Våra beräkningar tyder på att antalet

Tabell 5.3 Antal lägenheter och rumsenheter i nyproduktionen åren 1966–1975.

År	1 000-tal lägenheter	1 000-tal rumsenheter
1966–70 (genomsnitt per år)	103	398
1971	107	408
1972	104	409
1973	97	414
1974	85	381
1975 beräknat	75	360

Tabell 5.4 Lägenhetsfördelningen i småhus och övriga hus åren 1965, 1970 och 1975.

Lägenhetstyp	Procentuell andel lägenheter i								
	småhus			övriga hus			samtliga hus		
	1965	1970	1975	1965	1970	1975	1965	1970	1975
1 rk el mindre	9	6	3	35	29	26	23	19	16
2 rk	21	16	12	34	34	35	29	27	25
3 rk	28	26	23	22	26	28	25	26	26
4 rk	23	27	30	6	8	8	14	16	18
5 rk el större	17	25	32	3	3	3	9	12	15
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100	100

rumsenheter ökar med 13 % under åren 1970–1975, vilket är något mindre än under föregående femårsperiod. Ökningen torde bli ungefär dubbelt så stor i småhusen som i flerfamiljshusen.

En fortsatt förskjutning mot större lägenheter har naturligtvis blivit följden av inriktningen av nyproduktion och ombyggnad under den aktuella perioden. Den kan dock inte antas vara väsentligt annorlunda än under föregående femårsperiod, som framgår av *tabell 5.4*. Som helhet betraktat har beståndets förändringar inneburit att förutsättningarna att förbättra hushållens utrymmesstandard ökat avsevärt. Det är emellertid uppenbart att de hushåll som önskar eller behöver större lägenheter än tre rum och kök i huvudsak måste rikta sin efterfrågan mot småhus för att få behovet tillgodosett. Det i stort sett motsatta förhållandet gäller för de hushåll som önskar mindre lägenheter. Större delen av dessa finns i flerfamiljshus. Den enda lägenhetstyp som någorlunda ofta förekommer i båda hustyperna är tre rum och kök. Antalet nybyggda lägenheter av den storleken i småhus är dock litet.

Småhuslägenheter är med få undantag upplåtna med äganderätt och lägenheter i flerfamiljshus med hyres- eller bostadsrätt.

Det är bara de allra minsta lägenheterna som beräknas minska i antal mellan åren 1970 och 1975. Den utvecklingen påbörjades långt tillbaka i tiden. Alla övriga lägenhetstyper torde komma att öka i antal. Detta gäller således även lägenheter på två rum och kök, som minskar relativt sett. Den största ökningen uppvisar lägenheter om fem eller flera rum och kök. Dessa lägenheter torde komma att öka med mer än en tredjedel eller med nära 150 000. De finns praktiskt taget helt och hållet i småhus och upplåts med äganderätt.

Lägenheternas utrustningsstandard

Uppgifter i BHU visar att en stor del av de flerfamiljshuslägenheter som försvunnit ur beståndet sedan år 1970 varit omoderna eller halvmoderna.[1] Med ledning av erfarenheter från tidigare perioder har vi antagit att detta även gäller avgången i småhusen. Avgången bör alltså ha minskat det bristfälliga beståndet avsevärt.

[1] Med modern avses lägenhet i kvalitetsgrupp 1–2 enl FoB.

Med halvmodern avses lägenhet i kvalitetsgrupp 3 enl FoB, dvs med vatten, avlopp, centralvärme och wc utan dusch eller bad.

Med omodern avses lägenhet i kvalitetsgrupp 4–7 enl FoB, dvs lägenhet som förutom dusch eller bad också saknar vatten/avlopp eller centralvärme eller wc.

Tabell 5.5 Lägenhetsbeståndets fördelning i kvalitetshänseende år 1970 och uppskattad fördelning år 1975

	År 1970		År 1975	
	1 000-tal lägenheter	%	1 000-tal lägenheter	%
Småhus				
Moderna	950	72	1 200	82
Halvmoderna	120	9	115	8
Omoderna	250	19	145	10
Övriga hus				
Moderna	1 505	82	1 760	89
Halvmoderna	200	11	160	8
Omoderna	135	7	60	3

En avgång av lägenheter med otillfredsställande standard och en hög nyproduktion har naturligtvis avsevärt ökat antalet lägenheter med god utrustning. Härtill kommer att en hel del äldre lägenheter har byggts om. Kalkyler över ombyggnadsverksamhetens effekter bygger på ett ganska osäkert underlag. En löpande statistik över ombyggnader saknas ännu.

Vår bedömning är att 20 000–25 000 lägenheter i flerfamiljshus och drygt 70 000 lägenheter i småhus har moderniserats under perioden 1970–1975. Det är en betydande ökning för flerfamiljshusens del och en viss tillbakagång vad gäller småhusen i jämförelse med närmast föregående femårsperiod.

Vid slutet av år 1975 kommer det att finnas kvar mellan 450 000 och 500 000 omoderna eller halvmoderna lägenheter. Mer än hälften av dem finns i småhus. Av lägenheter som försvinner under femårsperioden t o m 1975 torde flertalet vara omoderna. Minskningen av de omoderna lägenheterna torde ha skett i snabbare takt än för de halvmoderna. *Tabell 5.5* ger en sammanfattning av lägenhetsbeståndets uppskattade fördelning i kvalitetshänseende vid slutet av år 1975.

Vi vill avslutningsvis understryka att det sätt på vilket lägenhetsbeståndets kvalitet redovisas statistiskt är mycket grovt. Åtskilliga brister kan komma att döljas härigenom. Även bland de moderna lägenheterna finns sådana som behöver förbättras i väsentlig grad. Bostadsmiljöns egenskaper finns inte alls registrerade. Det är uppenbart att där förekommer brister som kan vara lika allvarliga som låg utrustningsstandard i själva lägenheten. Det måste också betonas att här inte berörts det ombyggnadsbehov som följer av en strävan att öka allsidigheten i lägenhetssammansättningen.

5.2.3 *Bostadspriser och upplåtelseformer*

I Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17) beskrev vi prisstrukturen på bostadsmarknaden som helhet och på dess olika delmarknader. Såväl regionala skillnader som skillnader mellan upplåtelseformerna berördes. Beskrivningen är i sina huvuddrag alltjämt aktuell och skall därför inte upprepas här. Eftersom det nu finns tillgång till senare uppgifter än de

som åberopas i SOU 1974:17 skall vi något belysa prisförändringarna under senare år. Underlaget är hämtat från BHU. Den senaste undersökningen avser förhållandena år 1973. Sedan dess har bostadspriserna dock stigit åtskilligt.

Förutom de lägenheter som nämns i det följande finns ett antal, uppskattningsvis ca 5 % av samtliga, som är upplåtna i andra hand m m.

Lägenheter upplåtna med hyresrätt

Ungefär 45 % av bostadsbeståndet är lägenheter upplåtna med hyresrätt. Dessa finns huvudsakligen i flerfamiljshus belägna i tätorter. Antalet hyreslägenheter i en årsproduktion har minskat under 1970-talet, från drygt 60 000 år 1970 till ca 30 000 år 1974.

Hyran inkl bränsle för en genomsnittslägenhet låg år 1973 på knappt 5 000 kr och hade ökat med 36 % sedan år 1969. Förändringen är påverkad såväl av förändringar i beståndets regionala fördelning som av förändringar av lägenheternas storlek och kvalitet. Som jämförelse kan nämnas att konsumentprisindex under motsvarande period ökade med 34 %.

Hyresnivån är olika i olika delar av landet. Den är högre i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg än i övriga regioner. Någon nämnvärd förändring av den regionala spridningen har inte inträffat under senare år, *tabell 5.6*. Också i nyproduktionen finns regionala prisskillnader av motsvarande slag.

Tabell 5.6 Medelhyra åren 1969 och 1973 för lägenheter av olika storlek i olika regioner

Lägenhetstyp	Medelhyra, kr/år		Index år 1973 (1969=100)
Region	1969	1973	
2 rk			
Stor-Stockholm	3 700	4 900	133
Stor-Göteborg	3 500	4 800	137
Övriga kommuner			
>50 000 inv	3 300	4 400[a]	134
≤50 000 inv	3 200	4 300[a]	134
3 rk			
Stor-Stockholm	5 400	7 000	131
Stor-Göteborg	5 100	6 700	129
Övriga kommuner			
>50 000 inv	4 800	6 100[a]	128
≤50 000 inv	4 500	5 900[a]	130
4 rk			
Stor-Stockholm	6 700	8 500	127
Stor-Göteborg	6 400	8 000	124
Övriga kommuner			
>50 000 inv	5 900	7 400[a]	125
≤50 000 inv	5 500	7 000[a]	127

[a] Avser övriga kommuner med resp >75 000 och ≤75 000 invånare.

Det kan noteras att de mindre lägenheternas pris genomsnittligt har ökat snabbare än de större. Förändringen förklaras till största delen av att många små och dåligt utrustade lägenheter rivits och andra moderniserats. Utjämningen medför emellertid att hyresökningen blir mindre än tidigare för de hushåll som vill förbättra sin utrymmesstandard.

Bland de äldsta lägenheterna har en hel del moderniserats. Fyra års nyproduktion har kommit till. Genomsnittshyran för samtliga lägenheter av en viss storlek, t ex 2 rk, har därför stigit mer än genomsnittshyran för lägenheter av samma storlek från en viss byggnadsperiod.

På en lokal bostadsmarknad varierar hyrorna, förutom med kvalitet och storlek, också med byggnadsåret. Yngre lägenheter är dyrare än äldre. Huruvida detta är ett uttryck för s k hyressplittring i den meningen att lägenheter som från konsumentens synpunkt är likvärdiga betingar olika pris kan dock inte bedömas enbart med utgångspunkt i de uppgifter som finns i BHU. Konsumenterna värderar givetvis också andra egenskaper i bostaden än antalet rum och förekomsten av ett antal utrustningsdetaljer. En betydelsefull faktor bland flera är bostadens läge i förhållande till arbetsplatser och service. Byggnadsåret kan på åtskilliga orter i grova drag ge anvisning om läget: de yngre lägenheterna är vanligtvis mindre centralt belägna inom en region än de äldre. Eftersom priset för yngre lägenheter är högre än för äldre, förstärks intrycket av att en prissplittring föreligger. Som *tabell 5.7* visar har dock skillnaderna i pris minskat något från år 1969 till år 1973. Tabellen visar också att det finns regionala variationer även i detta avseende.

Tabell 5.7 Relativa hyror för lägenheter om 2 och 3 rk från olika byggnadsperioder. Indextal, byggnadsår 1941–1950 = 100

Lägenhetsstorlek	Stor-Stockholm		Stor-Göteborg		Hela riket	
Byggnadsår	1969	1973	1969	1973	1969	1973
2 rk						
1941–1950	100	100	100	100	100	100
1951–1960	123	117	124	120	121	117
1961–1965	154	136	144	136	143	134
1966–1970	185[a]	168	179[a]	159	169[a]	155
1971–1972	–	161	–	164	–	157
1973[b]	–	164	–	181	–	167
3 rk						
1941–1950	100	100	100	100	100	100
1951–1960	123	117	117	112	120	116
1961–1965	149	138	135	127	138	129
1966–1970	178[a]	157	166[a]	150	162[a]	148
1971–1972	–	156	–	151	–	149
1973[b]	–	159	–	168	–	155

[a] Åren 1966–1968.
[b] Avser inflyttningshyran.

Lägenheter upplåtna med bostadsrätt

Knappt 15 % av alla lägenheter upplåts med bostadsrätt. De flesta finns i flerfamiljshus i tätorter. Under de senaste åren har produktionen av lägenheter med bostadsrätt minskat kraftigt. År 1970 färdigställdes drygt 17 000 sådana lägenheter, år 1973 knappt 10 000.

Bostadsrättslägenheter har till skillnad från hyreslägenheter både ett förvärvspris och ett löpande pris, årsavgiften till bostadsrättsföreningen. För nybyggda lägenheter är förvärvspriset lika med grundavgiften. Överlåtelsepriserna för bostadsrättslägenheter bestäms i övrigt huvudsakligen av marknadsmässiga villkor.

Den genomsnittliga årsavgiften för en bostadsrättslägenhet var år 1969 3 700 kr och år 1973 4 600 kr. Ökningen var 24 %. Den var alltså lägre för dessa lägenheter än för hyreslägenheterna under motsvarande period. Utvecklingen av bostadsrättsavgifterna är inte direkt jämförbar med hyresutvecklingen. Att de förstnämnda ökat svagare beror till en del på att lägenheterna är yngre och därför inte behövt moderniseras i samma utsträckning som hyreslägenheterna. Bostadsrättshavare svarar också i viss utsträckning själva för lägenheternas underhåll och standardhöjning.

På samma sätt som för hyreslägenheter finns regionala prisskillnader för bostadsrättslägenheter. Priserna är högst i Stor-Stockholm och Stor-Göteborg såväl i det äldre beståndet som i nyproduktionen.

Prisskillnaderna mellan bostadsrättslägenheter av olika storlek har minskat. De mindre lägenheternas pris har ökat mer än de större i likhet med vad som konstaterades för hyreslägenheter.

Tabell 5.8 Genomsnittlig årsavgift 1969 och 1973 för bostadsrättslägenheter av olika storlek i olika regioner

Lägenhetstyp	Genomsnittlig årsavgift, kr/år		Index år 1973 (1969=100)
Region	1969	1973	
2 rk			
Stor-Stockholm	3 400	4 200	125
Stor-Göteborg	3 400	4 300	125
Övriga kommuner			
>50 000 inv	3 100	3 900	126
≤50 000 inv	3 300	4 000	121
3 rk			
Stor-Stockholm	5 000	6 100	123
Stor-Göteborg	4 800	5 800	121
Övriga kommuner			
>50 000 inv	4 500	5 500[a]	122
≤50 000 inv	4 300	5 200[a]	121
4 rk			
Stor-Stockholm	6 300	7 500	120
Stor-Göteborg	6 100	7 300	120
Övriga kommuner			
>50 000 inv	5 500	6 600[a]	120
≤50 000 inv	5 400	6 400[a]	120

[a] Avser övriga kommuner med resp >75 000 och ≤75 000 invånare.

Tabell 5.9 Relativa årsavgifter för bostadsrättslägenheter om 2 och 3 rk från olika byggnadsperioder. Indextal, byggnadsår 1941–1950=100

Lägenhetsstorlek	Stor-Stockholm		Stor-Göteborg		Hela riket	
Byggnadsår	1969	1973	1969	1973	1969	1973
2 rk						
1941–1950	100	100	100	100	100	100
1951–1960	134	126	125	122	126	121
1961–1965	141	139	148	138	146	138
1966–1970	179[a]	178	178[a]	171	176[a]	173
1971–1972	–	188	–	176	–	180
1973[b]	–	186	–	205	–	207
3 rk						
1941–1950	100	100	100	100	100	100
1951–1960	135	131	109	105	124	120
1961–1965	158	154	125	116	141	132
1966–1970	197[a]	193	155[a]	144	173[a]	166
1971–1972	–	194	–	150	–	172
1973[b]	–	203	–	164	–	187

[a] Åren 1966–1968.
[b] Avser årsavgiften vid inflyttningen.

I *tabell 5.8* redovisas uppgifter för bostadsrättslägenheterna av motsvarande slag som presenterades för hyreslägenheterna i tabell 5.6. Vid en jämförelse mellan de två tabellerna bör hållas i minnet, förutom skillnaderna i bostadsbeståndets ålder, att ränta på eget insatt kapital inte medräknats i årsavgiften för bostadsrättslägenheterna.

När det gäller lägenheter upplåtna med bostadsrätt är det inte möjligt att tala om en prissplittring i samma mening som när det gäller hyresrättslägenheter. De skillnader i årsavgifter som finns mellan från konsumentsynpunkt likvärdiga lägenheter kapitaliseras och kommer till reellt uttryck i överlåtelsepriserna. Tyvärr saknas det statistik över överlåtelsepriser som skulle kunna belysa läget och förändringar inom olika delar av beståndet.

De löpande årsavgifterna för olika årgångar av bostadsrättslägenheter uppvisar, som framgår av *tabell 5.9*, större skillnader än priserna för hyreslägenheter. Någon utjämning tycks heller inte ha skett mellan åren 1969 och 1973. De förhållandevis stora skillnaderna i årsavgifter skapar i förening med lägesfördelar förutsättningar för kapitalöverföringar till de tidigare bostadsrättshavarna i samband med överlåtelser av äldre lägenheter.

Lägenheter upplåtna med äganderätt

Ca 35 % av alla lägenheter bebos av hushåll som själva äger sin bostad. Lägenheterna är nästan uteslutande belägna i småhus.

Prisstrukturen inom denna del av beståndet belystes i SOU 1974:17 med preliminära uppgifter ur vår egen småhusundersökning. De avsåg förhållandena år 1972. Några aktuellare uppgifter än dessa finns inte att

tillgå. Vi hänvisar därför till vårt tidigare betänkande och en utförligare redogörelse för småhusundersökningens uppläggning och resultat som lämnas i *bilaga A* till detta betänkande (SOU 1975:52).

5.2.4 *Hushållens bostadsstandard*

I avsnitt 5.2.2 redovisar vi att antalet relativt stora lägenheter har ökat avsevärt och att beståndet av omoderna lägenheter torde ha reducerats ganska kraftigt. Vi skall i det följande försöka belysa hur denna totala standardhöjning kan ha fördelats mellan olika kategorier av hushåll. Dessutom återger vi några data som beskriver hushållsstrukturen i olika delar av beståndet. I likhet med de föregående avsnitten är den huvudsakliga källan för analysen BHU och FoB. Vissa jämförelser görs med vår småhusundersökning.

Antal hushåll och hushållsstrukturen

Folkökningen under den första delen av 1970-talet har varit betydligt mindre än tidigare. Under åren 1970–1974 ökade således den vuxna befolkningen – 20 år och äldre – med endast omkring 20 000 årligen jämfört omkring 60 000 personer under 1960-talet.

Den mindre folkökningen är en följd av olika faktorer. Födelseöverskottet är litet på grund av åldersfördelningen, som även långsiktigt medför en endast svag ökning. Dessutom har 1960-talets stora överskott i flyttningarna till och från andra länder sjunkit kraftigt och några år förbytts i underskott. Under några år i slutet av 1960-talet kompenserades en nedåtgående naturlig folkökning i yngre hushållsbildande åldrar av stora invandringsöverskott.

Dessa förhållanden bidrog tillsammans med förändringar i de inrikes flyttningarna till att bostadsmarknadsläget snabbt förändrades. Avvecklingen av bostadsbristen torde därvid bl a ha inneburit att ett tidigare uppdämt lägenhetsbehov tillgodosågs, varigenom hushållskvoterna sannolikt ökat starkt.

I betänkandet Bostäder 1974–76 (SOU 1973:50) redovisades kalkyler över hushållsutvecklingen fram till år 1975, vilka i huvudsak bygger på de här redovisade förutsättningarna. Vi har inte funnit anledning att nu revidera dem.

Kalkylerna ger till resultat en hushållsökning under femårsperioden 1970–1975 på i runda tal 210 000 och det totala antalet hushåll skulle därmed komma att uppgå till omkring 3,3 milj år 1975. Skillnaden mellan antalet lägenheter enligt avsnitt 5.2.2, 3,5 milj, och antalet hushåll blir alltså av storleksordningen 200 000. Endast en mindre del av dessa är outnyttjade. Större delen är upplåtna till personer som inte är mantalsskrivna på dem eller står tillfälligt tomma på grund av förestående reparationer. Antalet lägenheter i denna grupp skulle enligt våra kalkyler ha ökat med ca 80 000 mellan åren 1970 och 1975. Denna skattning är mycket osäker men de uppgifter som finns om antalet outnyttjade lägenheter i BHU 1973 och om antalet outhyrda lägenheter i senare årgångar

Tabell 5.10 Hushållens fördelning efter antalet boende 1970 (enl FoB) och 1975 (beräknad)

	1970	1975
Samtliga hushåll, 1 000-tal	3 050	3 260
Därav i % bestående av		
1 person	25	27
2 personer	30	31
3 personer	19	18
4 personer	16	15
5 el fler personer	10	9

av hus tyder på att en sådan ökning i varje fall inte är orimlig. Osäkerhetsmarginalen i båda riktningarna är dock åtminstone något tiotusental lägenheter.

Ökningen av hushållsantalet är en följd av såväl befolkningsförändringar som ökad hushållsbildning. De två faktorerna samverkar på sådant sätt att andelen småhushåll, bestående av en eller två personer, ökar och övriga hushållstyper minskar. Den genomsnittliga hushållsstorleken har alltså fortsatt att minska. I *tabell 5.10* redovisas en uppskattad fördelning av hushållen år 1975 efter antalet boende. Beräkningarna har gjorts på samma sätt som beskrivs i avsnittet 5.3.4. Som jämförelse återges motsvarande fördelning år 1970.

Hushållsstrukturen i flerfamiljshus och småhus

Den olikartade lägenhetssammansättningen i småhusen och i flerfamiljshusen medför att hushåll i olika delar av beståndet har olika sammansättning. Småhus och flerfamiljshus byggs vanligtvis i olika områden. Detta finns också utförligt redovisat i ett föregående betänkande (SOU 1974:17).

Andelen enpersonshushåll i flerfamiljshusbeståndet har ökat med fem procentenheter från år 1969 till år 1973 och gifta par utan barn med fyra procentenheter. De större hushållen har minskat inte bara relativt sett utan också i antal räknat. Förändringen i flerfamiljshusen är större än den beräknade relativa förändringen av hushållens storleksfördelning i hela beståndet, *tabell 5.11*. Det synes alltså sannolikt att skillnaden i hushålls-

Tabell 5.11 Procentuell andel hushåll av olika typ åren 1969 och 1973 i beståndet av flerfamiljshus. Källa: BHU

Hushållstyp	Procentuell andel hushåll	
	1969	1973
Enpersonshushåll	32	37
Endast makar	22	26
Makar med barn under 18 år	24	21
En vuxen med barn under 18 år	5	5
Övriga hushåll	16	11
Summa	100	100

Tabell 5.12 Procentuell andel hushåll med olika antal barn under 18 år 1970 och 1972 i småhus i Stor-Stockholm
Källa: FoB 70 och småhusundersökningen 1972

Hushåll med antal barn under 18 år	Procentuell andel hushåll	
	1970	1972
0	48	46
1	19	18
2	22	25
3 eller fler	11	11
Summa	100	100

struktur mellan flerfamiljshus och småhus har ökat. Hushåll med barn flyttar till småhus och lägenheterna i flerfamiljshusen övertas av mindre, barnlösa hushåll. Större lägenheter byggs som ovan påpekats huvudsakligen i småhus.

Småhusen har fått ta emot allt fler av de större hushållen, främst hushåll med två eller flera barn. Förändringen är särskilt påtaglig i de större tätorterna. Utvecklingen under en tvåårsperiod i Stor-Stockholm belyses i *tabell 5.12.*

Den här beskrivna utvecklingen är en fortsättning av trenden från 1960-talet, men den synes ha gått snabbare efter år 1970 än tidigare. Den får givetvis stora konsekvenser både när det gäller de sociala förhållandena och behovet av service i olika delar av kommunerna.

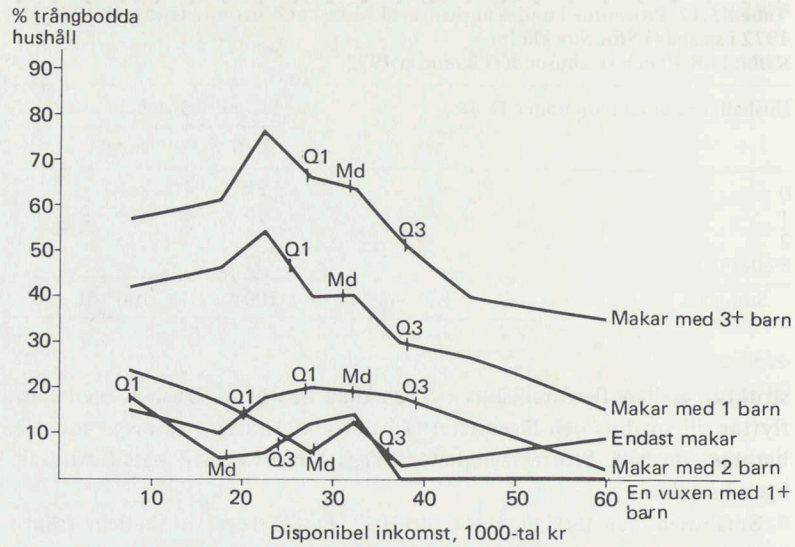
Utrymmesstandard och trångboddhet

De större lägenheterna och mindre hushållen ger förutsättningar för en höjd utrymmesstandard. Hur standardökningen fördelas mellan olika hushåll blir avgörande för i vilken takt trångboddheten kan avvecklas och om skillnaderna i utrymmesstandard kan minskas mellan hushåll av olika storlek och med olika ekonomiska resurser.

Av samtliga hushåll i småhus var 9 % trångbodda år 1970 mot 20 % i flerfamiljshusen. I småhusen uppgick boendetätheten genomsnittligt till 64 personer per 100 rumsenheter (rum eller kök) och i flerfamiljshusen till 73 personer per 100 rumsenheter.

I flerfamiljshusbeståndet minskade trångboddheten från 22 % år 1969 till 13 % fyra år senare. Boendetätheten minskade under samma period från i genomsnitt 74 till 66 personer per 100 rumsenheter. Denna minskning är ungefär lika stor som under 1960-talets senare hälft. Till stor del beror den på ökningen av andelen mindre hushåll.

För småhusens del finns endast begränsad information om utvecklingen efter år 1970. Småhusundersökningen, som belyser förhållandena år 1972, avser endast de egentliga egnahemmen. Tvåfamiljshus, bostadshus på jordbruksfastighet m m ingår alltså inte i undersökningen. I de småhus som vår undersökning berör var trångboddheten år 1972 endast 3 % och boendetätheten uppgick till 61 personer per 100 rumsenheter.



Figur 5.1 Trångboddhet i flerfamiljshus år 1973 bland några hushållstyper.
Källa: BHU 73.
Eftersom klassmitten i den lägsta och högsta inkomstklassen inte är känd är lutningen på kurvans första och sista del inte helt säker.

Sammanfattningsvis torde andelen trångbodda hushåll år 1975 ligga mellan 5 och 10 % i hela beståndet.

Att trångboddheten, så som den mäts i dag, genomsnittligt har sjunkit till en låg nivå säger emellertid inte att bostadsbeståndet är jämnare fördelat än tidigare. Sättet att ange trångboddhet är också starkt tidsbundet. Det är uppenbart att det finns ett starkt samband mellan inkomst och utrymmesstandard. Hushåll i goda ekonomiska omständigheter håller sig med bostäder, vilkas storlek medger en utrymmesstandard långt utöver gränsen för trångboddhet. Bostaden värderas alltså högt av den enskilde, och när ekonomin medger det, väljer hushållen en större bostad.

Som ovan framhållits finns trångbodda hushåll huvudsakligen i flerfamiljshusen. Detta är naturligt med hänsyn till lägenhetssammansättningen i dessa. Styrande för hushållens fördelning på lägenhetstyper och hustyper är också till väsentlig del deras ekonomiska förutsättningar, *figur 5.1.*

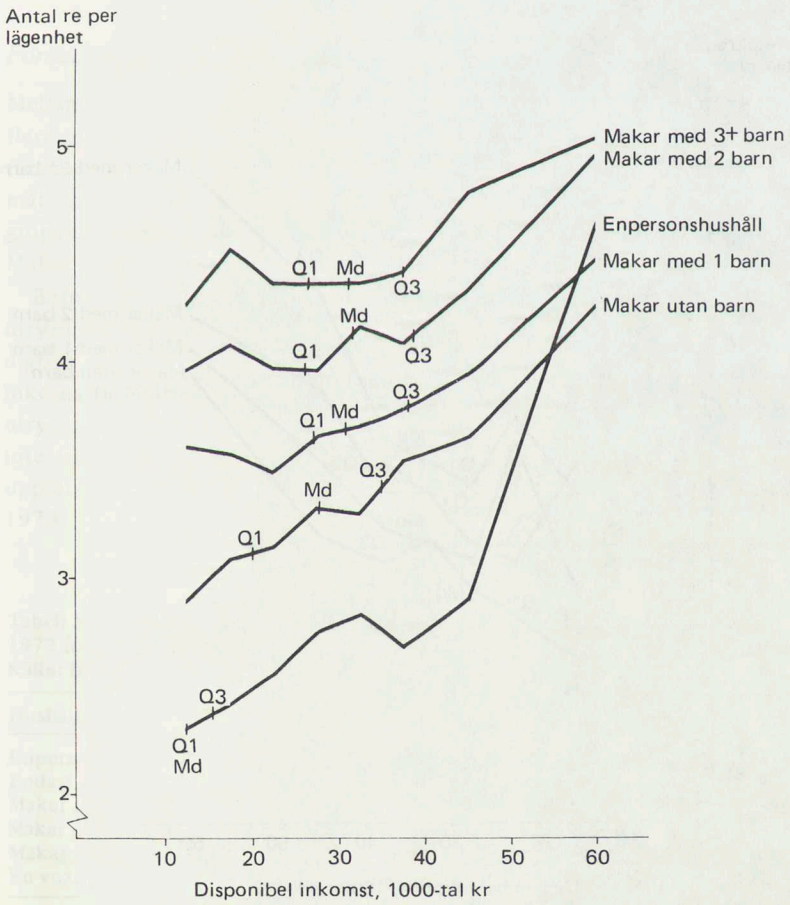
Största antalet trångbodda hushåll består av två eller tre personer. Bland tvåpersonshushållen finns många pensionärshushåll. Liksom tidigare är det dock flerbarnsfamiljerna som oftast är trångbodda. Ensamstående med barn har förbättrat sin utrymmesstandard mycket markant de senaste åren och är sällan trångbodda.

Olika hushållstypers utrymmesstandard

Hur lägenhetsbeståndet utnyttjas av hushåll av olika storlek kan belysas med *tabell 5.13.*

Tabell 5.13 Lägenheter av olika storlek i flerfamiljshus år 1973 och i småhus år 1970 procentuellt fördelade efter antal boende
Källa: BHU 73 och FoB 70

Hustyp	Procentuell andel lägenheter bebodda av nedanstående antal personer			
	1	2	3	4 el fler
Flerfamiljshus				
högst 1 rk	82	16	2	0
2 rk	36	45	14	5
3 rk	11	34	28	26
4 rk	8	22	25	44
Småhus				
2 rk	31	41	16	11
3 rk	14	38	23	25
4 rk	7	25	24	44
5 rk och större	5	17	20	58

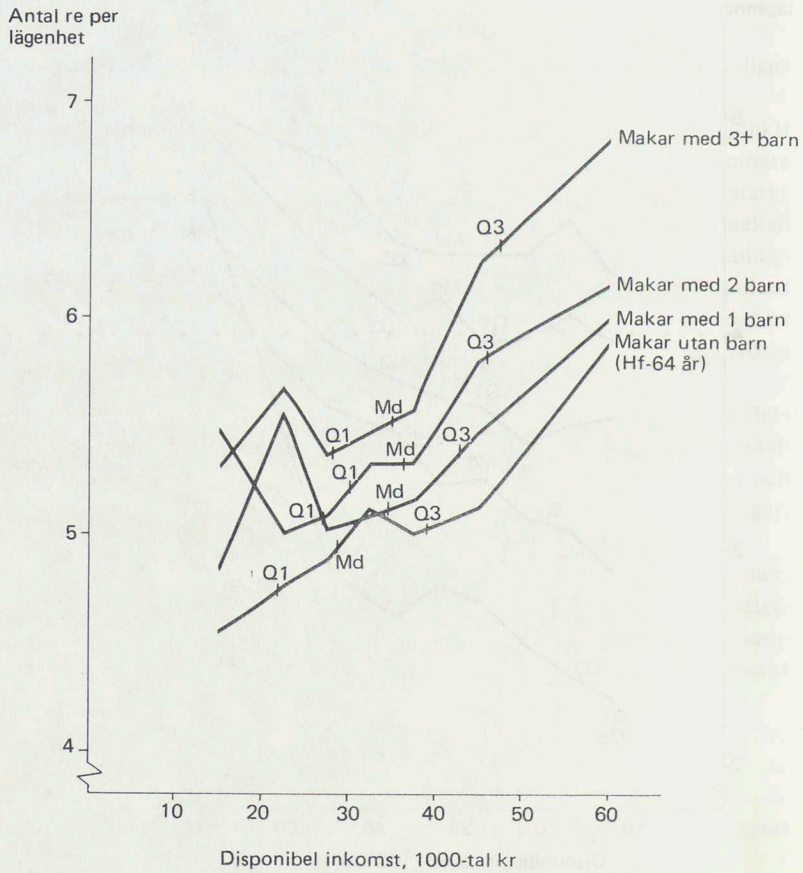


Figur 5.2 Antal rumsenheter per lägenhet för olika hushållstyper med olika disponibel inkomst år 1973. Flerfamiljshus. Källa: BHU. Eftersom klassmitten i den lägsta och högsta inkomstklassen inte är känd är lutningen på kurvans första och sista del inte helt säker.

Alltjämt finns stora skillnader både mellan olika hushållstyper och mellan hushåll av samma storlek. Boendetätheten ökar med hushållets storlek. År 1973 disponerade i flerfamiljshusen varje person 1,24 rumsenheter (rum och kök) i hushåll med två föräldrar och ett barn men i hushåll med tre eller flera barn bara 0,86 rumsenheter.

Pensionärshushåll har i genomsnitt större lägenheter än yngre hushåll, när inkomsten är densamma.

Hushåll med lägre inkomster har genomsnittligt sett mindre lägenheter än hushåll med högre inkomster. Sambandet mellan inkomst och utrymme har vi också belyst i avsnittet 6.6 i Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17). Det finns nu möjligheter att redovisa något aktuellare uppgifter än för ett år sedan. Dessa avser emellertid endast förhållandena i flerfamiljshus år 1973. *Figur 5.2* ger en sammanfattande bild av sambandet mellan inkomst och utrymmesstandard i denna del av bostadsbeståndet. Bilden överensstämmer i stora drag med den som lämnades i nyssnämnda betänkande.



Figur 5.3 Antal rumsenheter per lägenhet för olika hushållstyper med olika disponibel inkomst år 1972. Småhus. Källa: Småhusundersökningen år 1972. Eftersom klassmitten i den lägsta och högsta inkomstklassen inte är känd är lutningen på kurvans första och sista del inte helt säker.

- Vid en och samma inkomst disponerar det större hushållet genomsnittligt sett fler rum än det mindre.
- Sambandet mellan inkomst och bostadsutrymme är starkast för den fjärdedel av hushållen som har de högsta inkomsterna och den bästa utrymmesstandarden. För ensamstående och makar utan barn är dock sambandet mera jämnt fördelat över hela inkomstskalan.

Att sambandet mellan inkomst och utrymme är svagt i de inkomstskikt där större delen av hushållen befinner sig torde bero på bostadstilläggen. De gör en standardhöjning upp till en viss nivå billig för hushållen men en höjning därutöver kostsam.

För småhusen återfinns samma mönster beträffande de olika hushållstypernas utrymmesstandard, *figur 5.3*. Vid given inkomst är dock utrymmesstandarden högre i småhusen än i flerfamiljshusen. Sambandet mellan inkomst och utrymme tycks också vara starkare i de vanligaste inkomstlägena. Vid denna jämförelse bör dock hållas i minnet att den disponibla inkomsten är högre för hushållen i småhus än i flerfamiljshus. Vidare kan regionala olikheter försvåra möjligheterna till en direkt jämförelse.

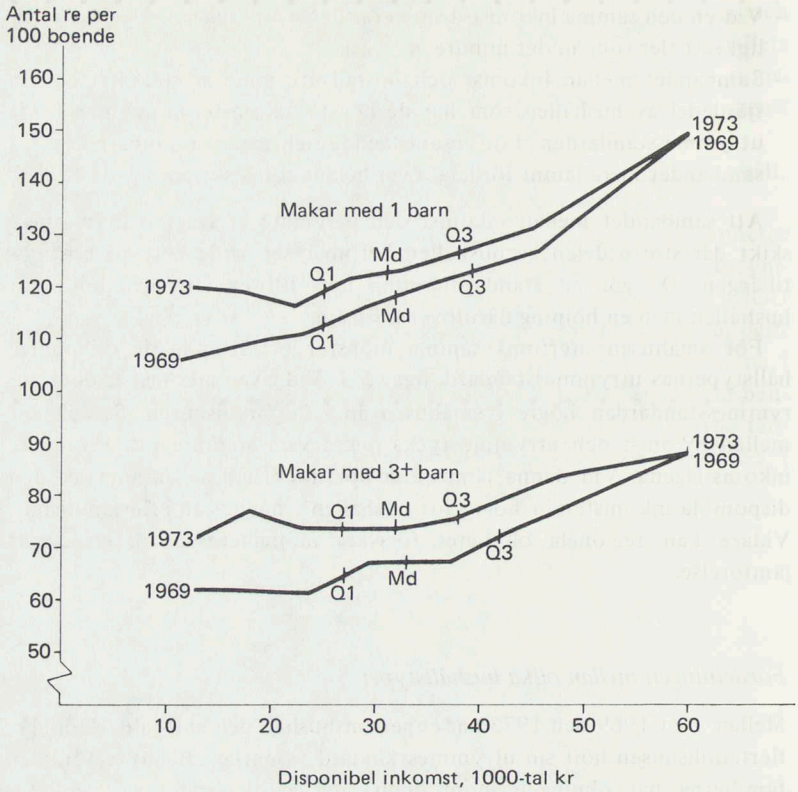
Fördelningen mellan olika hushållstyper

Mellan åren 1969 och 1973 har enpersonshushåll och enförälderfamiljer i flerfamiljshusen höjt sin utrymmesstandard väsentligt. Bland tvåförälderfamiljerna har ökningen inom denna del av beståndet varit mycket måttlig och väsentligt lägre än den som skedde för motsvarande hushållsgrupper mellan åren 1965 och 1970 sett för hela bostadsbeståndet. Makar utan barn uppvisar den svagaste ökningen, *tabell 5.14*.

Barnfamiljer med låga inkomster har i flerfamiljshusbeståndet ökat sitt utrymme mer än övriga barnfamiljer. Men detta innebär inte nödvändigtvis att det sker en utjämning mellan hushåll med olika stora inkomster. Hushåll med högre inkomster torde nämligen öka sitt bostadsutrymme genom att köpa småhus. Denna standardförändring kommer inte till uttryck i *figur 5.4* som återger förhållandena enbart i lägenheter upplåtna med hyres- eller bostadsrätt i flerfamiljshus åren 1969 och 1973.

Tabell 5.14 Ökning i antal rumsenheter per 100 boende mellan åren 1969 och 1973 för några hushållstyper.
Källa: BHU

Hushållstyp	Förändring i %
Enpersonshushåll	+ 11
Endast makar	+ 3
Makar med 1 barn	+ 4
Makar med 2 barn	+ 6
Makar med 3 eller fler barn	+ 9
En vuxen med barn	+ 19



Figur 5.4 Antal rumsenheter per 100 boende åren 1969 och 1973 vid olika inkomster (Inkomsten år 1969 omräknad till 1973 års penningvärde). Flerfamiljshus. Källa: BHU. Eftersom klassmitten i den lägsta och högsta inkomstklassen inte är känd är lutningen på kurvans första och sista del inte helt säker.

Uppgifterna tyder på att de ekonomiskt starkaste och de svagaste grupperna har ökat sitt bostadsutrymme mer än mellangrupperna. Bakom dessa förändringar ligger sannolikt både förändringar av bostadstillägg, en ökad betydelse av skatteeffekterna och en ändrad produktionsinriktning. Totalt sett kan man inte konstatera att någon utjämning skett.

Bristen på större lägenheter i andra upplåtelseformer än äganderätt försvårar för många hushåll att höja sin utrymmesstandard.

Modernitet

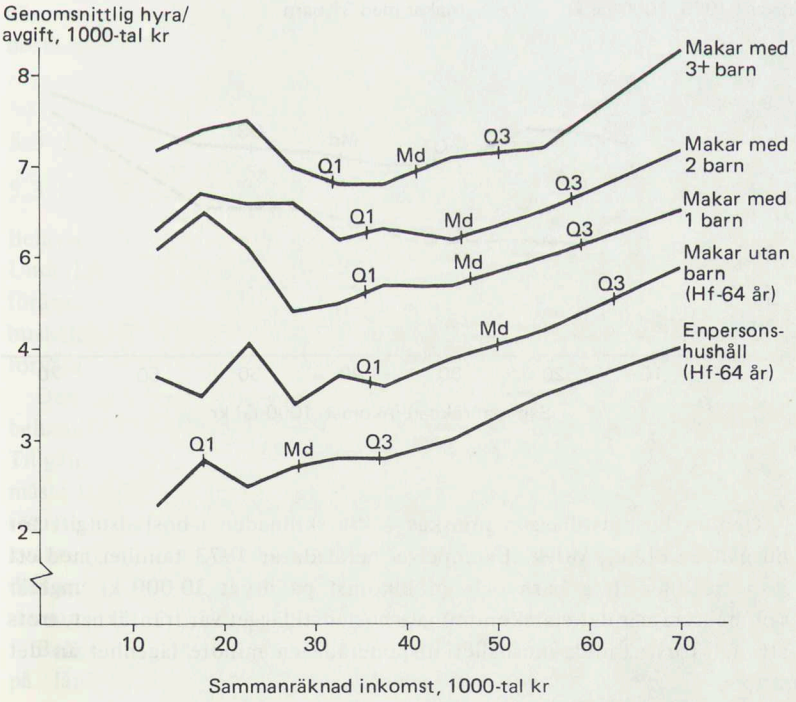
De omoderna och halvmoderna lägenheterna har minskat i snabb takt de senaste åren. De är förhållandevis små. I dessa lägenheter bor till största delen småhushåll – åtskilliga har låga inkomster. Barnfamiljer bor numera sällan i dessa lägenheter. Ensamstående unga förekommer däremot ofta.

När det gäller småhusen är olikheterna mellan regionerna stora. I de större kommunerna är det numera ytterligt ovanligt att lägenheterna saknar moderna bekvämligheter. Närmare 90 % av de omoderna och halvmoderna lägenheterna i egnahem låg 1972 i kommuner med mindre än 50 000 invånare. Enligt småhusundersökningen var omkring två tredjedelar av hushållen i dessa lägenheter pensionärshushåll.

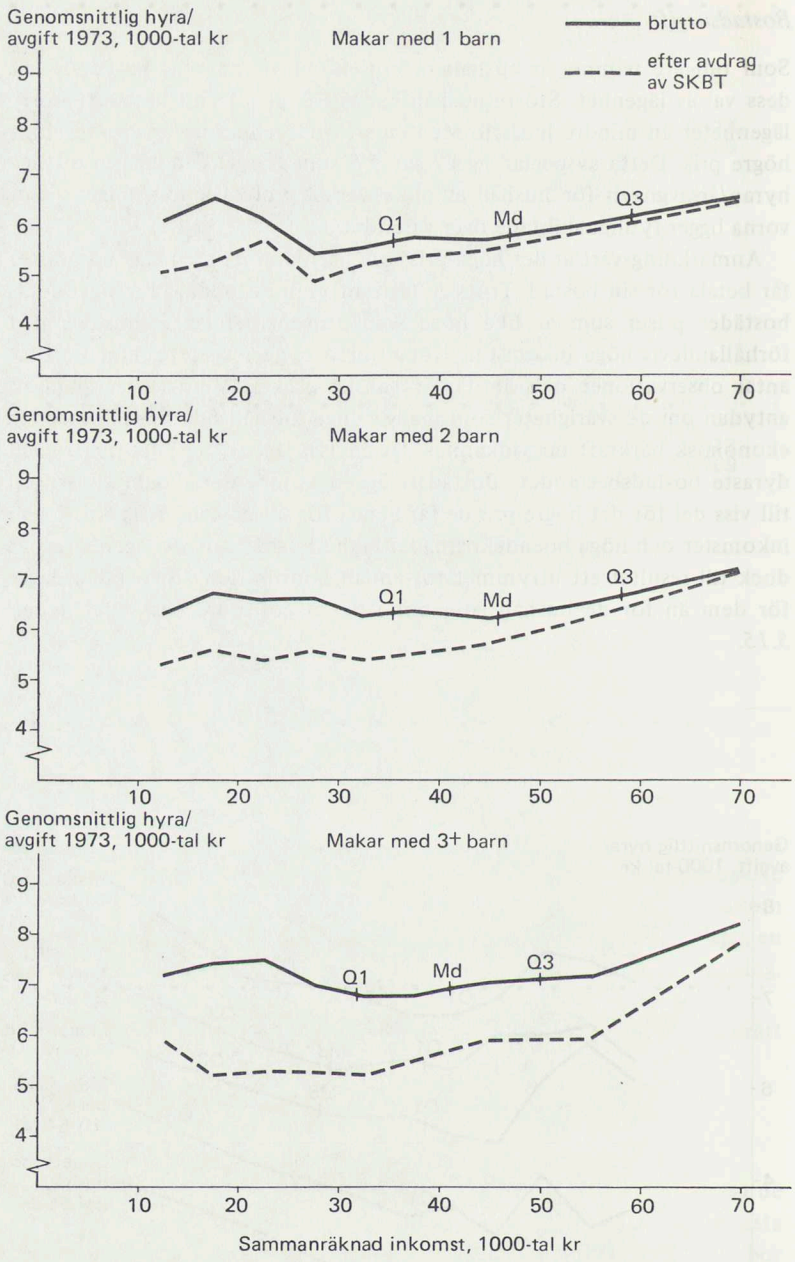
Bostadsutgift

Som tidigare nämnts är hushållets storlek och inkomst av betydelse vid dess val av lägenhet. Större hushåll har alltså, genomsnittligt sett, större lägenheter än mindre hushåll. Med en större lägenhet följer som regel ett högre pris. Detta avspeglar sig i *figur 5.5* som återger den genomsnittliga hyran/årsavgiften för hushåll av olika storlek i olika inkomstlägen. Kurvorna ligger tydligt skiktade över varandra.

Anmärkningsvärt är det höga pris som barnfamiljer med låga inkomster får betala för sin bostad. Trots en lägre utrymmesstandard betingar deras bostäder priser som är lika höga som de som betalas av hushåll med förhållandevis höga inkomster. Uppgifterna bygger visserligen på ett litet antal observationer och är därför ganska osäkra. Men de ger ändå en antydan om de svårigheter som många unga hushåll och hushåll med låg ekonomisk bärkraft får vidkännas. De anvisas lägenheter i det nyaste och dyraste bostadsbeståndet. Bostadstilläggen kompenserar dem visserligen till viss del för det högre pris de får betala för sin bostad, *figur 5.6*. Lägre inkomster och höga boendekostnader bland hushåll i nyare lägenheter får dock till resultat att utrymmet för annan konsumtion än bostad är lägre för dem än för de hushåll som bor i det något äldre beståndet, *tabell 5.15*.



Figur 5.5 Genomsnittlig hyra/årsavgift år 1973 för några hushållstyper med olika sammanräknad inkomst. Flerfamiljshus. Källa: BHU 73. Eftersom klassmitten i den lägsta och högsta inkomstklassen inte är känd är lutningen på kurvans första och sista del inte helt säker.



Figur 5.6 Genomsnittlig hyra/årsavgift år 1973 (brutto och efter avdrag av statskommunalt bostadstillägg) för makar med resp 1, 2 och 3 eller fler barn. Flerfamiljshus. Källa: BHU 73. Eftersom klassmitten i den lägsta och högsta inkomstklassen inte är känd är lutningen på kurvans första och sista del inte helt säker.

Genom bostadstilläggen minskas också skillnaden i bostadsutgift för hushåll av olika storlek. Exempelvis betalade år 1973 familjer med ett resp tre eller flera barn och en inkomst på drygt 30 000 kr ungefär samma hyra när det statskommunala bostadstillägget var frånräknat, trots att det förstnämnda hushållet disponerade en mindre lägenhet än det senare.

Tabell 5.15 Genomsnittlig disponibel inkomst[a], genomsnittligt årligt konsumtionsutrymme exkl. bostadsutgift per person samt antalet rumsenheter per 100 personer i Stor-Stockholm år 1973

Hushållstyp Lägenhetens byggnadsår	Genomsnittlig disponibel inkomst, kr	Genomsnittligt årligt konsumtionsutrymme per person, kr	Antal re/ 100 pers
Makar med 1 barn			
1951–1960	39 400	11 200	133
1971–1972	31 900	8 200	135
Makar med 3 el fler barn			
1951–1960	40 400	6 400	87
1971–1972	34 400	5 400	93

[a] Disponibel inkomst = sammanräknad inkomst minus inbetald preliminär skatt (inkl. fyllnadsinbetalning) plus barnbidrag och statligt bostadstillägg.

De kommunala bostadstilläggen till pensionärer reducerar, som synes av *figur 5.7*, bostadsutgiften mycket kraftigt för hushåll i de lägsta inkomstklasserna. Men de hade år 1973 effekt endast i ett smalt inkomstskikt, inom vilket dock praktiskt taget alla ensamstående ålderspensionärer i flerfamiljshusen tycks ligga och åtminstone hälften av makarna.

Både figur 5.6 och 5.7 visar att sambandet mellan inkomst och bostadsutgift är svagt i de vanligaste inkomstlägena. Detta förhållande styrker vad vi tidigare sagt, att bostadstilläggen genom sin nuvarande konstruktion och storlek främjar en standardhöjning upp till en viss nivå. Den har nu nåtts av de allra flesta hushåll. Nivån därutöver efterfrågas däremot främst av hushåll med högre inkomster, vilka inte uppbär bostadstillägg.

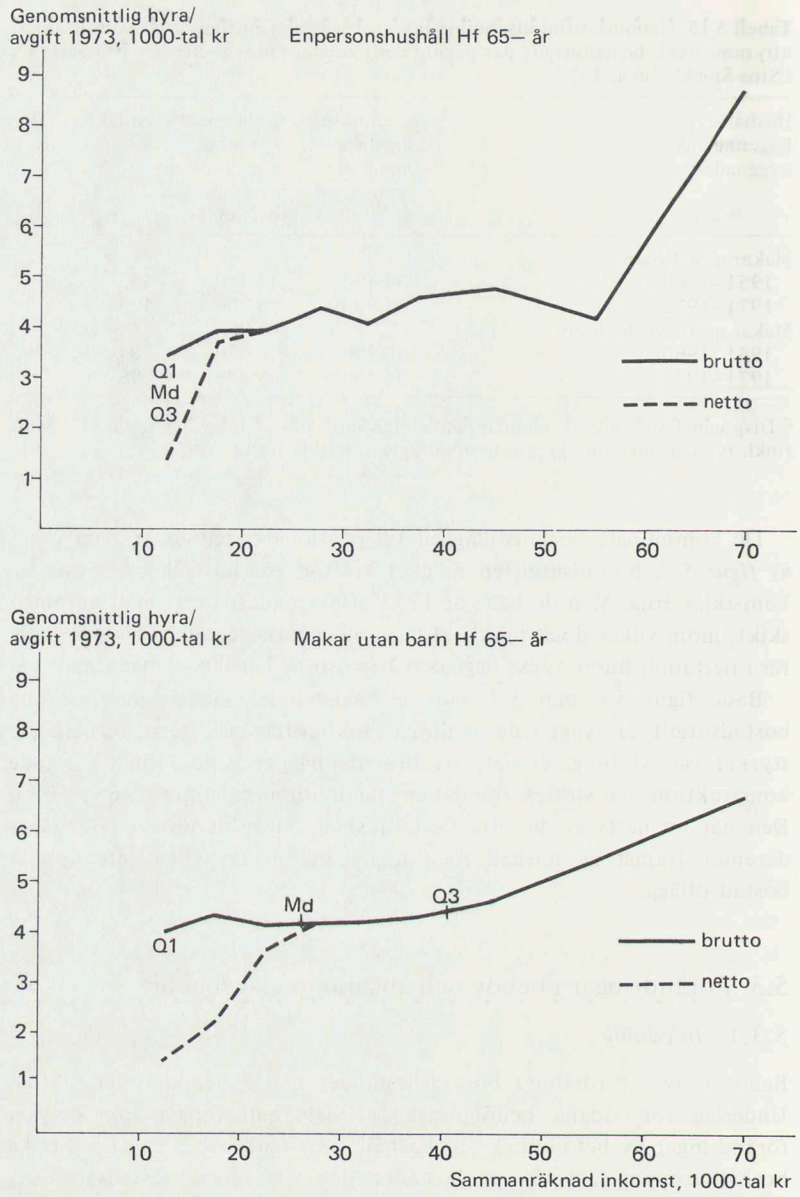
5.3 Förändringar i behov och anspråk på lägenheter

5.3.1 *Inledning*

Behovet av att förändra bostadsbeståndet måste bedömas långsiktigt. Underlag för sådana bedömningar är dels beräkningar som belyser förändringar av befolkning och hushåll samt tendenser i fråga om olika hushållsgruppers anspråk på bostäder, dels vissa givna bostadspolitiska förutsättningar.

Den grundsyn på bostadspolitiken och de målfrågor, som vi har behandlat i kapitel 2, ger väsentliga utgångspunkter för bedömningarna. Tillgång till en god bostad i en god miljö är en social rättighet. Detta måste tolkas så att de enskilda hushållen oavsett inkomst och övriga egna resurser skall tillförsäkras en bostad som uppfyller vissa allmänna krav på kvalitet och utrymme. Anspråken på att förändra bostadsbeståndet måste därför bedömas med hänsyn till bostadspolitiska intentioner och kan inte ses som enbart ett marknadsproblem.

Behovet av att förändra bostadsbeståndet påverkas i hög grad av att vi på lång sikt vill åstadkomma förändringar som med avseende på



Figur 5.7 Genomsnittlig hyra/årsavgift år 1973 (brutto och efter avdrag av kommunalt bostadstillägg till folkpension) för ensamstående och makar 65-år. Flerfamiljshus. Källa: BHU 73. Eftersom klassmitten i den lägsta och högsta inkomstklassen inte är känd är lutningen på kurvans första och sista del inte helt säker.

beståndets sammansättning ger förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i bostadsområdena. Detta ställer krav på förändringar av även det moderna beståndet och påverkar inriktningen av moderniseringsverksamheten.

De tidsbundna bedömningarna i det följande avser år 1985 och förändringar under perioden 1976–85 eller i vissa fall hela femtonårsperioden 1971–85. Till dessa tidpunkter knyts beräkningar som avser t ex befolkning, hushållsstruktur och bostadsstandard i stort. Tidsangivel-

sen har betydelse för planering och ställningstaganden till olika åtgärder med långsiktiga verkningar.

En tioårsperiod är lång med hänsyn till osäkerheten i alla bedömningar, men för genomförande av större förändringar i bostadsbestånd och miljö är det en allt för kort tid. Större delen av de bostäder som måste utnyttjas vid slutet av perioden finns redan och en inte obetydlig del av hushållen kan under hela perioden antas bo i en och samma lägenhet. Deras bostadsförhållanden förändras dock genom att hushållen själva förändras.

Att förändra nuvarande bostadsområden i riktning mot större allsidighet torde ta lång tid. Såväl demografiska som ekonomiska faktorer verkar således i riktning mot tilltagande ensidighet i befolkningssammansättningen. Förändringar av beståndet måste också anpassas till den omflyttning som förekommer i områdena och genomföras med försiktighet. De mål som ställs upp i fråga om bostadsbeståndets sammansättning i olika områden kan därför inte relateras till någon bestämd tidpunkt utan anger endast en inriktning.

5.3.2 *Befolkningsförändringar*

Statistiska centralbyrån har beräknat folkmängden i hela riket åren 1975–2000 fördelad på kön och åldersklasser enligt olika antaganden om utrikes flyttningar. (Information i prognosfrågor 1974:7 samt ej publicerade råtabeller). Beräkningarna har gjorts dels med antagandet att resultatet av flyttningar till och från utlandet blir ±0, dels med ett antagande om nettoimmigration av 5 000 personer under 1975 och 10 000 personer årligen därefter.

Under de angivna förutsättningarna beräknas folkökningen under den närmaste tioårsperioden bli svag, i genomsnitt omkring 12 000 resp 24 000 personer årligen. Antalet personer i åldrarna mellan 20 och 30 år, där nybildningen av hushåll är stor, beräknas minska. Åldersförskjutningarna medför i övrigt en stark tillväxt av åldersklassen 30–44 år och av antalet personer i pensionsåldern. *Tabell 5.16 och 5.17.*

Tabell 5.16 Beräknad folkmängd vid slutet av åren 1975, 1980 och 1985. 1 000-tal personer

År	Hela folkmängden		Åldrarna över 19 år	
	Nettoimmigration		Nettoimmigration	
	0	10 000/år	0	10 000/år
1975	8 191	8 196	5 960	5 963
1980	8 273	8 334	6 035	6 078
1985	8 311	8 436	6 124	6 210

Tabell 5.17 Beräknad förändring av folkmängden i olika åldersklasser 1966–75 och 1976–85 1 000-tal personer

Åldersklasser	1966–75	1976–1985	
		Nettoimmigration	
		0	10 000/år
0–19	6	– 46	– 7
20–29	112	– 92	– 47
30–44	99	252	283
45–64	–116	–162	–155
65–	248	173	174
Totalt	430	120	240
20–	424	166	247

Folkökningen visar en avtagande tendens mellan de två femårsperioderna 1976–80 och 1981–85 enligt båda immigrationsantagandena. Åldersfördelningen medför dock att ökningen i åldrarna över 20 år blir något större under den senare femårsperioden, vilket kan innebära en mindre förstärkning av underlaget för hushållsbildning.

Resultaten av nu föreliggande befolkningsprognoser avviker inte i högre grad från tidigare, frånsett att antaganden om utrikes flyttningar har skiftat något mellan olika prognostidpunkter. Det bestående omdömet är alltså att befolkningsutvecklingen fram till mitten av 1980-talet kan förväntas ge ett svagare underlag för ökning av antalet hushåll och lägenheter än tidigare.

Förändringarna i befolkningens åldersfördelning kan antas påverka inriktningen av bostadsefterfrågan. Tillväxten sker dels i åldersklasser där hushållen hunnit stabiliseras och har goda förutsättningar för att efterfråga bättre bostäder – åldrarna 30–44 år – och dels i de högsta åldrarna, som till stor del bor kvar i sina lägenheter. Inom åldersklassen 65 år och däröver sker en förskjutning uppåt i åldersfördelningen, vilket ökar behovet av bostäder som är speciellt utformade med hänsyn till åldringarnas behov och samtidigt ställer krav på en anpassning av den yttre miljön. Antalet personer i åldern över 65 år beräknas öka med omkring 170 000 till drygt 1 400 000 år 1985. Av denna ökning består mer än 130 000 av personer i åldrarna 75 år och därutöver som totalt beräknas uppgå till omkring 600 000 år 1985.

5.3.3 *Antal hushåll*

Bakgrund och antaganden

Antalet bostadshushåll ökade under 1960-talet med i genomsnitt 47 000 per år. Drygt hälften av denna tillväxt kan förklaras av att folkmängden ökade och att befolkningens åldersfördelning förändrades. Återstoden är en följd av att det relativa antalet personer med eget hushåll, hushållskvoten, ökade i alla åldersklasser.

Som framhölls i boendeutredningens första betänkande (SOU

Tabell 5.18 Hushållsföreståndare i % av folkmängden (hushållskvoter) i olika åldersklasser av män och kvinnor 1960–1970

Åldersklasser	Hushållskvot i %					
	Män[a]			Kvinnor		
	1960	1965	1970	1960	1965	1970
15–19	1	1	2	2	2	3
20–24	21	25	30	8	10	17
25–29	63	68	71	8	11	16
30–34	79	82	84	8	9	13
35–44	87	88	89	10	11	12
45–54	91	91	92	15	15	16
55–64	92	92	93	26	26	26
65–	85	87	88	45	47	49

[a] I hushåll med gifta samboende räknas mannen som hushållsföreståndare.

1973:50) är förändringen av hushållsbildningen under senare hälften av 1960-talet svår att analysera med hjälp av enbart uppgifterna i de senaste folk- och bostadsräkningarna. Orsaken härtill är att sambandet mellan civilståndsfördelning och familje- och hushållsbildning, som tidigare synes ha varit relativt stabilt, förändrades mot slutet av 1960-talet. Giftermålsfrekvensen minskade, men detta synes ha kompenserats av ökat samboende utan äktenskap. På grund av dessa förhållanden är hushållskvoterna för olika civilstånd 1970 inte jämförbara med uppgifter för 1965 eller tidigare år.

Bortser man från civilståndsfördelningen och studerar hushållskvoterna för män och kvinnor i olika åldersklasser visar utvecklingen under senare hälften av 1970-talet inte någon påfallande avvikelse från tidigare trend. *Tabell 5.18.*

Förändringen av hushållskvoterna innebar under 1960-talet främst att en större del av folkmängden blev ensamboende samt att andelen hushållsföreståndare med barn ökade i yngre åldrar av både kvinnor och män. Både sjunkande ålder för familjebildning och "hushållssprängning" i den meningen att allt fler ensamstående övergick från att bo hos föräldrar eller som inneboende till att ha egen lägenhet bidrog till ökningen. En viktig faktor var även den ökande andelen ensamboende personer i pensionsåldern.

Boendeutredningen redovisade i SOU 1973:50 vissa beräkningar av hushållsbildningen under 1970-talet. I dessa antogs bl a att hushållskvoterna skulle komma att öka starkt under den första hälften av årtiondet bl a på grund av förbättrad tillgång på bostäder. Några uppgifter om den faktiska utvecklingen under åren 1971–75 finns ännu inte. Uppskattningarna av nettotillskottet av lägenheter tyder dock inte på att hushållsbildningen i avgörande grad har avvikit från den beräknade. I kalkylerna för perioden 1976–85 utgår vi därför från den nivå för hushållskvoterna 1975 som tidigare har antagits. Det bör dock understrykas att detta innebär en avsevärd osäkerhet ifråga om utgångsläget.

Tabell 5.19 Antagna hushållskvoter i % 1985

Ålder	Män			Kvinnor		
	A	B	C	A	B	C
15–19	3	4	5	4	5	7
20–24	38	41	45	22	28	30
25–29	75	81	85	17	22	22
30–34	87	90	95	13	14	14
35–44	91	92	95	12	14	14
45–64	94	94	95	21	23	23
65–	89	92	93	51	57	58

Vi befinner oss troligen nu i ett brytningsläge ifråga om hushållskvoternas förändring. I stora befolkningsgrupper torde hushållsbildningen snart uppnå eller redan ha nått ett mättnadsläge. Det är därför vanskligare än tidigare att bedöma framtida förändringar.

För att belysa den kvantitativa betydelsen av förändrade hushållskvoter har vi gjort följande tre antaganden, som siffermässigt framgår av *tabell 5.19*.

A. Samma hushållskvoter som 1975.

B. Ökning av hushållskvoterna efter 1975 med utgångspunkt i förändringarna under 1960-talet.

C. "Maximal hushållssplittring", vilket antagits innebära att 95–97 % av befolkningen från 30 år tillhör hushållstyperna "föräldrar eller en förälder och barn", "makar eller samboende utan barn" eller "enpersonshushåll". Det relativa antalet personer som i olika åldrar är gifta eller samboende antas förbli oförändrat.

Nettotillskott av hushåll

Kombination av de alternativa befolkningsprognoserna och olika antaganden om hushållskvoterna ger en vid marginal ifråga om nettotillskottet av hushåll 1976–85. Utan nettoimmigration och utan ökning av hushållskvoterna blir ökningen endast 10 000 per år medan den med den antagna nettoimmigrationen och den största ökningen av hushållskvoterna uppgår till 43 000 per år.

De olika antagandena om befolkningsutveckling påverkar resultaten betydligt mindre än antagandena om hushållskvoternas förändring. Variationerna i hushållstillväxt på grund av befolkningsfaktorn ligger på nivån 5 000 hushåll per år, medan skillnaderna mellan de olika antagandena om hushållskvoterna är ungefär tre gånger så stor.

Kalkylerna illustrerar den osäkerhetsgrad som karaktäriserar alla bedömningar av hushållsantalet. Tillväxten är mycket liten i förhållande till det totala beståndet. En relativt sett liten förändring som berör hela beståndet ger därför mycket stort utslag på nettotillskottet av hushåll.

Som underlag för den fortsatta framställningen har vi valt att räkna

med det beräknade hushållstillskottet vid en nettoimmigration av 10 000 personer per år och hushållskvoter enligt alternativ B. Nettotillskottet av hushåll beräknas i denna kalkyl till ca 30 000 i genomsnitt per år och det totala antalet hushåll 1985 till 3 570 000. Vid angivande av förändringar i absoluta tal bör man räkna med en osäkerhetsmarginal av storleksordningen minst ±10 000 per år.

5.3.4 *Hushållstyper*

Ålder och storleksfördelning

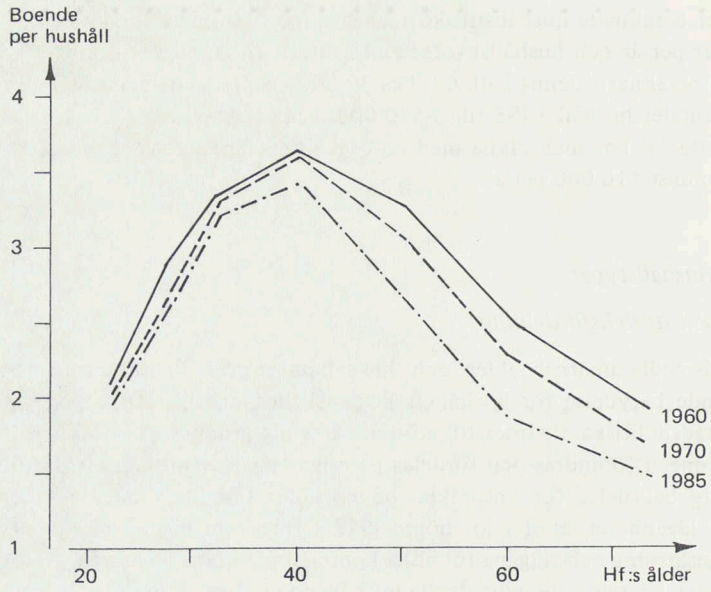
Hushållsmedlemmarnas ålder och hushållets storlek är faktorer med avgörande betydelse för hushållets bostadsbehov och likaså för behovet av bostadspolitiska åtgärder till stöd åt särskilda grupper av hushåll. Hur befolkningen förändras och fördelas på olika typer av hushåll får därför väsentlig betydelse för anspråken på bostäder inte bara då det gäller antalet lägenheter utan i än högre grad i fråga om bostadsbeståndets sammansättning och tillgång till olika komplement i bostadsmiljön.

Antalet boende i de individuella hushållen vid olika tidpunkter kan ses som ett åldersbundet förlopp, vad man brukar kalla familjecykeln. Hushållsbildningen börjar med utflyttning från föräldrahemmet till eget hushåll som ensamboende eller tillsammans med andra omkring 20-årsåldern – förr ofta som inneboende – egen familjebildning med ökande barnantal till omkring 40-årsåldern och senare åter minskning av antalet personer i hushållet. Vilka hushållstyper som kommer att öka eller minska under en viss tid blir alltså beroende av hur befolkningens åldersfördelning förändras. Mönstret för hushållsbildningen förändras dock från tid till tid också på grund av ekonomiska faktorer.

De förändringar som har inträffat under senare decennier har inneburit att ungdomar flyttar tidigare från föräldrahemmet och bildar självständiga hushåll ensamma eller tillsammans med andra i stället för att vara inneboende. Vidare har åldern för familjebildning sänkts och den period då familjen har barn hemma har krympts. Följden har blivit ett ökande antal hushåll totalt sett i förhållande till folkmängden – ökade hushållskvoter – samt en tillväxt av det relativa antalet små hushåll dels i de yngsta åldrarna, under 25 år, dels i åldrarna från 45–50 år och uppåt. Att antalet pensionärshushåll har ökat starkt beror också till stor del på den ökande livslängden och på att pensionärerna fått ekonomiska möjligheter att bo kvar i egna lägenheter.

I de åldrar då hushållen har barn som inte är självförsörjande har hushållsstorleken inte förändrats i högre grad under 1960-talet. Förändringen har främst skett i högre åldrar på grund av barnens tidigare utflyttning och på grund av att såväl inneboendesystemet som samboende mellan flera generationer nästan har upphört. Antalet boende var 1970 för hushållsföreståndare i 20-årsåldern i genomsnitt något mer än 2, och ökar till omkring 3,4 i 40-årsåldern för att sedan minska snabbt.

Utvecklingen av den genomsnittliga hushållsstorleken i olika åldersklasser har beräknats genom extrapolering på ett sådant sätt att antalet



Figur 5.8 Genomsnittlig hushållsstorlek i olika åldersklasser av hushållsföreståndare åren 1960 och 1970 samt beräkning år 1985.

boende totalt överensstämmer med den prognoserade folkmängden och antalet hushåll. Resultaten visar en fortsatt betydande minskning av den genomsnittliga hushållsstorleken i åldrarna från omkring 40 år och uppåt. *Figur 5.8.*

Det genomsnittliga antalet boende för samtliga hushåll var 2,59 år 1970, vilket är det lägsta värde som är känt i något land. Genomsnittet uppskattas ha minskat till knappt 2,50 boende per hushåll 1975 och går enligt beräkningen ner ytterligare till omkring 2,35 år 1985.

Att uppskatta hur hushållens fördelning på storleksgrupper kan komma att förändras är vanskligare än att skatta genomsnitt för vissa åldersklasser. En sådan fördelning har emellertid gjorts för olika åldersklasser av hushållsföreståndare med ledning av uppgifter om hushållen i de tre senaste folk- och bostadsräkningarna. Resultaten torde

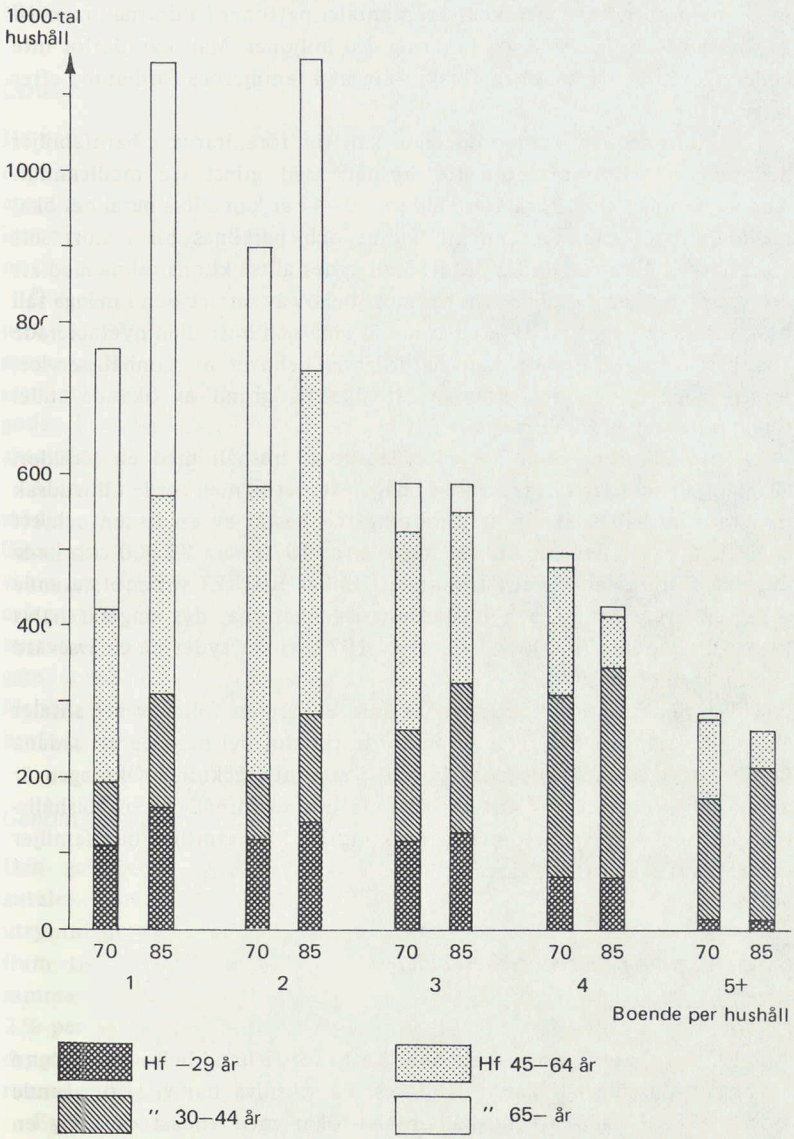
Tabell 5.20 Hushållens storlekfördelning åren 1960 och 1970 samt beräkning för år 1985

Boende per hushåll	Faktisk fördelning	Beräknad fördelning	
	1960	1970	1985
1	20	25	32
2	27	30	32
3	22	19	17
4	18	16	12
5+	13	10	7
Summa	100	100	100

med rätt stor säkerhet ange de tendenser man har att räkna med.

Den ökning av det relativa antalet småhushåll som har fortgått åtminstone sedan år 1945, då vi hade den första riksomfattande bostadsräkningen, beräknas fortsätta. Hushåll med en eller två medlemmar utgjorde 55 % av samtliga 1970 och beräknas öka till nära 65 %. Antalet hushåll i vardera av dessa grupper beräknas överstiga 1,1 miljon 1985. Alla andra storleksgrupper av hushåll beräknas minska såväl andelsmässigt som i absoluta tal. *Tabell 5.20.*

Det mest påfallande i den beräknade utvecklingen är den stora ökningen av antalet småhushåll i åldern 65 år och däröver. Antalet en-



Figur 5.9 Antal hushåll av olika storlek efter hushållsföreståndarens ålder år 1970 samt beräknat antal år 1985.

och tvåpersonshushåll i dessa åldrar var 1970 omkring 650 000 och uppskattas öka till inemot 1 miljon. Mer än vart fjärde hushåll skulle komma att bestå av antingen en ensam ålderspensionär eller av makar, som i flertalet fall båda är i pensionsåldern.

Antalet hushåll med tre eller flera medlemmar beräknas öka i ålderklassen 30–44 år, förbli i stort sett oförändrat i yngre åldrar och minska starkt i äldre åldersklasser av hushållsföreståndare. *Figur 5.9.*

Barnfamiljer

Antalet hushåll med hemmaboende barn under 18 år var 1,1 miljon år 1970 och beräknas inte komma att förändras i högre grad. Enligt befolkningsprognosen beräknas även antalet personer i åldrarna under 18 år förbli nästan oförändrat, omkring 2,0 miljoner. Man kan därför inte heller förvänta några större förskjutningar i familjernas fördelning efter barnantal.

Förskjutningarna i åldersavseende kan för föräldrarna i barnfamiljer beräknas bli desamma som för hushåll med minst tre medlemmar. Antalet familjer med föräldrar i åldern 30–44 år kan alltså beräknas öka, medan antalet minskar i högre åldrar och beräknas bli i stort sett oförändrat i åldrarna under 30 år. Man synes alltså kunna räkna med att den grupp av barnfamiljer som har stort behov av service och i många fall bostadsbidrag på grund av att barnen är små och hushållen nyetablerade knappast ökar. Däremot kan naturligtvis behovet av samhällsservice, främst daghem, ändock komma att öka på grund av ökande andel förvärvsarbetande föräldrar.

En hushållsgrupp som har ökat starkt är hushåll med en förälder. Gruppen är inte särskilt redovisad i någon statistik, men torde i huvudsak motsvara hushåll som i bostadsräkningarna består av en vuxen och ett eller flera barn. Antalet sådana hushåll var 1970 nära 80 000 och hade ungefär fördubblats under 1960-talet. Enligt BHU 73 var motsvarande antal enbart i hyres- och bostadsrättslägenheterna, dvs ungefär halva bostadsbeståndet, 76 000 vid slutet av 1973, vilket tyder på en avsevärd ökning även efter 1970.

Tillväxten av hushållsgruppen är inte enbart en följd av att antalet enföräldersfamiljer har ökat utan torde till stor del bero på att sådana familjer tidigare saknade egen bostad i stor utsträckning. Ökningen är alltså delvis ett uttryck för förbättrade bostadsförhållanden. Hushållsgruppen synes dock nu omfatta omkring 10 % av samtliga barnfamiljer och kan antas öka ytterligare.

5.3.5 *Anspråk på lägenhetsbeståndet*

Antal lägenheter

Antalet lägenheter måste totalt öka så att i första hand behovet på grund av ökat antal hushåll kan tillgodoses. På riksnivå har vi i föregående avsnitt räknat med att hushållsantalet ökar med endast omkring en

procent per år, storleksordningen 30 000 lägenheter. Eftersom behoven i verkligheten skall tillgodoses på ett stort antal lokala bostadsmarknader säger dock tillväxten på riksnivå inte så mycket om byggnadsbehoven. Antalet bebodda lägenheter kan komma att minska i vissa områden och behöva ökas starkt i andra. Vi återkommer härtill i avsnitt 5:4.

Reserven av lediga lägenheter är ojämt fördelad både mellan olika bostadsförsörjningsområden och inom dessa, men vi kan anta att den totalt sett har ungefär den storlek som kan anses önskvärd på längre sikt, omkring 2 % av beståndet. Vi räknar därför inte med någon förändring. Huruvida andra faktorer, såsom att vissa hushåll har två lägenheter, kommer att öka eller minska lägenhetsbehovet kan knappast bedömas. Vi räknar därför med att antalet lägenheter inte behöver öka mer än antalet hushåll.

Utrustningsstandard

De mål ifråga om lägenheternas utrustningsstandard som vi har formulerat i kapitel 2 kan i korthet uttryckas så att alla hushåll bör kunna ställa anspråk på lägenheter som nu i dagligt tal betecknas som moderna. Det innebär att ett bestånd av 450 000–500 000 omoderna eller halvmoderna lägenheter bör moderniseras eller ersättas.

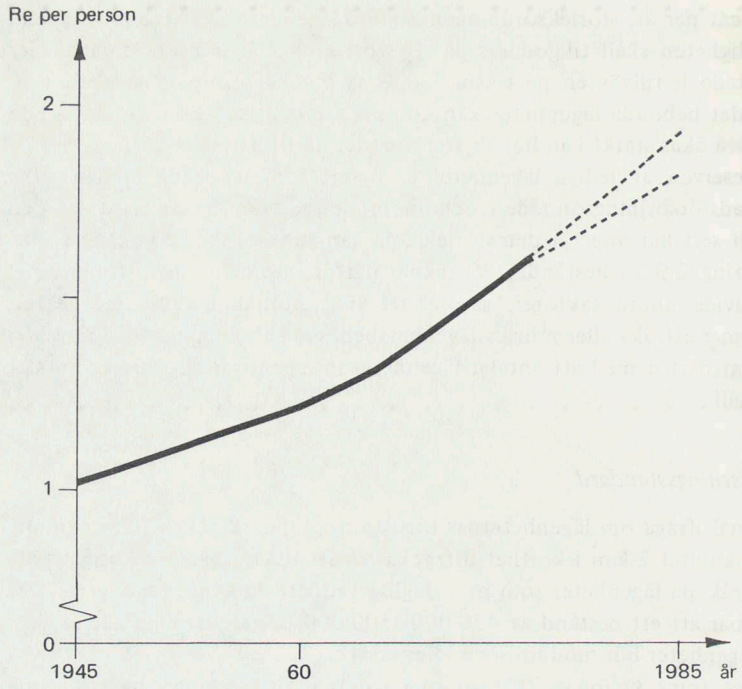
Det finns knappast skäl att mer i detalj försöka ange anspråken på utrustningsstandarden. Som har framhållits i kapitel 2 bör vad som nu i saneringslagen betecknas som lägsta godtagbara standard kunna betraktas som en undre gräns då förutsättningarna för modernisering är mindre goda. I allmänhet bör dock även äldre lägenheter tillgodose samma anspråk på komfort som nyproduktionen under senare år.

Å andra sidan finns det från bostadspolitiska synpunkter inte skäl att stödja en utveckling mot ytterligare ökning av utrustningen i själva lägenheterna vid nybyggnad eller modernisering. Med den standard som vi nu har uppnått i dessa avseenden är det främst angeläget att tillvarata erfarenheterna för att nå lösningar som gör lägenheterna lättskötta och begränsar underhållskostnaderna. Det ekonomiska utrymmet för ytterligare standardhöjning bör i första hand inriktas på att utveckla och förbättra sådant som är gemensamt för dem som bor i huset eller bostadsområdet.

Genomsnittlig utrymmesstandard

Den genomsnittliga utrymmesstandarden kan enklast uttryckas som antalet bebodda rumsenheter per person. Mätt på detta sätt ökade utrymmesstandarden från mitten av 1940-talet i en accelererande takt fram till år 1970. Tillväxten beräknas därefter ha fortgått i ungefär samma snabba takt som under slutet av 1960-talet dvs med omkring 2 % per år. Antalet rumsenheter per 100 personer kan nu uppskattas till drygt 160 och hela det utnyttjade bostadsbeståndet till 13,4 miljoner rumsenheter.

En överslagsmässig prognos kan göras genom att man helt enkelt



Figur 5.10 Antal rumsenheter per 100 personer. Trendframskrivning.

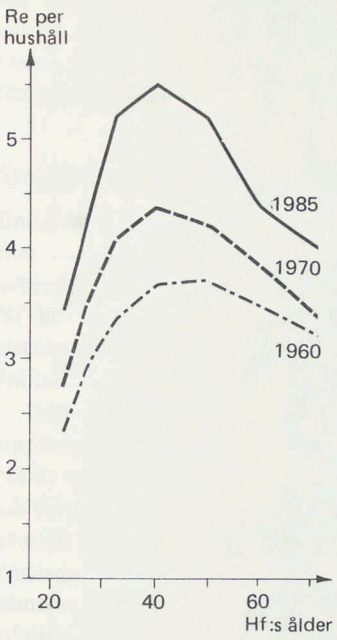
extrapolerar en konstaterad trend för den genomsnittliga utrymmesstandarden. Väljer man den absoluta ökningen under den senaste tioårsperioden som underlag blir tillväxten 31 enheter per 100 personer under en tioårsperiod. Tar man i stället den absoluta ökningen under de senaste 30 åren blir talet 20 enheter per 100 personer. Vi får vid en sådan extrapolering genomsnitten 192 och 182 rumsenheter per 100 personer år 1985. *Figur 5:10.*

Bostadsbeståndet skulle enligt denna trendframskrivning behöva öka med 2.1–3.0 miljoner rumsenheter mellan åren 1975 och 1985, förutsatt att folkmängden ökar enligt antagandet med nettoimmigration. Resultatet kan jämföras med den beräknade ökningen av bostadsbeståndet de senaste 10 åren. Den har uppskattats till 3,4 miljoner rumsenheter, vari ingår ökning av antalet obebodda lägenheter.

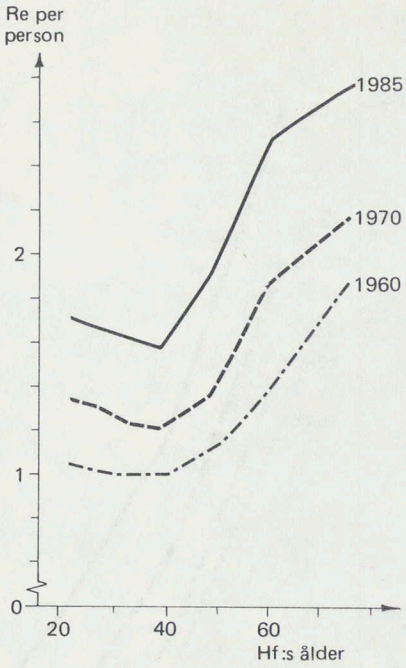
Överslagskalkylen illustrerar i första hand att en liten förändring av bostadsutrymmet per person ger ett mycket stort utslag i nettotillskottet av rumsenheter under en period. I exemplet en differens på omkring 40 %. Vi kan också dra slutsatsen att en svag ökning av befolkningen och antalet hushåll inte utesluter att det kan behövas en stark ökning av antalet rumsenheter i bostadsbeståndet på grund av ökande utrymmesstandard.

Genomsnittstal i antal rumsenheter för samtliga hushåll ger naturligtvis ingen förklaring till inträffade förändringar.

Vi vet emellertid att bostadsutrymmet per person varierar med hushållets ålder, storlek och inkomst. Med ett par exempel skall vi i det



Figur 5.11



Figur 5.12

Figur 5.11 Genomsnittligt antal rumsenheter per hushåll i olika åldersklasser av hushållsföreståndare åren 1960 och 1970 samt beräkning år 1985.

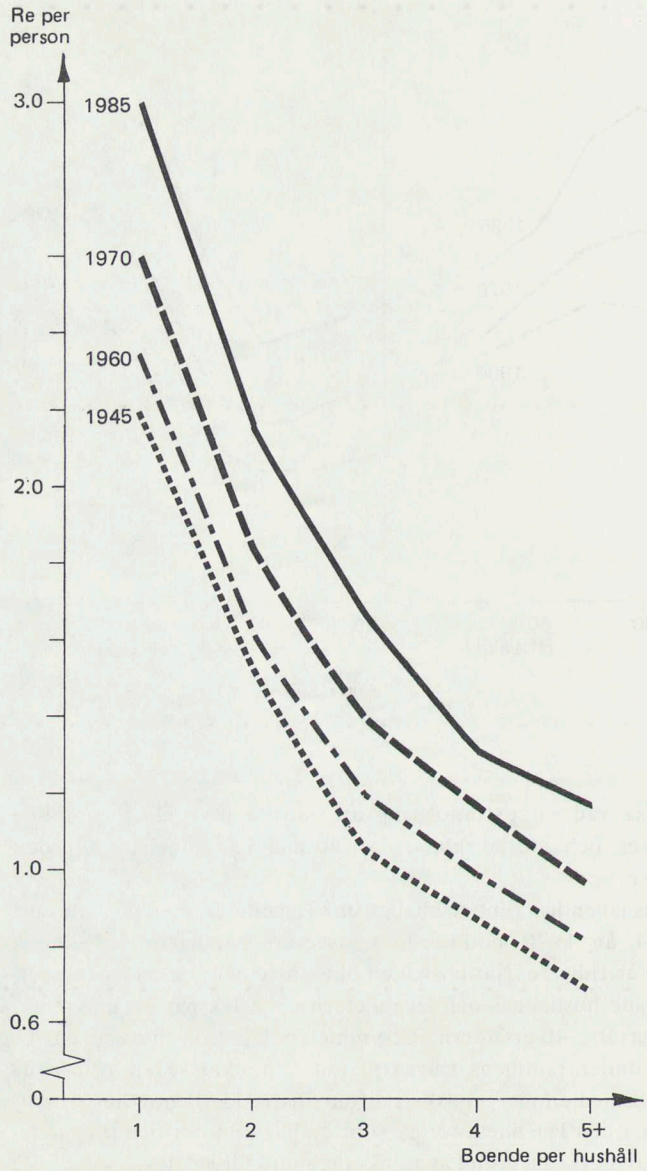
Figur 5.12 Genomsnittligt antal rumsenheter per person i olika åldersklasser av hushållsföreståndare åren 1960, 1965 och 1970 samt beräkning år 1985.

följande belysa vad en extrapolering av tidigare utveckling för olika födelseårsklasser och storleksklasser av hushåll kan innebära för den totala tillväxten.

De unga hushållen har genomsnittligt små lägenheter, men de som var i åldern 20–24 år 1970 bodde dock avsevärt rymligare än samma åldersklass 10 år tidigare. När hushållen blir större ökar också lägenheternas storlek. Både hushållens och lägenheternas storlek når ett maximum då innehavarna är i 40-årsåldern. Utrymmet per person minskar därför rätt måttligt under familjens tillväxtperiod och ökar sedan snabbt då antalet hushållsmedlemmar minskar. Efter 50-årsåldern bor hushållen i stort sett kvar i den lägenhetsstorlek som de har uppnått och utrymmet per person ökar starkt på grund av minskande hushållsstorlek.

Förändringen av utrymmesstandarden i ålders- och födelseårsklasser under 1960-talet har använts som underlag för en framskrivning till 1985. I åldrarna upp till 50 år antas den årliga ökningen av antalet rumsenheter per hushåll bli lika stor som under 1960-talet. De som 1970 var 40 år eller äldre och alltså 1985 är över 54 år antas ha lika stora lägenheter vid båda tidpunkterna. En avgång av hushåll med i genomsnitt små lägenheter sker i de högsta åldrarna. *Figur 5.11 och 5.12.*

Samma typ av extrapolering har gjorts med hushållen fördelade efter storlek. Antalet rumsenheter per person i olika storleksklasser av hushåll har årligen ökats med samma absoluta antal som under 1960-talet. *Figur 5.13.*



Figur 5.13 Antal rumsenheter per person i olika storleksklasser av hushåll åren 1945, 1960 och 1970 samt beräkning år 1985.

De två framskrivningarna ger till resultat en genomsnittlig utrymmesstandard för samtliga hushåll av i det närmaste 2.0 respektive 1.83 rumsenheter per person.

Den större ökningen vid framskrivning efter ålder förklaras främst av att de krympande hushållen antas bo kvar i lika stora lägenheter som år 1970. De får därigenom en god utrymmesstandard, i genomsnitt mer än ett bostadsrum per person.

Man kan uttrycka utvecklingstendensen så, att den största ökningen av utrymmesbehovet skulle uppkomma inte genom att hushåll flyttar till

allt större lägenheter utan genom att medelålders och äldre hushåll helt enkelt bor kvar i sina lägenheter och får alltmer utrymme per person. Delvis är det en följd av att 1950- och 1960-talets utrymmesförbättring för barnfamiljerna slår igenom i högre åldrar.

Synpunkter på trångboddhet och fördelning av utrymme

Enligt den definition som tillämpades från mitten av 1940-talet förekommer trångboddhet nu endast i undantagsfall och den är på god väg att avvecklas även enligt den definition som tillkom vid mitten av 1960-talet. Vi har uppskattat att 5–10 % av hushållen nu är trångbodda i den sistnämnda meningen, dvs att antalet personer är mer än två per rum, frånsett kök och vardagsrum.

Den tillväxt i det totala behovet av bostadsutrymme som skulle uppkomma genom att trångbodda hushåll flyttas upp till större lägenheter är obetydlig i jämförelse med andra faktorer som påverkar anspråken på bostadsutrymme. Om man tar hänsyn till förändringarna i hushållens storlek kan man räkna med att en sådan uppflyttning motsvarar en ökningen av antalet rumsenheter per person med omkring 2 %. Detta kan jämföras med de ovan redovisade framskrivningarna som resulterar i en ökning av antalet rumsenheter per person med 12–20 %. Den faktiska ökningen under den senaste tioårsperioden kan uppskattas till minst 20 %. Trångboddhetsavvecklingen synes därför nu i ännu högre grad än tidigare vara ett fördelningsproblem, som i relativt ringa grad påverkar den totala tillväxten. Denna bestäms främst av hur mycket anspråken på utrymme ökar utöver trångboddhetsgränsen.

Det mål för utrymmesstandarden på längre sikt, som vi formulerat i kapitel 2, ställer större krav på förändring av bostadsbeståndet. Det är dock inte heller i detta fall i första hand ett tillväxtproblem, utan främst en fråga om att förändra lägenheternas storleksfördelning och förbättra särskilt de större barnfamiljernas möjligheter att efterfråga större lägenheter. För att uppnå den angivna utrymmesstandarden, som innebär bl a att lägenheter bör bestå av minst två rum och att alla barn bör kunna få ett eget rum, skulle således behövas en särskilt stor förbättring dels för flerbarnsfamiljer och dels för ensamboende, som nu i stor utsträckning bor i enrumslägenheter.

Redan nu har uppskattningsvis mellan två tredjedelar och tre fjärdedelar av hushållen en utrymmesstandard som minst motsvarar de nyssnämnda anspråken. I egnahemmen är den mycket allmän och hade enligt småhusundersökningen år 1972 uppnåtts av inemot 90 % av familjer med 1–2 barn och av mer än hälften av flerbarnsfamiljerna. I hyres- och bostadsrättslägenheterna var motsvarande andelar år 1973 endast omkring 45 och 10 %. Skillnaderna är givetvis delvis en följd av olikheter i inkomster och priser, men också ett uttryck för beståndets sammansättning. Endast en liten del av barnfamiljerna i flerfamiljshus har över huvud taget möjlighet att på kort sikt uppnå en högre utrymmesstandard, eftersom utbudet av stora lägenheter är så litet.

På grund av den stora andelen enrumslägenheter i beståndet är det

knappast möjligt att uppnå tvårumsstandarden för alla hushåll på så kort tid som 10 år. I flerfamiljshusen uppgår således enrumslägenheterna till inemot en fjärdedel av beståndet och i vissa större tätorter är andelen ännu högre. Skillnaderna mellan orter innebär givetvis att förutsättningarna för att avveckla trångboddhet och uppnå en högre utrymmesstandard för hushållen i allmänhet skiftar från ort till ort.

Det bör emellertid också uppmärksammas att antalet enrumslägenheter sedan länge har minskat och att en relativt stor del av dem, minst 10–15 %, redan nu utnyttjas för tillfälligt boende, som komplement till annan lägenhet eller är outnyttjade. Vi har vidare i avsnitt 5.2 konstaterat att mer än 80 % av dem bebos av endast en person. På litet längre sikt synes således ett definitivt övergivande av enrumsstandarden för mer varaktigt boende inte vara något orealistiskt bostadspolitiskt mål. Det synes dessutom helt överensstämma med de allmänna tendenserna i hushållens efterfrågan.

En lägenhetsstorlek för familjer, som åtminstone medger ett rum för föräldrar och för vart och ett av barnen eller andra personer i hushållet, framstår inte som något högt utrymmesanspråk om man jämför med den nuvarande utrymmesstandarden i småhus. Att de faktiska önskemålen om utrymme ligger på en sådan nivå och ofta betydligt högre hos dem som har ekonomiska möjligheter att välja framgår också av den aktuella inriktningen av småhusproduktionen. Från bostadspolitisk synpunkt synes problemet på sikt inte bestå i att allmänt stimulera till ökad utrymmesstandard. Det är främst fråga om att motverka ytterligare ökning av standardskillnaderna genom att ge även hushåll med otillräckliga egna resurser möjlighet att komma upp till en bättre nivå.

Det går inte att ange en tidpunkt då i stort sett alla hushåll kan ha uppnått minst det bostadsutrymme som vi har angett som ett långsiktigt mål. Planeringen bör dock inriktas på en sådan högre anspråksnivå. Inte minst gäller detta vid förändringar inom det nuvarande bostadsbeståndet. Samma nivå bör då också vara riktpunkt vid utformning av bostadsbidrag åt hushåll med otillräcklig betalningsförmåga. Det finns eljest en risk för att dessa hushåll kommer att släpa efter i standardutvecklingen. Om de inte på kort sikt kan efterfråga större lägenheter försvåras dessutom den på lång sikt önskvärda förändringen av beståndet.

Sammanfattande bedömning av anspråk på utrymme

Förutsättningarna för fortsatt ökning av utrymmet per person är mycket olika för skilda grupper av hushåll. För de krympande hushållen kan den fortgå mer eller mindre automatiskt inom det befintliga beståndet och är inte så känslig för pris- och inkomstförändringar. De som kommer upp i pensionsåldern är i växande omfattning inlemmade i ATP-systemet och får inte så stor inkomstminskning som äldre årsklasser av pensionärer. För dessa grupper kan en betydande ökning av bostadsutrymmet betraktas som ett tämligen säkert antagande. I tätorter bor flertalet i flerfamiljshus och endast en liten del av dessa hushåll har så stora lägenheter att de av bekvämlighetsskäl kan väntas flytta till mindre.

Flyttningar från småhus till mindre och bekvämare lägenheter är däremot en faktor som kan dämpa ökningen av utrymmet per person. Detta har inte beaktats vid den framskrivning som gjorts för olika åldersklasser.

De yngre och rörligare hushållen har en annan valsituation eftersom standardökning förutsätter flyttningar. Till stor del måste dessa gå till nybyggda eller ombyggda bostäder, eftersom tillgången på tillräckligt stora lägenheter i det befintliga bostadsbeståndet är knapp. De som finns och kan bli lediga ligger till stor del i småhus och kräver kapitalinsatser.

Efterfrågan är för barnfamiljer troligen i betydligt högre grad än för krympande hushåll känslig för inkomst- och prisförändringar. Bostadstilläggen är dock utformade så, att hushållen själva betalar endast en mindre del av en prisökning, vilket har stor betydelse i denna hushållsgrupp. Vi föreslår också ytterligare förbättringar som ökar de svagare hushållens möjligheter att efterfråga större lägenheter.

Den period som vi har utgått ifrån vid framskrivningarna karaktäriserades i stort av att realinkomster och privat konsumtion ökade avsevärt. Detta gav underlag för ökad bostadskonsumtion inte bara i fråga om utrymme. Perioden präglades också till omkring år 1970 av bostadsbrist och av prisförhållanden som torde ha bidragit till att minska rörligheten på bostadsmarknaden. Hyrorna ökade mer än priserna i genomsnitt.

Hushållens disponibla realinkomster kan antas öka även under den kommande tioårsperioden om än i svagare takt än tidigare. Till en del sker en sådan ökning som följd av ökande förvärvsarbete bland kvinnor, vilket särskilt torde påverka barnfamiljernas efterfrågan på rymligare bostäder.

Det finns knappast nu skäl att räkna med sämre förutsättningar ifråga om pris- och inkomstutvecklingen än under den senaste tioårsperioden. Fortsatt stark inflation innebär dock stora risker för olika prisutveckling för olika årgångar av lägenheter och för olika upplåtelseformer. Sådana störningar kan få svåra återverkningar på fördelningen av standardhöjningen och de försämrar – som vi framhöll i Solidarisk bostadspolitik – möjligheterna att ge olika hushållsgrupper likvärdiga förutsättningar för bostadsförsörjningen. Det är däremot mindre sannolikt att den genomsnittliga tillväxten av utrymmesefterfrågan påverkas väsentligt.

Resultaten av de olika framskrivningarna ger en ökning av bostadsutrymmet per person som varierar mellan 12 och 22 % på 10 år. Skillnaden ger som vi tidigare har framhållit mycket stort utslag på nettotillskottet av rumsenheter. Det varierar mellan 2,1 miljoner och 3,4 miljoner om man tar med samtliga alternativ. Den relativa ökningen är dock inte ens i det högsta alternativet större än under de senaste 10–15 åren. Under 1960-talet ökade således antalet rumsenheter per person med 21 % och för perioden 1965–75 kan den uppskattas till minst lika mycket.

De kalkyler som har gjorts med fördelning på storleksklasser resp åldersklasser av hushåll ger till resultat en genomsnittlig utrymmesstandard som i varje grupp ligger avsevärt över den nuvarande gränsen för trångboddhet och även överskrider det högre mål för utrymmesstandarden som vi har diskuterat i det föregående. Givetvis innebär inte detta att utvecklingen mer eller mindre automatiskt går emot en god utrymmesstandard för alla.

Att uppnå detta mål är ett fördelningsproblem. Det kräver också att bostadsbeståndets fördelning på lägenhetstyper förändras.

Lägenhetstyper

En ökning av den genomsnittliga utrymmesstandarden till den nivå som framskrivningsresultaten visar, 1.83 resp 2.0 rumsenheter per person, innebär att lägenheternas genomsnittsstorlek skulle behöva öka från omkring 3.95 rumsenheter år 1975 till omkring 4.2 resp 4.6 om 10 år. Den faktiska ökningen under den senaste tioårsperioden kan uppskattas till knappt 0.4 rumsenheter per hushåll.

Att på riksnivå beräkna vilka förändringar av lägenheternas storleksfördelning som behövs för att dels åstadkomma en viss genomsnittlig storlek, dels en avveckling av trångboddhet är givetvis ytterst vanskligt. Allmänt kan dock konstateras, att det i båda fallen skulle krävas en betydande ökning av den relativa andelen av alla lägenhetstyper från tre rum och kök och uppåt. Lägenheter om högst två rum och kök skulle behöva minska inte bara relativt sett – från nuvarande omkring 40 % till storleksordningen 20–30 % – utan också i absoluta tal.

Förändringarna av lägenheternas storleksfördelning har sedan länge gått i den riktning som vi här har antytt. Andelen lägenheter om högst två rum och kök har minskat från ungefär 50 % år 1965 till uppskattningsvis 40 % år 1975.

Man kan dra slutsatsen att förskjutningen i lägenheternas storleksfördelning bör fortgå i minst samma takt som hittills. Eftersom den totala ökningen av lägenhetsbeståndet blir svagare än förut innebär detta ökade anspråk på förändringar i det befintliga beståndet.

Behovet av att förändra lägenheternas storleksfördelning varierar i hög grad mellan olika orter och måste givetvis bedömas lokalt. Det som vi främst ser som ett problem är dock inte att förändra lägenhetsutbudet totalt sett inom ett bostadsmarknadsområde. Detta skulle i och för sig på många håll kunna åstadkommas genom att nyproduktionen inriktas på så stora lägenheter som möjligt, medan det äldre beståndet förändras endast efterhand som det blir nerslitet. En sådan utveckling kan dock leda till att den ensidiga sammansättningen av bostadsbestånd och befolkning i olika bostadsområden blir ännu mer utpräglad än nu.

Om vi skall nå målet att alla bostadsområden skall kunna tillgodose anspråk från alla typer av hushåll, måste de ökade anspråken på utrymme kunna tillgodoses även i nu befintliga bostadsområden. Beståndet måste i så fall förändras på ett genomgripande sätt genom ombyggnad eller kompletterande nybyggnad. De praktiska möjligheterna är därvid oftast begränsade till komplettering med mindre lägenheter inom eller i anslutning till befintliga småhusområden respektive lägenhetssammanslagningar och kompletterande nybyggnad av större lägenheter i områden med flerfamiljshus.

Upplåtelseformer och hustyper

Bostadsbeståndets fördelning på upplåtelseformer och hustyper är – även om man bortser från jord- och skogsbrukets bebyggelse – starkt ortsbunden. Det relativa antalet lägenheter i enfamiljshus som ägs av hushållen minskar i stort sett med ökande ortsstorlek, men varierar också i rätt hög grad inom varje storleksklass av tätorter och synes vara påverkad av ortens näringskaraktär och inomregionala samband mellan olika tätorter, men också av lokala traditioner.

Likaså finner man skillnader i fördelning mellan hyresrätt och bostadsrätt, som i huvudsak torde kunna förklaras endast av lokalt bestämda produktionsförhållanden, olika markägareförhållanden, kommunernas politik o d.

De regionala skillnaderna gör att det vid analyser på riksnivå blir svårt att finna några förklaringar till den fördelning av hushållen på småhus och flerfamiljshus eller på lägenheter med äganderätt, bostadsrätt och hyresrätt som föreligger vid en viss tidpunkt eller till förändringar under en period.

Det som står fullt klart är dock att andelen hushåll i småhus ökar med hushållets storlek och barnantal. Likaså att flerbarnsfamiljer i ökad omfattning har bosatt sig i småhus under 1960-talet. I tätorterna ökade det relativa antalet hushåll i småhus bland familjer med minst två barn från 38 till 47 % medan beståndets sammansättning totalt var oförändrad. Se följande tablå.

	Tätorter med minst 2 000 invånare Andel (%) hushåll i småhus	
	1960	1970
0 barn	30	28
1 barn	32	34
2 + barn	38	47
Samtliga	32	32

Studerar man olika orter eller regioner finner man också ett visst samband mellan inkomst och andelen hushåll i småhus. Inom ett brett skikt, omfattande mellan hälften och tre fjärdedelar av hushållen är småhusandelen nästan densamma i alla inkomstklasser, men sedan ökar den inom det översta inkomstskiktet. I Stor-Stockholm visar uppgifter för 1970 att andelen av makar med minst fem hushållsmedlemmar som bodde i småhus var oförändrad, omkring 33 %, upp till inkomsten 50 000 kronor. Därefter ökar andelen till 38 % vid inkomster över 60 000 kronor.

Småhusundersökningen (bilaga A) bekräftar de allmänna slutsatser som kan dras av folk- och bostadsräkningsuppgifter. Den visar mycket påtagliga regionala skillnader inte bara ifråga om andelen hushåll i enfamiljshus med äganderätt utan också ifråga om hushållens sammansättning, inkomster och bostadsutgifter. Framför allt avviker gruppen av kommuner med mindre än 50 000 invånare från Stockholms- och

Göteborgsområdena och gruppen av övriga större kommuner. De tre sistnämnda visar inbördes mer likartade förhållanden.

I de större kommunerna har småhusägarna avsevärt högre inkomster än hushåll i hyres- och bostadsrättslägenheter och särskilt synes detta gälla barnfamiljer. Medianvärdet av sammanräknad inkomst för makar med barn i Stor-Stockholm var således 67 000 kronor år 1972 enligt småhusundersökningen, medan det för hushåll i hyres- och bostadsrättslägenheter var 53 000 kronor år 1973. Uppgifterna tyder på att inkomstnivån har större betydelse för valet av upplåtelseform och hustyp i de största bostadsförsörjningsområdena än i landet i övrigt. I de mindre och medelstora kommunerna upp till 50 000 invånare är enfamiljshus med äganderätt en vanlig bostadsform för alla hushållstyper utom de allra minsta. För större kommuner finner man en starkare koncentration av enfamiljshusen till barnfamiljer och till högre inkomstklasser.

En uppgift av intresse för framtidsbedömningar är den låga omsättningen i småhusbeståndet. Hälften av dem som bodde i hus byggda senast 1950 hade bott där sedan 1940-talet eller tidigare, alltså minst 32 år då undersökningen gjordes. Nära 80 % av dem som ägde hus byggda under 1950-talet hade också förvärvat dessa under samma årtionde.

Småhusägarna bor alltså genomsnittligt kvar länge i sina hus och får en ökande utrymmesstandard allteftersom antalet familjemedlemmar minskar. Man kan också konstatera att anpassningen mellan hushållsstorlek och lägenhetsstorlek inte är lika påtaglig som i hyres- och bostadsrättslägenheter. Det beror delvis på kvarboende, men också på inkomsten. I hyres- och bostadsrättslägenheter synes antalet hushållsmedlemmar ha avgörande betydelse för hur stor bostad hushållet har. För dem som äger enfamiljshus synes däremot inkomsten betyda mer än antalet hushållsmedlemmar vid valet av lägenhetsstorlek.

De grundläggande ekonomiska skillnaderna mellan olika upplåtelseformer har diskuterats ingående i tidigare betänkanden och skall inte beröras närmare här. För nybyggda hus innebär den 1974 beslutade finansieringsreformen att den lägre inkomstbeskattningen vid ägande är avsedd att kompenseras via finansieringen.

Vi kan särskilja åtminstone fyra grupper av faktorer som med nu rådande förutsättningar kan antas påverka hushållens efterfrågan på bostäder i olika upplåtelseformer och hustyper under den närmaste framtiden.

Miljöfaktorer – såsom störningsfrihet, tillgång till privat markområde, bebyggelsetäthet, avstånd och tillgång till service o d.

Demografiska faktorer – utvecklingen av olika åldersgrupper och hushållstyper.

Förvaltningsfaktorer – graden av inflytande över den egna bostaden, bekvämligheten för hushållet.

Ekonomiska faktorer – såsom inkomstutveckling, beskattning, priser för byggande eller förvärv och för nyttjande (hyra, avgifter, löpande utgifter).

Det går knappast att dra några bestämda slutsatser om hur de nämnda faktorerna på längre sikt påverkar hushållens efterfrågan på lägenheter i

olika upplåtelseformer och hustyper. Det bör dock uppmärksammas att vissa faktorer i första hand torde påverka valet av *hustyp* – det gäller främst miljöfaktorer – medan andra påverkar valet av *upplåtelseform* – exempelvis ekonomiska faktorer och graden av inflytande. En faktor av stor betydelse är inflationen och hur hushållen bedömer verkningarna av denna.

5.4 Förändringar av lägenhetsbeståndet

5.4.1 *Förändringarnas allmänna riktning*

Kalkyler som avser att belysa nettoförändringar i den totala stocken av hushåll eller bostäder ger under alla förhållanden ett osäkert underlag för bedömningar av hur lägenhetsbeståndet bör förändras genom ombyggnader och nybyggnad. I synnerhet gäller detta under ett omställningsskede som det nuvarande. Allmänt kan vi dock dra följande slutsatser.

I jämförelse med de senaste decennierna har vi på riksnivå att räkna med en svagare tillväxt i behovet av lägenheter. Behovet av utrymme kan däremot även i fortsättningen komma att öka starkt på grund av såväl befolkningsförändringar som ekonomiska orsaker.

En svag tillväxt av antalet lägenheter kombinerad med ökande behov av utrymme medför att anspråken på förändringar i det befintliga bostadsbeståndet blir stora. Främst gäller detta lägenheternas storleksfördelning. Om antalet smålägenheter inte minskas kan utrymmesanspråken knappast tillgodoses.

Alltjämt återstår ett avsevärt bestånd av lägenheter med låg utrustningsstandard, uppskattningsvis inemot en halv miljon. Dessa måste moderniseras eller ersättas. Det bristfälliga beståndet utgörs till en del av småhus som är ensligt belägna och därför kan väntas avgå, när den nuvarande innehavaren lämnar dem. I flerfamiljshusen består det kvarvarande bristfälliga beståndet till största delen av halvmoderna smålägenheter och moderniseringsbehovet är där ofta förenat med ett behov av att slå ihop lägenheter. Avgången av småhus med låg standard kan antas bli av samma karaktär som tidigare och främst vara lokaliserad till glesbygd, medan det för flerfamiljshusen kan väntas en förskjutning av moderniseringen mot bättre lägenheter än tidigare och ökad avgång genom sammanslagningar. De helt omoderna lägenheterna i flerfamiljshus är numera kvantitativt ett mindre problem och utgör uppskattningsvis mellan en femtedel och en fjärdedel av samtliga omoderna och halvmoderna lägenheter.

Även om utvecklingstendenserna i huvudsak karakteriseras av en svag tillväxt i befolkning och lägenhetsbehov kommer det givetvis att finnas regioner med en stark tillväxt och andra med en svag ökning eller tillbakagång. Med relativt få undantag synes man dock ha att räkna med en lugnare utvecklingstakt än under 1960-talet. Särskilt i de folkrikare regionerna kan detta antas medföra att miljöproblemen vid nyexploatering skiftar karaktär på grund av att krav på att åstadkomma stora

tillskott på kort tid inte blir lika vanliga som tidigare.

I fråga om inriktningen av ny- och ombyggnadsverksamheten på olika upplåtelseformer samt hus- och lägenhetstyper har en förskjutning i efterfrågeinriktningen större betydelse än den allmänna tillväxttakten. Vi kan inte nu bedöma om de senare årens tendenser med en stor efterfrågan på nybyggda småhus med äganderätt blir bestående under en längre tid. Kommunernas planering är dock enligt bostadsbyggnadsprogrammen inriktad på en sådan utveckling under de närmaste åren.

Eftersom den totala tillväxten i lägenhetsbehovet är svag kan den nuvarande inriktningen lokalt komma att medföra att efterfrågan på lägenheter i flerfamiljshus ökar mycket svagt eller rent av minskar. Utrymmet för nyproduktion av sådana bostäder som bl a behövs i syfte att åstadkomma ett differentierat utbud i nya områden, kan således helt bli beroende av i vilken omfattning lägenheter avgår i det befintliga beståndet bl a genom sammanslagningar. Det är uppenbart att denna typ av balansproblem kräver ökad uppmärksamhet och intensifierad planering i kommunerna och att åtgärder som syftar till att förändra det befintliga beståndet kan komma att få allt större betydelse.

5.4.2 *Förändring av nuvarande bestånd*

Vi har i det föregående uppskattat behovet av att öka lägenhetsantalet i hela riket till storleksordningen 20 000–40 000 lägenheter i genomsnitt per år. Därvid har förutsatts att det inte behövs någon ytterligare ökning av lägenhetsreserven. Antalet lägenheter som av olika skäl tillfälligt är undandragna från bostadsmarknaden, användes endast för tillfälligt boende eller disponeras av hushåll med mer än en lägenhet antas inte heller komma att öka.

Nyproduktionen skall utöver ökningen av lägenhetsantalet kompensera avgången i det befintliga beståndet. Under 1960-talet var denna netto 35 000–40 000 lägenheter årligen och kan under första hälften av 1970-talet antas ha legat på ungefär samma nivå.

De faktorer som tidigare har varit avgörande för lägenhetsavgångens storlek kan även framdeles väntas få stor betydelse. Främst gäller det småhus som ligger utanför normalt pendlingsavstånd till arbetsplatser. De bebos till stor del av äldre människor och överges eller blir fritidsbostäder, då innehavaren avlider eller inte längre kan bo kvar. Enligt avgångsundersökningarna i samband med de senaste folk- och bostadsräkningarna var denna avgång under 1960-talet 10 000–12 000 lägenheter per år och visade en viss ökning mellan de båda femårsperioderna. Den består till största delen av omoderna småhus, men en förskjutning mot bättre hus synes ha skett efterhand som det äldre beståndet har rustats upp.

Åldersfördelningen av hushållen på glesbygden och i många mindre tätorter talar för att friställningen av lägenheter kan väntas fortsätta och det är inte uteslutet att den ökar, även om den egentliga utflyttningen i de förvärvsarbetande åldrarna avtar. Vi har därför i kalkylerna tagit upp denna avgångspost till samma antal som under sista hälften av 1960-talet,

dvs 12 000 lägenheter per år, varav tre fjärdedelar antas tillhöra kvalitetsgrupperna[1] 3–7.

Avgången genom att lägenheter tas i anspråk för annat än bostadsändamål såsom kontor o d är en mindre post, som synes ha förhållit sig relativt stabil, på en nivå av 4 000–6 000 lägenheter årligen. Detsamma gäller avgången genom rivning, som enligt de ovannämnda avgångsundersökningarna och den årliga rivningsstatistiken kan uppskattas till omkring 10 000 lägenheter om året sedan mitten av 1960-talet.

En stor del av rivningarna sker utan samband med nybyggnad av bostäder. Enligt de uppgifter om ändamålet med rivning som anges i rivningsstatistiken har således endast omkring hälften av lägenheterna rivits i syfte att bygga nya bostäder på tomten. Omkring 30 procent har avgått på mark som tagits i anspråk för annan byggnad, trafikled o d. medan ändamålet inte bestämts eller var okänt för ca 20 procent.

Även om planeringen inriktas på att förbättra bostadsbeståndet i första hand genom ombyggnad, måste man räkna med att rivning i viss omfattning blir ofrånkomlig både av stadsplaneskäl och för att en del hus är i så dåligt skick att de inte kan byggas om. Det sistnämnda torde bland annat gälla en inte obetydlig del av det bestånd av lägenheter i kvalitetsgrupperna 4–7, uppskattat till 60 000, som finns kvar i flerfamiljshusen.

Avgång genom rivning och övergång till annat ändamål än bostad antas bli av ungefär samma omfattning som tidigare, eller tillsammans omkring 15 000 lägenheter per år. Av denna avgång uppskattas 60 procent bestå av lägenheter i kvalitetsgrupperna 3–7.

I antalet rumsenheter uppskattas den ovan diskuterade avgången till i genomsnitt 85 000 per år, vilket motsvarar omkring 0,6 procent av bostadsbeståndet. Antalet omoderna och halvmoderna lägenheter skulle enligt antagandena minska med mindre än 200 000 under en tioårsperiod, och det skulle återstå ett moderniseringsbehov omfattande omkring en kvarts miljon lägenheter.

Sammanslagning av lägenheter medför volymmässigt inte någon minskning av bostadsbeståndet och är alltså inte en avgång i samma mening som de tidigare diskuterade posterna. Sammanslagningarna påverkar dock behovet av nybyggnad både i antal lägenheter och med hänsyn till produktionens sammansättning. Avgången genom sammanslagningar utgjorde under senare hälften av 1960-talet ungefär 50 000 lägenheter, varav drygt 30 000 avsåg ändring av tvåfamiljshus till enfamiljshus. Uppgifterna i bostads- och hyresundersökningarna tyder på att lägenhetssammanslagningar i flerfamiljshus har ökat i omfattning efter 1970, medan uppgifter om småhusen saknas.

Enligt de mål som vi har diskuterat för förändring av bostadsbeståndet i syfte att förbättra bostadsmiljön och motverka segregation skulle sammanslagning av lägenheter behöva ske i mycket stor omfattning. I flerfamiljshus framstår sammanslagningar som önskvärda i minst tre fjärdedelar av alla moderniseringsfall och därutöver skulle behövas en omfattande sammanläggning även av moderna lägenheter.

Erfarenheterna av de senaste årens ökade modernisering har visat att

[1] Se not s 141.

kombination av upprustning och sammanslagning av lägenheter ofta stöter på stort motstånd av flera orsaker. Sammanläggning av lägenheter kräver en mer omfattande planering och projektering vid ombyggnader. De medför konflikter med önskemålet att ingreppen skall vara så små som möjligt och att hushållen skall kunna bo kvar eller flytta tillbaka efter ombyggnad. Erfarenheterna av planmässiga förändringar av lägenheternas storleksfördelning är ännu mycket begränsade. Exempel från Stockholm visar att en noggrann projektering gjort det möjligt att starkt minska andelen smålägenheter varigenom lägenhetsantalet i samband med modernisering minskat till hälften. Det torde dock inte vara möjligt att mer allmänt åstadkomma så stora förändringar i samband med modernisering.

Räknar man med att lägenhetsantalet vid moderniseringar reduceras med ungefär en tredjedel kan en total modernisering av flerfamiljshusen uppskattas medföra en avgång av storleksordningen 50 000–60 000 lägenheter, utslaget på 10 år alltså 5 000–6 000 om året.

Utöver sammanslagningar vid modernisering av flerfamiljshus torde man även framdeles ha att räkna med ändring av tvåfamiljshus. Eftersom detta bestånd nu omfattar mindre än 200 000 lägenheter av vilka en stor del i moderna hus får dock denna faktor mindre betydelse än tidigare. Avgången synes högst kunna uppskattas till 2 000–3 000 lägenheter om året, eller knappt hälften så mycket som under 1960-talet.

En lägenhetsavgång av den här diskuterade omfattningen skulle, liksom har varit fallet under de närmast förflutna årtiondena, medföra en betydande minskning av tätorternas stora bestånd av smålägenheter. För enrumslägenheter kan det röra sig om en minskning med 10–15 procent, till största delen i det halvmoderna och omoderna beståndet. Förändringen utgör ett relativt litet bidrag i förhållande till den omdaning som skulle behövas för att åstadkomma ett väl differentierat bestånd i befintliga bostadsområden och för att nå en tvårumsstandard som grund för varaktigt boende. Härför krävs sammanslagning av moderna lägenheter i stor omfattning.

Såvitt man kan bedöma av tillgänglig statistik har sammanslagning av moderna lägenheter i flerfamiljshus hittills förekommit i obetydlig omfattning. Det kan för närvarande inte antas röra sig om mer än ett par tusen lägenheter om året. De tendenser i efterfrågan på utrymme som vi har diskuterat talar i och för sig för att efterfrågeinriktningen på lång sikt kommer att stimulera till större förändringar på grund av att det kan bli svårare att få avsättning för de minsta lägenheterna. Vi måste dock räkna med stor tröghet ifråga om sådana förändringar. Det kan inte heller antas att det spontant sker förändringar som områdesvis leder till ett mer differentierat bestånd.

Vi föreslår nedan (kapitel 6) ett stimulansbidrag i syfte att öka omfattningen av lägenhetssammanslagningar i flerfamiljshusen. Som en målsättning har vi därför antagit att dessa kan komma att öka till ett genomsnitt av 10 000 lägenheter om året för hela perioden 1976–85. Det är visserligen ett litet antal i förhållande till det nuvarande beståndet av omkring 300 000 moderna enrumslägenheter och över en halv miljon

moderna tvårumslägenheter i tätorternas flerfamiljshus, men torde ändock kräva stora insatser av kommunal planering.

Antagandena om förändring av det nuvarande beståndet innebär totalt en minskning av lägenhetsantalet med 45 000 i genomsnitt per år. De sammanfattas i följande tablå:

Avgångsorsak	Antal i genomsnitt per år		
	Lägenheter	Därav i kvalitetsgrupp 3–7	Rumsenheter
Övergivande och ändring till fritidsbostäder o d	12 000	9 000	46 000
Rivning och övergång till annat ändamål	15 000	9 000	40 000
Sammanslagning av lägenheter			
Modernisering i flerfamiljshus och ändring av tvåfamiljshus	8 000	7 000	–
Kvalitetsgrupp 1–2 i flerfamiljshus	10 000	–	–
Summa	45 000	25 000	86 000

5.4.3 *Nybyggnad och ombyggnad*

Antal lägenheter

Med de antaganden vi har gjort varierar nybyggnadsbehovet mellan 65 000 och 85 000 lägenheter i genomsnitt per år, dvs en betydligt lägre nivå än de senaste 10 åren (i genomsnitt omkring 98 000 lägenheter) och även lägre än enligt de bedömningar som tidigare har gjorts för senare delen av 1970-talet. Avvikelsen i sistnämnda avseende är till stor del en följd av att tidigare bedömningar – bl a boendeutredningens i SOU 1973:50 – som en målsättning har räknat med att hela det omoderna och halvmoderna beståndet borde ersättas eller moderniseras under 1970-talet.

Resultaten kan jämföras med kommunernas bostadsbyggnadsprogram och de bedömningar som länsbostadsnämnderna gör av dessa. På grundval av programmen för perioden 1974–78 angav länsbostadsnämnderna en genomsnittlig årlig produktion under perioden av 65 800 lägenheter. De uppgifter som föreligger för programomgången 1975–79 tyder på en stabilisering av kommunernas planeringsnivå.

Det återstående moderniseringsbehovet kan uppskattas till 200 000–250 000 lägenheter, utslaget på en tioårsperiod alltså 20 000–25 000 lägenheter per år. Drygt hälften av dessa är småhus.

Antal rumsenheter

I framskrivningarna av utrymmesstandarden (avsnitt 5.3.4) varierade nettotillskottet av rumsenheter mellan 210 000 och 340 000 per år. Med

de antaganden som har gjorts om avgången skulle detta kräva en nyproduktion av i runt tal 300 000 respektive 430 000 rumsenheter. Uppgifterna kan jämföras med den faktiska produktionen under de nio åren 1966–74, i genomsnitt 400 000 rumsenheter och 382 000 under år 1974. Antalet rumsenheter per lägenhet (utom specialbostäder) var i genomsnitt omkring 4,0 fram till år 1972 och har sedan ökat till 4,5 år 1974.

Antar vi att den faktiska nyproduktionen uppgår till 75 000 lägenheter i genomsnitt per år, dvs medeltalet av de uppskattade gränsvärdena, skulle den genomsnittliga lägenhetsstorleken uppgå till 4,0 respektive 5,7 rumsenheter per lägenhet enligt de två framskrivningarna av utrymmesstandarden. Resultaten kan – om lägenhetsantalet betraktas som givet – anses vara ytterligheter. De tyder dock på att lägenheterna i nyproduktionen bör vara relativt stora för att de ökande anspråken på utrymme skall kunna tillgodoses.

Behovet av stora lägenheter i nyproduktionen, genomsnittligt betydligt större än i beståndet, uppkommer trots att vi har räknat med en betydande förändring också genom sammanslagningar. Detta pekar på ett av de mest svårbemästrade planeringsproblemen.

Bostadspolitiskt eftersträvar vi att uppnå en differentierad sammansättning av beståndet i olika bostadsområden, vilket innebär att den genomsnittliga lägenhetsstorleken i ett nybyggt område inte bör avvika mer väsentligt från genomsnittet för hela bostadsmarknadsområdet. Samtidigt vill vi underlätta en förbättring av utrymmesstandarden för vissa hushållsgrupper och tillgodose efterfrågan även för dem som har stora anspråk på utrymme. Detta kräver tillskott av stora lägenheter och medför risk för ensidighet.

Den möjlighet som finns att bemästra problemet är i första hand en planmässig inriktning på att fortlöpande förändra befintliga områden genom såväl ombyggnad som kompletterande nybyggnad. Vid nyexploatering kan problemen minskas genom att en rörlighet planeras in redan från början i form av flexibla planlösningar av husen och möjlighet till framtida kompletteringsbebyggelse.

5.5 Bostadsinvesteringar

Med investering i nybyggnad av bostäder avses i nationalräkenskaperna de investeringar som under ett år läggs ner för nybyggnad av bostadshus samt för bostadslägenheter i "icke-bostadshus". Investeringar i tomtmark och exploatering ingår ej och inte heller kapitaliserad tomträttsavgäld eller anslutningsavgifter.

Ombyggnadsinvesteringar avser till- och ombyggnad av lägenheter som genom ombyggnaden får fullt modern utrustningsstandard.

Investeringsuppgifterna i nationalräkenskaperna avser således i fråga om såväl nybyggnad som ombyggnad ett tämligen snävt begränsat bostadsbegrepp. Lokaler för t ex barnstugor eller fritidsverksamhet kan ingå i bostadsinvesteringarna om de ligger i själva bostadshusen, men kan i andra fall hänföras till en annan investeringssektor. Ombyggnad av ett hus

genom att ändra lägenheter till lokaler eller genom sammanslagning av moderna lägenheter är enligt definitionen inte heller en bostadsinvestering. Investeringar som avser att förbättra den yttre miljön kan i vissa fall vara att hänföra till exploateringsarbeten eller kommunala investeringar, medan de i andra fall torde kunna ingå i investeringarna i bostadshus.

Med nuvarande skillnader mellan hustyper blir investeringen i nybyggnad i hög grad beroende inte bara av antalet lägenheter och deras genomsnittliga storlek, utan också av fördelningen mellan småhus och flerfamiljshus. Investeringen per rumsenhet synes således enligt nationalräkenskaperna, mätt i genomsnitt för en femårsperiod, ha varit omkring 17 % högre för småhus än för flerfamiljshus.

Betydelsen av produktionsinriktning respektive produktionsvolym under förutsättning att ovannämnda förhållanden blir bestående kan illustreras med ett par exempel. Antalet nybyggda lägenheter antas uppgå till 75 000 respektive 70 000 per år med en genomsnittsstorlek av 5,0 rumsenheter. Småhusandelen antas uppgå till 60 respektive 50 %. Ökningen av utrymmet per lägenhet har i ena fallet fördelats proportionellt på hustyperna jämfört med 1974 års produktion. Antalet rumsenheter per lägenhet var då 5,64 i småhus och 3,14 i flerfamiljshus. I det andra fallet har den helt lagts på flerfamiljshusen, medan småhusen minskats något. Vi får då resultaten i följande tablå.

	Antal rums-enheter per lägenhet	Investering, milj kr i 1973 års priser	
		75 000 lägenheter	70 000 lägenheter
60 % småhus 40 % flerfam hus	6,13 3,32	10 220	9 525
50 % småhus 50 % flerfam hus	5,5 4,5	9 920	9 260

Förskjutningarna i produktionsinriktningen motsvarar en förändring i de totala nybyggnadsinvesteringarna med ungefär 3 % vid en given produktionsvolym, medan en förändring av produktionsvolymen med 5 000 lägenheter påverkar investeringarna med ungefär 7 %.

De faktiska investeringarna i nybyggnad var år 1973 ca 10 800 miljoner kronor. I exemplen ovan ligger de vid den större produktionen 5 respektive 8 % under denna nivå och vid den mindre produktionen 12 respektive 14 % under.

Investeringar i ombyggnad utgör enligt nationalräkenskaperna knappt en tiondel av de totala bostadsinvesteringarna. Om- eller tillbyggnad i den mening som begreppet använts i nationalräkenskaperna dvs modernisering, skulle enligt våra kalkyler långsiktigt inte komma att öka om man fördelar moderniseringen över en tioårsperiod. På kortare sikt kan den däremot tänkas öka och även medföra större investering per lägenhet på grund av ökat antal sammanslagningar. På längre sikt övergår verksamheten allt mer till att avse modernt utrustade lägenheter och andra typer av

förändringar än förbättring av själva lägenheterna. Även om den relativa ökningen av ombyggnadsinvesteringarna kan bli stor blir effekten på de totala investeringarna förhållandevis svag jämförd med förändring av nyproduktionens storlek och inriktning. Ombyggnad av den omfattning vi har diskuterat synes således knappast från investeringssynpunkt kunna utgöra något avgörande problem.

Vi har ingen anledning att här göra någon investeringsprognos eller att gå närmare in på produktivitetsförändringar eller kvalitetsförändringar, som kan påverka investeringsnivån. Sammanfattningsvis kan vi dock konstatera, att vi endast vid en produktion som motsvarar de högsta antagandena om utrymme per person och en hög småhusandel kan räkna med en svag ökning av de egentliga bostadsinvesteringarna. Övriga alternativ talar för en nästan oförändrad nivå eller en minskning, som dock på grund av ökande ombyggnad kan bli betydligt svagare än nedgången i nyproduktion.

Man synes också kunna dra slutsatsen att en förändring av bostadsbyggandet i den riktning som vi anser angelägen, dvs mot ändringar av befintligt bestånd i större omfattning och mot en minskning av skillnaderna mellan olika bostadsområden och mellan småhus och flerfamiljshus, troligen medför en sänkning av investeringsnivån jämfört med nuvarande produktionsinriktning.

En förbättring av bostadsmiljön medför ökade anspråk på andra investeringar än egentligt bostadsbyggande. Till stor del rör det sig om investeringar som finansieras med bostadslån eller tomträttslån, t ex. lokalbyggande och exploateringsarbeten. Det bör därför uppmärksammas att behovet av statlig medverkan i finansiering kan komma att öka även om bostadsinvesteringarna i inskränkt bemärkelse minskar.

Hur förbättring av bostadsmiljön totalt kan komma att påverka investeringsbehoven har inte kunnat bedömas. Det bör dock understrykas att andra sektorer, såsom byggande av daghem, fritidshem och andra lokaler för social omvårdnad utgör relativt små investeringssektorer jämförda med det egentliga bostadsbyggandet. Om investeringsutrymme, som kan uppkomma på grund av att investeringar i bostadshus utvecklas svagare än tidigare, utnyttjas inom andra delar av bostadsmiljön, torde således insatserna där kunna bli betydande.

6 Goda bostäder och allsidig hushållssammansättning – överväganden och förslag

6.1 Bostadsmiljön inför 1980-talet

6.1.1 *En helhetssyn på boendet*

Inledningsvis vill vi ånyo slå fast den helhetssyn på boendet som vi utförligt redogjort för i avsnitt 3.1 och som vi uttryckte i betänkandet Solidarisk bostadspolitik på följande sätt (SOU 1974:17 s 73):

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.

Inför 1980-talet anser vi att det är viktigare än någonsin att ha denna utgångspunkt för ögonen.

En av anledningarna är, att de tendenser till skiktning i boendet som brukar betecknas segregation inte endast är en bostadspolitisk fråga utan i hög grad en konsekvens av utvecklingen på andra samhällsområden. Åtgärder inom bostadssektorn behöver därför kompletteras med andra åtgärder, t ex inom familje-, inkomst- och skattepolitiken.

Samhället kommer att vidta ytterligare åtgärder för att möjliggöra kvinnornas förvärvsarbete och öka insatserna för fritids- och kulturpolitik liksom för social omvårdnad. Beslut av regering och riksdag om barnomsorg, kulturpolitik och utbildningspolitik får direkta konsekvenser för hur bostadsområdena kommer att fungera.

Kommunerna har en betydelsefull roll i fråga om planering och genomförande av statsmakternas övergripande beslut, som rör boendet. Den helhetssyn som vi fäster så stor vikt vid är därför angelägen inte minst i kommunernas arbete. Kommunens ansvar för bostadsförsörjningen är en central utgångspunkt för våra förslag, *avsnitt 6.3.*

Anspråken på förändringar av bostadsbestånd och miljö måste ses mot bakgrund av att en mycket stor del av bostadsförsörjningen vid mitten av 1980-talet måste tillgodoses inom nu befintliga bostadsområden. Av de bostäder som nu finns, kan vi således räkna med att inemot 95 % räknat i antal rumsenheter kommer att användas även om 10 år. De kommer att svara för omkring 80 % av det totala utbudet.

En grundläggande förutsättning för bostadsförsörjningen, sedd i ett tioårigt perspektiv, är således att anspråken måste tillgodoses *inom* nu befintliga bostadsområden och genom förändringar av dessa. Därvid är det särskilt viktigt att beslut i olika organ och i olika frågor verkar i samma riktning. Det gäller inte minst vid insatser för att förbättra fysisk och social miljö i bostadsområden som behöver kompenseras för brister av olika slag.

6.1.2 *Nya förutsättningar och krav inför 1980-talet*

Hushållsstrukturen m m

Hushållens storlek och sammansättning kommer vid mitten av 1980-talet att vara förändrade i förhållande till nu. Genomsnittligt kan vi räkna med att omkring 30 % av alla bostadslägenheter kommer att innehas av familjer med en eller två föräldrar och barn under 18 år. Dessa familjer kan antas innefatta ungefär halva befolkningen. Bostadsförsörjningen för familjer med barn och ungdomar framstår alltså även framdeles som den kvantitativt största uppgiften, om man ser till antalet människor som berörs.

Pensionärshushållen kan liksom barnfamiljerna år 1985 uppskattas inneha omkring 30 % av lägenheterna. I dessa antas omkring 20 % av befolkningen bo. Åldersfördelningen i gruppen förskjuts uppåt och en ökande del av pensionärerna kan antas bo ensamma.

Den återstående delen av hushållen, omkring 40 % och omfattande omkring 30 % av befolkningen, kan till övervägande delen beräknas vara små hushåll med ensamboende och makar eller två samboende som dominerande grupper. De består av ungdomar, en mindre grupp som bor ensamma under större delen av sitt vuxna liv och av krympande hushåll med medlemmar från 45–50-årsåldern upp till pensionsåldern. Det är alltså grupper med starkt skiftande bostadsbehov.

Man kan inte bortse från att nya hushållsbildningar, storfamiljer o d, kan ställa krav på särskild bostadsutformning. Det hävdas i debatten att sådana nya boendeformer möter hinder i den fysiska utformningen av bostadsbeståndet och i administrativa regler vid bostadsupplåtelse. Det är emellertid inte sannolikt att det kommer att bildas något större antal sådana nya hushåll under en tioårsperiod.

Den här skisserade sammansättningen av befolkning och hushåll kan liksom nu väntas skilja sig väsentligt mellan olika bostadsförsörjningsområden. Det relativa antalet barnfamiljer är i regel större än genomsnittet i områden som nyligen har haft eller har en stark expansion, medan andelen pensionärer är större i områden med stagnerande eller minskande befolkning. Ett ökande behov av bostäder för pensionärer är dock en faktor att räkna med i alla bostadsförsörjningsområden. Likaså kan vissa allmänna drag i förändringen av levnadsförhållandena, som vi berör i fortsättningen, antas ha stor allmängiltighet.

Anspråken på bostadsmiljön kommer även att påverkas av olika

ekonomiska faktorer.

Hushållens konsumtion av varor och tjänster kan enligt de ekonomiska bedömningar, som nu finns, antas öka med i genomsnitt 2–3 procent årligen. Anspråken på tjänster som måste tillgodoses av stat och kommun kan antas komma att öka särskilt starkt. Delvis sammanhänger detta med befolkningsförändringarna och avser exempelvis vårdsektorn, men också andra sektorer berörs, såsom allmän omsorg om barn, utbildning, inte minst av vuxna, fritidsverksamheter och kollektiv trafik.

Familjen och barnen

Familjens situation kommer under de närmaste åren sannolikt att påverkas främst av fortsatt ökat förvärvsarbete bland kvinnorna samt andra förhållanden som verkar för jämställdhet mellan män och kvinnor.

Bostadsmiljöer som inte tillgodoser de krav kvinnorna/barnen/familjerna har rätt att ställa, innebär att barnens behov av goda levnadsvillkor eftersätts och kan utgöra ett hinder för kvinnornas förvärvsarbete och måste därför förändras. Först när både kvinnor och män har reell valmöjlighet kan deras ställning på arbetsmarknaden bedömas mer förutsättningslöst. För att vi skall komma därhän, krävs bl a olika former av kollektiva komplement till den enskilda bostadslägenheten.

Om en utbyggnad med inriktning mot full behovstäckning år 1985 kommer till stånd när det gäller daghem och fritidshem skulle den utveckling vi närmare redogjort för i *kapitel 3* kunna förverkligas. Vidare skulle de otillfredsställande lösningar av barnomsorgen, som många familjer tvingats tillgripa och som bidragit till att skapa sociala problem i bostadsområdena, kunna avhjälpas.

En förkortning av den dagliga arbetstiden diskuteras för närvarande. Om en sådan genomförs, kommer boendet att i vid bemärkelse påverkas och den sociala miljön, aktiviteterna i bostadsområdet m m förändras. Det är väsentligt att såväl lokaliseringen av bostäder och arbetsplatser som trafikplaneringen sker på ett sådant sätt att den eventuella förkortningen av arbetstiden inte behöver förbrukas på ökad tid för arbetsresor.

Åtgärder som gör familjens situation lättare – exempelvis ökad tid för samvaro mellan föräldrar och barn och en god barnomsorg – kommer automatiskt barnen till del. Det är också nödvändigt med insatser för att komma tillrätta med orsakerna till och effekterna av segregationen – både den socioekonomiska och den åldersmässiga – för att barnen skall få en bättre uppväxtmiljö.

Det finns belägg för att olika utformningar av den fysiska miljön inverkar på barnens lek och allmänna utveckling. Kunskapen om detta är i dag ganska stor, men tas inte tillvara i önskad utsträckning, varken i planering eller genomförande. Därför finns ett stort behov av att följa upp färdigställda projekt i dessa avseenden samt av erfarenhetsåterföring.

Även den sociala miljön kommer att påverkas av förändringar i familj och samhälle. Allt färre småbarn kommer att under normal arbetstid vistas i bostaden och på lekplatser i närheten av denna. Skolbarnen

kommer att i stor utsträckning sysselsättas och få tillsyn i organiserade former under den lektionsfria delen av dagen. Andelen barn som saknar tillsyn och fritidssysselsättning kommer därmed att minska. Däremot blir barnstugor och fritidslokaler med anställd personal reguljära inslag i bostadsbebyggelsen.

Det är viktigt att skapa sådana samvaro- och samverkansformer och att utforma ytor och anläggningar för lek och utevistelse så att det inte uppstår några skarpa gränser mellan barn i barnstugor eller organiserad fritidsverksamhet och barn i hemmiljö. Detsamma gäller mellan personalen och de hemmavarande vuxna. Det kan gälla kvinnor som av olika skäl inte går ut i förvärvsarbete och pensionärer, både yngre och äldre. Risken är annars stor att den känsla av isolering som i dag finns hos många som är knutna till bostadsområdena befästs och att nya former av kontaktlöshet och vantrivsel uppträder.

Den förändrade föräldrarollen och familjens situation överhuvudtaget har hittills alltför litet beaktats i samhällsbyggandet. Det gäller inte endast barnomsorgen utan även trafikplanering, arbetsplatslokalisering o d. Det kan bero på två saker. Uppmärksamheten har av förklarliga skäl varit inriktad på att avhjälpa den akuta bostadsbristen. Vidare har förändringarna i samhället gått så snabbt att någon samlad kunskap om konsekvenserna för familjerna och hushållen inte tagits fram förrän under de senaste åren. Detta har skett inte minst i samband med att barnens situation och jämställdhetsfrågorna diskuterats.

Vi anser att det är angeläget för bostadsproducenter, förvaltare och kommuner att med hjälp av boendeforskningen försöka omsätta den ändrade familjesituationen till planeringsförutsättningar inför framtiden. Exempel på förhållanden som måste beaktas är:

- små familjer
- kvinnligt förvärvsarbete
- olika samlevnadsformer
- tidsbrist som gör det svårt för föräldrar att kombinera olika roller
- förändrade könsroller
- barns behov av kontakt med andra barn och med andra vuxna än föräldrarna
- även far- och morföräldrar är ofta bundna av förvärvsarbete eller bor på annat håll och kan inte som förr ta hand om barnbarn eller i övrigt vara ett stöd
- känsla av isolering och hemlöshet i förhållande till grannskapet hos många vuxna.

I en beskrivning av familjens situation som utgångspunkt för förändringar av bostadsmiljön inför 1980-talet måste även beaktas att valmöjligheterna på bostadsmarknaden är mycket skiftande för olika hushåll. Vi kan konstatera att den ojämlikhet i fråga om resurser och möjligheter som generellt råder mellan individer och hushåll blir särskilt märkbar i en flyttningssituation – mer märkbar ju mer akut eller påtvingad flyttningen är. Hushåll som i olika avseenden har små resurser hänvisas i stor utsträckning till vissa delar av bostadsbeståndet. De har framför allt svårt

att ta fram den kontantinsats som erfordras för att skaffa en bostadsrättslägenhet eller köpa ett småhus.

Vi anser att åtgärder för att åstadkomma en god kvalitet i en kommuns hela bostadsbestånd kan ses som medel att stödja de grupper som vid en flyttning har de minsta valmöjligheterna. I det följande *föreslår* vi åtgärder för att kompensera brister i vissa bostadsområden samt för att öka möjligheterna för kommunen att i vissa fall anvisa bostadssökande lägenheter hos hyresvärdar och bostadsrättsföreningar.

Utbyggnad av omsorg av barn, sjuka och gamla, fritidsaktiviteter m m kräver tillgång till lokaler och mark. Stora ingrepp i den fysiska miljön kan behöva göras. Tillsammans med bostadssaneringen kommer detta att sätta sin prägel på miljöomvandlingen under den kommande tioårsperioden.

Vi *föreslår* i *avsnitt 6.4* en komplettering av byggnadsstadgan som innebär att bostadsförsörjningens krav i samband med planläggning och byggnadslovsprövning särskilt understryks. Vidare diskuterar vi *i avsnitt 6.7* möjligheten för kommunerna att få tillgång till vissa lokaler.

Pensionärer och handikappade

Antalet ålderspensionärer kommer att öka under senare delen av 1970-talet och under 1980-talet. En språngartad ökning sker nästa år när den allmänna pensionsåldern sänks från 67 till 65 år. Samtidigt införs rörlig pensionsålder, vars effekter vi ännu inte vet något om. Inom gruppen ålderspensionärer sker också en förskjutning mot högre åldrar.

Det kommer att finnas både en stor grupp ålderspensionärer, som fortfarande är vitala och intresserade av allehanda aktiviteter, och många som behöver ett stort mått av omvårdnad och omtanke.

Fler kommer troligen att pensioneras i yngre åldrar. Antalet förtidspensionärer antas ändå bli oförändrat som följd av en lägre och rörlig gräns för ålderspensionering. Även bland dem som har förtidspension kommer behoven att vara olika; en del behöver mycken omvårdnad och stöd, andra är i stånd att klara sig på egen hand.

Alla pensionärer har gott om fritid. Deras förbättrade ekonomiska situation ger dem möjligheter att själva välja hur de vill använda den i den mån deras hälsa tillåter. Om de tillbringar den i bostadsområdet eller inte beror bl a av vad där bjuds. De mindre aktiva, de äldsta och de svårt handikappade har begränsade möjligheter att själva välja och blir främst hänvisade till verksamhet i bostadens närhet.

Många sjukas och handikappades behov av hjälp och tillsyn är svåra att tillgodose med den egna familjens resurser.

Allt fler av dem som i dag bor på institutioner kommer att ges möjligheter att flytta ut i öppna boendeformer. De institutioner som likväl behövs, görs mindre och mer hemlika och läggs in i den vanliga bostadsbebyggelsen.

De grupper vi här har nämnt ställer krav på lägenheterna och den fysiska miljöns utformning och på verksamheter av olika slag. Lägenheter och bostadsmiljön i övrigt måste bringas att uppfylla dessa krav. Det

måste vara lätt att hitta i bostadsområdet. Tempot måste nedbringas i trafiken. Personaltätheten i samhällsservice och kommersiell service måste vara så stor att även de äldre och de handikappade kan utnyttja den själva. Ett alternativ är att speciella tjänster i form av färdtjänst och hemservice byggs ut i ökande takt.

En utbyggd omsorg från samhällets sida kommer att behövas för att tillgodose dessa människors behov av omvårdnad. Kommunernas uppsökande verksamhet måste intensifieras för att behoven skall bli upptäckta i tid. Det kommer att krävas möjligheter till meningsfull sysselsättning för många i bostädernas närhet.

Samhällets serviceåtgärder kommer att i framtiden få allt större betydelse för människornas levnadsvillkor. För pensionärer och handikappade är detta särskilt uttalat. Det är därför oroande att skillnaderna i serviceutbud i dag är så stora kommunerna emellan.

De äldre och de handikappade är inte enbart i behov av omvårdnad. De kan ha tid att ägna sig åt bostadsområdet, prata med grannarna eller engagera sig djupare i olika aktiviteter. De representerar en tillgång som det är angeläget att tillvarata. De gemensamma omsorgsformerna i bostadsområdena bör möjliggöra kontakter mellan områdets alla invånare. Pensionärerna kan därvid få en meningsfull sysselsättning. Även övergången till pensioneringen kan underlättas.

Socialministern har nyligen tillkallat en sakkunnig för att göra en undersökning angående åldringsvården m m. I direktiven framhålls att det ökande antalet åldringar ställer stora krav på vårdinsatser och olika former av serviceåtgärder och att det är angeläget att samhället medverkar till att underlätta övergången och anpassningen till livet som pensionär. De äldres tillvaro måste få ett sådant innehåll att pensionstiden blir meningsfull och positiv. Utredningens arbete kan leda till åtgärder som också förbättrar bostadsmiljön.

6.1.3 *Är bostadssegregation ofrånkomlig?*

Segregationsfrågan behandlas närmare i *kapitel 4.* Vi uppfattar segregation som ett samhällsproblem som får återverkningar på de flesta områden. Som vi inledningsvis redan antytt, behöver vitt skilda slag av åtgärder vidtas för att komma till rätta med orsakerna till och verkningarna av hushållsskiktning – skiktningar efter ålder, inkomst, social bakgrund och födelseland. Detta innebär att krafttag måste tas också inom den traditionella bostadspolitiska ramen. Dessa kan vara av fördelningspolitisk karaktär, t ex i form av statligt kreditstöd och bostadsbidrag, eller hänga samman med planering och markanvändning, utformning av bostadsmiljön i stort och lägenhetssammansättning.

I *bilaga 4* har vi kort återgivit några *hypoteser* om vad som främjar segregation. Vi kommer nedan att redovisa vår syn på bostadssegregationen med utgångspunkt i den sammanställningen.

Den första gruppen av hypoteser betonar individens rationella val. Om bostadsutbudet betingar olika priser i olika delar av en kommun och betalningsförmågan varierar mellan olika typer av hushåll, uppkommer

segregation – detta kan benämnas marknadsprincipen. Detsamma gäller om hushållen konsekvent i första hand försöker flytta till närliggande områden eller till områden som gränsar till arbetsplatserna.

Av dessa faktorer anser vi marknadsprincipen väga särskilt tungt. Prisskillnader, exempelvis mellan upplåtelseformer och bostäder som byggts under olika år, är därvid av stor betydelse. Vi har i tidigare betänkanden och även i *avsnitt 5.2* i detta betänkande redovisat uppgifter om prisstruktur m m. Efterfrågan påverkas förutom av prisförhållanden bl a av hur hushållen uppfattar den framtida pris- och kostnadsutvecklingen. En fortsatt hög inflationstakt driver lätt upp förväntningar om framtida fördelar av ägda bostäder och påverkar prisnivån för dessa ytterligare uppåt. Vi har också i tidigare betänkanden, framförallt i Solidarisk bostadspolitik SOU 1974:17, redovisat vikten av att bostäder erbjuds alla hushåll på likvärdiga ekonomiska villkor. Att under inflatoriska förhållanden ge förutsättningar för likvärdiga priser på bostadsmarknaden utan omfördelning från nyttjare till ägare är därför en viktig bostadspolitisk uppgift.

Eftersom vi tidigare behandlat prisförhållanden och kostnadsförutsättningar för bostäder i stort, återkommer vi inte till den frågan i detta betänkande. Däremot tar vi i *kapitel 11* upp förslag till förbättrade bostadsbidrag i avsikt att minska skillnaderna mellan hushåll som har olika inkomster och olika försörjningsbörda.

För övrigt bör erinras om att riksdagens bostadspolitiska beslut år 1974 avsåg att komma till rätta med det största och det mest uppmärksammade prisskillnadsproblemet, nämligen skillnaden mellan hyres- och bostadsrättslägenheter å ena sidan och ägda bostäder å den andra. Beslutet får effekt i huvudsak för nyproducerade bostäder. Hur efterfrågemönstret påverkas därav går inte att nu bedöma.

Andra hypoteser lägger tonvikten vid att individen väljer bostad utifrån sina värderingar – bostadsvalet beror på den sociala situationen. Olika samhällsklasser har olika värderingar. Därmed uppkommer ett bosättningsmönster som påverkats av skillnaderna i värderingsgrunder. Vidare kan det vara så att man vill "flytta upp sig", dvs inte enbart få bättre bostad utan även "fina" grannar eller – om man befinner sig i minoritet i ett område – flytta bort från området av just den anledningen. Det senare uppges vara ett av problemen i de områden som för närvarande har tomma lägenheter.

Huruvida utjämningen i resurser och värderingar mellan samhällsklasserna går fort eller sakta kan endast bedömas utifrån subjektiva värderingar. Om sådan utjämning sker mer allmänt skulle det tala för att hushållen väljer alltmer lika och segregationen av den anledningen eventuellt skulle minska. Detta är emellertid ett mycket teoretiskt resonemang. Inom överskådlig tid torde bostadsmarknaden kännetecknas av att valmöjligheterna skiftar mycket mellan olika grupper av bostadssökande.

Den tredje gruppen av hypoteser benämns förmedlings-, ägar- och planeringsprinciperna. De kan sägas påverka utformningen av hus och bostadsområden, de regler efter vilka bostäderna upplåts till de bostads-

sökande etc. En påverkan av dessa förhållanden är möjlig inom bostadspolitikens ram. Flera av våra förslag i detta kapitel är avsedda att minska skiktningen i olika bostadsområden efter ålder, inkomst etc. Kommunens ansvar för bostadsförsörjningen föreslås bli lagfäst.

Avslutningsvis anges som en av hypoteserna den s k informella kontaktprincipen – att ledigblivna lägenheter efterfrågas av släkt och vänner. Även om sådana förhållanden kan bidra till segregation är de sannolikt av mindre betydelse än övriga som redovisats ovan.

Genomgången ger anvisning om att bostadssegregation kan uppkomma av fler skäl än dem som brukar framhållas i den allmänna debatten. Inte desto mindre anser vi att avsevärda ingrepp kan göras i segregationsprocessen, om kommunen använder sina nuvarande och av oss föreslagna medel. De segregerande krafterna är emellertid mycket starka. Förändringar tar lång tid att genomföra. Därför måste åtgärder som på lång sikt ger *förutsättningar* att bryta segregationen prioriteras högt.

6.1.4 *Sociala kontakter och gemensamma miljöer – mål och medel inför 1980-talet*

De bostadssociala problemen sammanhänger med att verksamheter m m inte ger det stöd som individer och hushåll är beroende av. Dessutom drabbas vissa grupper av att det ofta inte finns ett fungerande socialt kontaktnät i bostadsområdena. I åtskilliga fall har vi således kunnat härleda brister i bostadsmiljöerna till den gemensamma delen av boendet. Dvs det som finns utanför lägenhetens fyra väggar fungerar inte tillfredsställande.

Denna fråga har diskuterats sedan 1930-talet. Den har behandlats i statliga utredningar vid flera tillfällen. Intresset har gällt komplement till bostaden som t ex matserveringar, tvättstugor, barnstugor samt fritidslokaler av olika slag. Motivet har varit dels av ideologisk art, dels setts från en mer praktisk utgångspunkt. Sådana kollektiva anordningar skulle å ena sidan kunna främja en social utjämning mellan samhällsklasserna, å andra sidan vara en förutsättning för och konsekvens av samhällsutvecklingen.

Det är inför 1980-talet angeläget att diskutera denna fråga i båda de avseenden vi här nämnt. Det beror inte minst på utvecklingen mot småhusbebyggelse som i vissa fall är så planerad att den varken i nuläget eller i framtiden har förutsättningar att bli en god bostadsmiljö. Det finns en risk att dessa områden huvudsakligen passar för hushåll som har ekonomiska resurser att kompensera sig för bristande gemensamma anordningar. Det innebär att de som bor i sådana miljöer i dag och ej har sådana resurser ofta lever under pressade förhållanden. Vidare är många utestängda från denna bostadsform överhuvud taget.

Innehållet i den gemensamma delen av boendet skiftar över tiden. Därför kan en entydig, för alltid given definition vara svår att göra. Det är emellertid viktigt att den gemensamma miljön diskuteras kontinuerligt, alltifrån tvättstugelösningar till planeringen av bostadsbebyggelsen i stort.

För att skapa en gemenskap inom bostadsområdena krävs många slag

av åtgärder. Även om den fysiska utformningen inte får överskattas bör boendeforskningen inriktas på att försöka utröna vilka faktorer som medverkar till att bostadsmiljöerna blir "kontaktvänliga" samt händelse- och upplevelserika. Därvid bör även bebyggelsens skala, i vilken vi innefattar utbyggnadstakt o d, beaktas. Boendedemokrati i vid bemärkelse ger de boende möjligheten att påverka sin miljö. Detta är något positivt i sig men bör även ge ett fungerande socialt samspel möjlighet att utvecklas. Vi lämnar i *kapitel 7 överväganden och förslag* till ökat inflytande för hyresgästerna.

Såväl uppgifter som former för samverkan mellan de boende, mellan de boende och olika personalgrupper i bostadsområdena samt mellan de olika personalkategorierna behöver utvecklas. Vi ser således detta inte enbart som en fråga om inflytande utan som medel att skapa ett socialt kontaktnät inom bostadsområdena. Utan ett sådant kontaktnät finns det risk att bostadssociala problem förstärks. Detta drabbar främst de grupper som är oprivilegierade i olika avseenden.

6.1.5 *Avslutande kommentarer*

I kapitel 3 behandlar vi aspekter på bostadsmiljön såsom dessa kommit till uttryck i normer och stadsplanetävlingar under de senaste decennierna. Ovan har vi redogjort för nya förutsättningar och krav inför 1980-talet.

Av diskussionen framgår, att vissa frågeställningar haft en mycket stark genomslagskraft. Andra frågor åter har inte ägnats någon större uppmärksamhet. Detta har motverkat en helhetssyn på bostadsmiljön.

Vissa grundläggande krav måste fastläggas centralt. Normer kan bl a behövas för att tillförsäkra de svagare grupperna ett stöd. Standardskillnaderna mellan olika bostadsområden eller kommuner kan eljest bli alltför stora. De allmänna kunskaper och erfarenheter som förvärvats måste också finnas samlade och presenterade i koncentrerad form. Gentemot detta kan hävdas att koncentration och precisering inbjuder till osjälvständig upprepning. Använda felaktigt kan således normer komma att motverka en utveckling mot bättre bostadsmiljöer.

I *avsnitt 3.7* har vi närmare belyst detta dilemma. Vår slutsats är att *målen för bostadsförsörjningen* bör läggas fast genom beslut av regering och riksdag – i det syftet lägger vi fram *lagförslag* i detta kapitel. Några förslag till ytterligare detaljkrav är vi nu inte beredda att presentera. Det ligger i sakens natur att en successiv utveckling, utbyte, förändring och komplettering av anvisningar och normer kommer att ske genom beslut av de statliga myndigheterna.

6.2 Lägenheter och bostadsstandard

6.2.1 *Aktuella tendenser i utvecklingen*

Den aktuella utvecklingen av bostadsstandarden karakteriseras av en ökning av utrymmesstandarden samtidigt som antalet lägenheter med låg

kvalitet reduceras genom ombyggnader och avgång ur det äldre beståndet. Förbättringen av utrymmesstandarden blir dock ojämnt fördelad på grund av att nästan alla stora lägenheter tillkommer i småhus med äganderätt. I nybyggda flerfamiljshus minskar den genomsnittliga lägenhetsstorleken.

Tillväxten i efterfrågan på lägenheter är avtagande, vilket lett till en betydande nedgång i påbörjande av nybyggnader. Ombyggnader som innebär att lägenheter ändrar kvalitetsgrupp eller slås ihop synes öka, men omfattningen av verksamheten är otillräckligt statistiskt belyst, varför omdömet är osäkert.

Under år 1975 kan antalet påbörjade lägenheter väntas sjunka till en nivå omkring 65 000, varav mer än 60 procent är lägenheter i småhus, huvudsakligen avsedda att upplåtas med äganderätt. Delvis är den låga nivån år 1975 en följd av en tillfällig stark ökning av igångsättningen under de sista månaderna 1974. Kommunernas planering för de närmaste åren tyder på en produktionsnivå som knappast överstiger 70 000 lägenheter och med oförändrad hög småhusandel.

Den nuvarande produktionsinriktningen och planeringen står inte till alla delar i överensstämmelse med de allmänna mål för bostadsförsörjningen som vi har formulerat. Småhus och flerfamiljshus är i regel förlagda till olika bostadsområden och domineras av äganderätt respektive hyres- och bostadsrätt. Skillnaden mellan hustyper och upplåtelseformer ifråga om lägenheternas storleksfördelning tenderar att öka. Ombyggnader av flerfamiljshus är visserligen en motverkande faktor, men den nuvarande produktionsinriktningen synes ändock leda mot ökande segregation. På grund av de långa planeringstiderna måste man räkna med att det tar flera år att bryta dessa tendenser.

6.2.2 *Utrustningsstandarden*

Vi har räknat med en avgång av omkring 25 000 omoderna eller halvmoderna lägenheter per år på grund av övergivande, rivning och andra avgångsorsaker samt med modernisering av omkring 25 000–30 000 lägenheter i genomsnitt per år. Detta skulle innebära att hela det omoderna och halvmoderna beståndet ersätts eller moderniseras under den närmaste tioårsperioden.

Den beräknade avgången och moderniseringen av äldre lägenheter är mindre än den faktiska under 1960-talet. Från produktionssynpunkt synes förutsättningarna att förverkliga det uppställda målet ifråga om utrustningsstandarden på de flesta håll i landet kunna bedömas som gynnsamma. Såväl ökning av realinkomsterna som bostadsbidragen och de genom det nya finansieringssystemet ändrade prisförutsättningarna bidrar till en förskjutning av efterfrågan mot bättre lägenheter.

Även om möjligheterna att helt avveckla det omoderna och halvmoderna lägenhetsbeståndet allmänt ter sig gynnsamma kan vi inte bortse ifrån att det finns områden med särskilda problem. Det gäller dels större tätorter med stort antal lägenheter av låg standard i centralt belägna flerfamiljshus, dels ett utspritt bestånd av omoderna småhus. I det förra

fallet kan det krävas insatser som från lokal synpunkt är stora och innebär svårlösta kostnads- och stadsplaneproblem. De omoderna småhusen ägs till stor del av äldre personer som i många fall inte själva kan ta initiativ till förbättringar. Båda dessa typer av problem kräver i första hand insatser av kommunerna för att kunna lösas.

De ekonomiska och legala förutsättningarna att modernisera äldre lägenheter har förbättrats under senare år genom ökat finansieringsstöd och genom tillkomsten av bostadssaneringslagen. Lägenheter med låg utrustningsstandard kräver alltjämt stor uppmärksamhet i den kommunala planeringen. En upprustning av lägenheterna behöver ofta följas av en förbättring av bostadsmiljön i övrigt. Vi lämnar också några förslag till bidrag och ändrade finansieringsregler för att underlätta en långsiktig omvandling.

Förbättringar av utrustningsstandarden i nyproduktionen bör främst inriktas på att öka lägenheternas funktionsvärde utan mer kostnadshöjande åtgärder. Det kan bl a ske genom teknisk utveckling och ett bättre anpassat val av material och ytbehandling samt genom en väl studerad utformning av inredning och utrymmen. Därutöver bör, av bostadssociala skäl, förekommande tendenser till generellt sämre utrustning i flerfamiljshus än i småhus motverkas.

6.2.3 *Utrymmesstandard och produktionsinriktning*

Såväl demografiska som ekonomiska faktorer talar för en fortsatt ökning av den genomsnittliga utrymmesstandarden. Från bostadspolitisk synpunkt räknar vi med att problemet att tillgodose utrymmesbehovet i ökande grad kommer att bestå i att påverka fördelningen mellan hushållen så att inte vissa grupper kommer att släpa efter i utvecklingen.

Som en allmän riktpunkt föreslår vi att den långsiktiga planeringen inriktas på en sådan sammansättning av bostadsbeståndet, att varje hushåll kan erhålla lägenhet med kök och vardagsrum samt rum för föräldrar och eget rum för varje barn och annan hushållsmedlem.

För att uppnå detta mål för utrymmesstandarden och samtidigt åstadkomma förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i bostadsområdena krävs att lägenheternas storleksfördelning förändras i stora delar av det befintliga beståndet av flerfamiljshus. Det krävs vidare att nyproduktionen inriktas på genomsnittligt relativt stora lägenheter och på att åstadkomma en differentierad sammansättning i varje bostadsområde.

I varje bostadsförsörjningsområde – i regel kommun eller större enhet – måste inriktningen av nyproduktionen bestämmas med hänsyn till det befintliga beståndets sammansättning samt behov av och förutsättningar för ombyggnad i olika bostadsområden. Någon siffermässig precisering av fördelningen mellan ombyggnad och nybyggnad eller av lägenheternas storleksfördelning i ombyggda och nybyggda hus kan därför inte göras. På riksnivå har vi dock uppskattat att det, under förutsättning av en omfattande avgång och sammanslagning av smålägenheter, skulle behövas en genomsnittlig lägenhetsstorlek av omkring 5,0 rumsenheter – 4 rum

och kök – i nyproduktionen. Motsvarande överväganden på lokal nivå kan dock ge väsentligt andra resultat.

En konsekvens av målsättningen ifråga om utrymmesstandarden är att lägenheter som avses för varaktigt boende bör omfatta minst två bostadsrum. Nybyggnad av enrumslägenheter bör således på längre sikt förekomma endast om det i nya bostadsområden behövs ett utbud av bostäder som under kortare tid utnyttjas av ensamboende.

Bostadspolitiska åtgärder syftar bl a till att påverka efterfrågan i riktning mot långsiktiga mål. Trots detta uppkommer ofta en konflikt mellan de långsiktiga målen och de kortsiktiga bedömningar, som påverkar produktionsinriktningen. Vi anser det därför angeläget att bygga husen på ett sätt som möjliggör förändringar av lägenhetssammansättningen. I första hand bör ansträngningarna inriktas på att vid såväl nybyggnad som ombyggnad underlätta en framtida sammanslagning av de minsta lägenhetstyperna. För mindre småhus bör finnas möjlighet till tillbyggnad.

Vi har tidigare framhållit, att den nuvarande inriktningen av nyproduktionen inte överensstämmer med långsiktiga mål ifråga om beståndets sammansättning områdesvis. Den ger inte heller – annat än i undantagsfall – möjlighet att välja mellan olika upplåtelseformer och hustyper för lägenhet av en viss storlek.

Det är ännu för tidigt att bedöma i vad mån de bostadspolitiska besluten år 1974 kommer att påverka konkurrensförhållandena mellan olika upplåtelseformer och därmed efterfrågan och utbud. Vi kan inte heller bedöma i hur hög grad tillfälliga faktorer, såsom stark inflation eller den tidigare bristsituationen, har påverkat produktionsinriktningen. Planeringen synes dock för närvarande i hög grad vara inriktad på att tillgodose en aktuell efterfrågan och beaktar knappast möjligheter till framtida förändringar. Sådana kan medföra behov av att komplettera områdena med avseende på beståndets sammansättning, tillgång till lokaler eller andra fysiska förhållanden som kan bidra till en allsidigare sammansättning av befolkningen och en rikare miljö.

De aktuella problemen måste i första hand angripas i den kommunala planeringen. Åtgärder som bör prövas är att förtäta befintliga äldre småhusområden genom att där bygga hyres- och bostadsrättslägenheter och att vid nyexploatering bygga lägenheter med olika upplåtelseformer samt olika hustyper och lägenhetstyper i samma område.

6.2.4 *Bostadsbyggandets omfattning*

Vi anser att man som riktpunkt på lång sikt vid planering av bostadsförsörjningsåtgärder på riksnivå bör räkna med en nyproduktion av i genomsnitt per år omkring 75 000 lägenheter omfattande 375 000 rumsenheter. Modernisering av äldre lägenheter, delvis i samband med sammanslagningar, uppskattar vi till 25 000–30 000 årligen. Vi anser det angeläget att lägenhetsfördelningen i bostadsområden med stor andel smålägenheter förändras genom sammanslagning av även moderna lägenheter. Omfattningen av sådana ombyggnader förutsätts på längre sikt bli

av mycket stor betydelse för nyproduktionens omfattning.

Den angivna byggnadsvolymen bör betraktas som utgångspunkt för en rullande planering och omprövas med några års intervall.

Det är angeläget att utvecklingen av planeringen och faktisk ny- och ombyggnad följs noga. För närvarande tenderar nyproduktionen att sjunka väsentligt under den nivå vi har angett på lång sikt. Avvikelsen ligger inom den marginal som vi måste räkna med på grund av allmän osäkerhet och kortsiktiga växlingar. Vi kan dock inte bortse från risken av att produktionen i allt för hög grad influeras av kortsiktiga bedömningar och minskar så starkt att en bristsituation uppkommer. Vi torde dock numera ha en relativt god indikator på detta genom de återkommande mätningarna av antalet outnyttjade lägenheter i beståndet.

Sammanslagning av lägenheter kan först på sikt antas öka mer väsentligt. De stimulansbidrag som vi föreslår torde ha stor betydelse för utvecklingen men måste verka under något år innan effekten kan bedömas. Av bl a detta skäl torde man få räkna med att planering och byggande kommer att ställas inför stora krav på förändringar under en avsevärd tid framåt. Det synes exempelvis sannolikt att ombyggnadsverksamheten under större delen av 1970-talet huvudsakligen kommer att avse det halvmoderna och omoderna beståndet, för att senare koncentreras till yngre hus med andra typer av problem.

6.3 Kommunala åtgärder för bostadsförsörjningen

6.3.1 *Kommunens roll – bakgrund*

Stat och kommun samverkar inom många olika områden. Statsmakterna anger ramarna för kommunens verksamhet i lagstiftning samt genom att anvisa finansieringsmöjligheter och lämna bidrag. De fastlägger således de allmänna intentionerna. För verkställighet förutsätts samverkan och växelverkan mellan statliga och kommunala åtgärder. När den statliga bostadspolitiken växte fram under 1930- och 1940-talen byggde den på förutsättningen av en aktiv medverkan från kommunerna. Vissa kommuner hade redan då en väl utvecklad bostadspolitik.

Riktlinjerna för fördelningen av det bostadspolitiska ansvaret mellan stat och kommun angavs av bostadssociala utredningen. I första delen av sitt slutbetänkande (SOU 1945:63) föreslog utredningen bl a att det skulle vara en skyldighet för större stadssamhällen att upprätta planer för bostadsförsörjningen. Som en grundläggande förutsättning angavs att kommunens bostadspolitiska aktivitet skulle bedrivas i planmässiga och fasta former. I den andra delen av slutbetänkandet (SOU 1947:26) utvecklade utredningen ytterligare kommunens uppgifter i planeringen, medverkan vid den statliga låne- och bidragsgivningen, skyldighet att vidta åtgärder för att förbättra bostadsförsörjningen m m. Utredningen fastslog "bostadsförsörjningens karaktär av kommunal angelägenhet".

I den lagstiftning som följde efter första delen av bostadssociala utredningens slutbetänkande angavs kommunens rättigheter och skyldigheter, lagen (1947:523) om kommunala åtgärder för bostadsförsörjning-

ens främjande m m (se också följande avsnitt 6.3.2).

Kommunernas inflytande och ansvar för bostadsfrågorna har ökat efter hand. De kommunala ekonomiska insatserna för bostadsförsörjningen är mycket stora. Knappast något byggande eller andra bostadsförsörjningsåtgärder kan vidtas utan kommunens medverkan. Bostadsförsörjningen har därför en central plats i kommunens planering och spelar en stor kommunalpolitisk roll. Det ligger också i kommunens eget intresse att medverka till en god bostadsförsörjning. Detta är och har varit ett viktigt sätt att främja kommunens utveckling och tillgodose kommuninvånarnas behov.

Kommunernas möjligheter och skyldigheter att verka för bostadsförsörjningen finns reglerade i olika författningar. Kommunens väsentligaste medel är de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, den fysiska planeringen, markförsörjningen, handläggningen av frågor om statliga lån och bidrag, det direkta stödet till hushåll i form av statskommunala bostadstillägg till barnfamiljer m fl och kommunala bostadstillägg till folkpensionärer. Kommunen är huvudman för en stor del av service och olika verksamheter i bostadsområdena. Den har dessutom ett ägareansvar för allmännyttiga bostadsföretag.

6.3.2 *Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m*

I proposition 1947:259 lade regeringen fram förslag till lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. De rättigheter och skyldigheter för kommunen som enligt propositionen borde lagfästas indelades på följande sätt:

- rätt att anslå medel för förbättring av bostadsförhållandena inom kommunen,
- skyldighet att biträda vid den statliga låne- och bidragsgivningen för bostadspolitiska ändamål,
- skyldighet att vidta åtgärder för förbättring av bostadsförhållandena inom kommunen.

Kommunens ansvar för bostadsförsörjningen markerades klart i propositionen (3 § lagförslaget):

> . . . åligger det kommun att till främjande av bostadsförsörjningen inom kommunen vidtaga alla de åtgärder i fråga om planläggning av byggnadsproduktionen, initiativtagande till bildandet av allmännyttiga bostadsföretag och ledning av bostadsproduktionen, som erfordras för att åstadkomma en tillfredsställande tillgång på fullvärdiga bostäder inom kommunen.

Vid riksdagsbehandlingen (2LU 1947:53) konstaterades att skyldigheten för kommunen att svara för en tillfredsställande tillgång på bostäder var den viktigaste nyheten och lagförslagets centrala bestämmelse, se citatet ovan. Andra lagutskottet tvekade inte att "bestämt uttala sig för att ifrågavarande uppgift pålägges kommunerna". Utskottet anförde emellertid att vissa hinder då förelåg att lagfästa åläggandet och hänvisade

bl a till pågående arbete inom markutredningen angående exporpriationsgrunder. Det slutliga resultatet, lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m (kallas i fortsättningen *bostadsförsörjningslagen),* kom därmed inte att innehålla det citerade stadgandet ur regeringsförslaget.

I bostadsförsörjningslagen begränsades kommunens skyldigheter, förutom att biträda vid den statliga låne- och bidragshanteringen, till att upprätta bostadsförsörjningsplan. Den senare skyldigheten avsåg kommuner med mer än 10 000 invånare och kunde efter regeringsbeslut utsträckas till snabbt expanderande andra kommuner. Särskild kungörelse (1947:1011) utfärdades för tillämpningen av lagen. Planerna skulle avse en period på tio år, innehålla riktlinjer för bostadsproduktionens omfattning och inriktning samt ange fördelning på ny- och ombyggnad och behovet av nya detaljplaner m m.

Bostadsförsörjningsplanerna fick inte den tillämpning som föreslagits av bostadssociala utredningen och som förutsattes vid regerings- och riksdagsbesluten år 1947. Skälen härtill kan bl a vara att den statliga byggnadsregleringen verkade hämmande på långsiktig kommunal planering och att centrala initiativ och anvisningar var otillräckliga. År 1961 föreslog emellertid bostadsstyrelsen att planerna för kommunernas verksamhet inom bostadsbyggandet skulle sammanfattas i kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP). Någon ändring av bostadsförsörjningslagen vidtogs inte men regeringen utfärdade en ny tillämpningskungörelse, kungörelsen (1962:655) angående kommunala bostadsbyggnadsprogram.

Tidsperspektivet för bostadsbyggnadsprogrammen gjordes kortare, fem år. Vidare ströks tidigare hänvisning till samordning med samhällsplaneringen enligt byggnadslagen. Regeringen föreskrev i vilka kommuner bostadsbyggnadsprogram skulle upprättas. Programverksamheten angavs vara av försökskaraktär.

Både bostadsförsörjningslagen och kungörelsen om KBP har ändrats vid olika tillfällen.

Genom ändring i bostadsförsörjningslagen år 1959 gavs kommun rätt att bedriva verksamhet i annan kommun, förutsatt att den senare lämnat medgivande till detta (den s k lex Bollmora). Ändringen föranleddes närmast av behovet för kommun i stockholmsregionen att verka över kommungränserna. En större kommuns resurser kunde därmed utnyttjas i en mindre, ingående i samma bostadsförsörjningsområde.

Vid ändring av bostadsförsörjningslagen år 1967 borttogs den formella skillnaden mellan lagen och 1962 års kungörelse. Skyldigheten att upprätta bostadsbyggnadsprogram lagfästes med fullmakt för regeringen att avgöra i vilka kommuner skyldigheten skulle fullgöras. Denna ändring innebar närmast att en förut tillämpad ordning ytterligare befästes. Av större betydelse var att i bostadsförsörjningslagen infördes skyldighet för kommunen att samla alla tillgängliga uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen. På grundval av detta material skulle bostadssökande på begäran få information om möjligheterna att få bostad i kommunen och uppgifter om bostadslägenheternas läge, standard, kostnad m m. Informationsbehovet hade framhållits både av 1962 års bostadsförmedlingsutred-

ning (Gemensam bostadsförmedling, SOU 1965:51 och Kommunal bostadsförmedling SOU 1967:1) och bostadsbyggnadsutredningen (Höjd bostadsstandard, SOU 1965:32). Vidare gavs regeringen fullmakt att förordna om avgiftsfri kommunal bostadsförmedling, en bestämmelse som tidigare fanns i hyresregleringslagen. Vidare föreskrevs att gemensam bostadsförmedling skall handhas i kommunalförbund.

Bostadsförsörjningslagen kompletterades år 1973. Kommun eller kommunalförbund för gemensam bostadsförmedling gavs rätt att besluta att den bostadssökande skall medverka till att den hyres- eller bostadsrättslägenhet som han lämnar för den nya bostaden överlåtes på annan bostadssökande som bostadsförmedlingen anvisar.

Sistnämnda år ändrades också kungörelsen om KBP. Väsentligast var att ett bostadssaneringsprogram skall redovisas särskilt i bostadsbyggnadsprogrammet, om bostadsstyrelsen ej föreskrivit annat. Kungörelsen har i övrigt också ändrats åren 1967 och 1971.

Slutligen bör nämnas att bostadsförsörjningslagens rubrik genom beslut i år (proposition 1975:15, CU 1975:7) getts tillägget *m m.* Anledningen härtill var att kommunens medverkan vid statlig låne- och bidragsgivning vidgas till att gälla allt statligt stöd till bostäder och lokaler inom bostadsområde (exempelvis för energibesparande åtgärder). Ändringen av bostadsförsörjningslagen föranleddes också av den nya regeringsformen samt av i budgetpropositionen framlagt förslag om eftergift av hyresförlustlån i vissa fall.

6.3.3 *Allmänna överväganden – krav på kommunen*

De allmänna målen för bostadsförsörjningen bör enligt vår uppfattning framdeles anges genom lagstiftning.

Som vi framhåller på flera ställen i detta betänkande fäster vi en mycket stor vikt vid att olika bostadsförsörjningsåtgärder genomförs så att alla kan erhålla i vid mening goda bostadsförhållanden och att bostadssegregation motverkas. Viktiga förutsättningar för detta ges direkt eller indirekt av olika kommunala beslut. Utformningen av bostadslägenheterna och bostadsmiljön i övrigt avgörs ytterst genom beslut av kommuner och byggherrar. Det är således inte möjligt att nå målen enbart med hjälp av statliga insatser i form av finansieringsstöd, bidrag e d eller föreskrifter som lämnas i samband därmed.

Det är betydelsefullt att vissa *allmänna riktlinjer* finns för hur kommunens verksamhet inom bostadsförsörjningen skall bedrivas. Vi anser att det finns anledning att i *lagstiftning formulera några krav som bör ställas på kommunen.* Dessa krav går längre än de skyldigheter som enligt bostadsförsörjningslagen nu gäller för kommunen.

Kommunen skall ha *ansvaret för en god bostadsförsörjning.* Den skall därvid verka för

att kommunens invånare och bostadssökande får tillgång till en ändamålsenlig bostadslägenhet och en i övrigt god bostadsmiljö,

att förutsättningar för allsidig hushållssammansättning skapas i kommunens olika delar.

För att främja bostadsförsörjningen skall kommunen också *samråda* med andra kommuner, som ingår i samma bostadsförsörjningsområde.

Dessa uppgifter innebär en viss förändring och formell ökning av kommunens ansvar. Förslaget om att de allmänna kraven intas i lagstiftning innebär att det klart slås fast att det lokala ansvaret för bostadsförsörjningen ligger hos *kommunen.* Detta ansvar har i praktiken godtagits i det övervägandet antalet kommuner sedan förhållandevis lång tid.

Enligt vår uppfattning bör också *statsmakterna ange vissa allmänna metoder* för kommunen i syfte att uppfylla bostadsförsörjningens krav. Detta är redan befäst i gällande regler. Eftersom regeringens möjligheter att meddela föreskrifter för kommunerna är begränsade bör de väsentliga planeringsåtgärderna och informationsskyldigheten föreskrivas i lag. Vårt förslag kan sammanfattas på följande sätt.

Kommunen skall svara för

att bostadsförsörjningsprogram upprättas (en vidgning och formell samordning av nuvarande bostadsbyggnadsprogram och saneringsprogram),
att bostadssociala inventeringar genomförs,
att kommunens invånare informeras om bostadsförsörjningen i kommunen.

Även dessa förändringar innebär i huvudsak en direkt utveckling av gällande förhållanden. Vi utvecklar motiven och de sakliga och formella förändringar i *avsnitt 6.3.5.*

6.3.4 *Kommunens styrmedel*

Olika kommunala åtgärder bör samordnas för att uppfylla de i den föreslagna lagstiftningen angivna syftena för kommunens bostadsförsörjning. Såvitt vi kan bedöma står inte målen för bostadsförsörjningen i motsättning till andra mål för kommunens verksamhet, fastlagda i lag eller utvecklade genom praxis. Det är en annan fråga att ekonomiska svårigheter m fl restriktioner påverkar den takt med vilken åtgärder kan vidtas.

Olika kommunala verksamhetsområden berörs därmed – utöver dem som angivits i föregående avsnitt vilka är direkt knutna till bostadsförsörjningen.

Bl a bör kommunens handläggning av den fysiska planeringen och byggnadslovprövningen starkt påverkas av ställda krav på bostadsförsörjningen. Dessa frågor behandlas ytterligare i *avsnitt 6.4.*

Kommunens politik ifråga om taxor och avgifter för exploateringsanordningar och fortlöpande försörjning av vatten, el m m får, eftersom de direkt påverkar fastighetsomkostnaderna, också en indirekt påverkan på bostadsförsörjningen i stort. Den frågan kommenteras nedan i *avsnitt 6.3.6.*

Övriga väsentliga medel i kommunens bostadspolitik, t ex markförvärv, formen för markupplåtelse och fördelning, behandlas inte i detta sammanhang. I denna fråga kan för övrigt erinras om att statsmakterna under hösten 1974 fattat beslut om att till den statliga bostadslångivningen knyta vissa villkor rörande mark.

6.3.5 *Ny lag om bostadsförsörjningen m m – allmän motivering*

Ny eller ändrad lag

Våra förslag är av den omfattning att vi finner det befogat att ersätta lagen (1947:523) om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande m m med en ny lag, *bilaga 5*.

Utan ändring i sak bör följande föras från bostadsförsörjningslagen till den nya lagen: bestämmelserna om kommunens skyldighet att medverka vid statlig lån- och bidragsgivning för bostadsförsörjningsändamål eller vid statligt stöd till annan åtgärd inom bostadsområde (jfr prop 1975:15), kommunens rätt att täcka förlust i vissa allmännyttiga bostadsföretag, föreskrifterna om bostadsförmedling i kommun eller för flera kommuner gemensamt samt möjligheten till viss anvisningsrätt i samband med kommunal bostadsförmedling.

Även den nuvarande kungörelsen (1962:655) angående kommunala bostadsbyggnadsprogram bör ersättas med ny förordning om bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering, *bilaga 6*.

Lagens syfte

Bostad används i lagförslaget som sammanfattande benämning för bostadslägenhet och bostadsmiljön i övrigt.

Med bostadslägenhet avses här och i den följande framställningen bostad som är avsedd för permanent bruk, möjlig att nyttjas under längre tid av ett och samma hushåll. Vår bestämning är således en annan än vad som avses med bostadslägenhet i 12 kap jordabalken och omfattar lägenheter som upplåts med hyres-, bostads- eller äganderätt. I begreppet bostadslägenhet inräknas inte fritidsbostäder, hotellrum och motsvarande. I detta bostadslägenhetsbegrepp ingår däremot också bostäder av speciell karaktär, vilka utnyttjas av ett och samma hushåll endast under kortare tid, såsom studentbostäder. Med hänsyn till ortens förhållanden och invånarnas behov kan bostäder erfordras för korttidsupplåtelse, även om det inte framstår som någon i alla avseenden ändamålsenlig lösning.

I lagen skall inledningsvis slås fast att det är *kommunen* som lokalt har *ansvaret för bostadsförsörjningen.*

En skyldighet för kommunen att svara för bostadsförsörjningen kan inte anses vara primärt begränsad till kommunens invånare – till de i kommunen redan bosatta. Även de som flyttar in till kommunen och övriga bostadssökande har rätt att ställa krav på lämplig bostad. Detta skall givetvis inte tolkas som en absolut skyldighet för kommunen att med kort varsel anvisa lämplig bostad till alla hushåll som anger önskemål härom. Avgörande är att kommunen har och bör känna ansvaret för

bostadsförsörjningen och att den därvid skall verka för att erbjuda goda bostadsförhållanden både för kommuninvånare och inflyttare. Det är en från allmänna bostadsförsörjningssynpunkter viktig målsättning att det finns ett visst lägenhetsutbud disponibelt för flyttning inom eller till kommunen. Se också vårt betänkande Lägenhetsreserv (SOU 1974:57). Det finns således knappast anledning att precisera eller särskilt utpeka vilka grupper och kategorier som bostadsförsörjningskravet skall omfatta.

Kommunens verksamhet är i huvudsak bunden till den egna kommunens geografiska område. Dock bör kommun – i enlighet med vad som nu gäller – ha möjlighet att genomföra bostadsförsörjningsåtgärder inom annan kommuns område, förutsatt att denna lämnat sitt medgivande till detta.

Ansvaret för bostadsförsörjningen innebär också att kommunen skall bedriva uppsökande verksamhet, dvs söka upp hushåll med särskilt dåliga bostadsförhållanden och ge upplysningar om möjligheterna till bättre bostad. Sådan verksamhet förekommer redan nu i viss omfattning.

Det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen kan emellertid inte i alla avseenden anses vara absolut. Exempelvis kan staten genom allmänt övergripande åtgärder eller genom beslut i speciella fall i praktiken begränsa kommunens handlingsfrihet.

Andra svårigheter kan uppkomma om exempelvis kommun som följd av näringslivets investeringsplanering lockas eller under vilseledande föreställningar felbedömer behovet av bostadsinvesteringar. Åtskilliga erfarenheter finns redovisade i detta avseende. Kommunens möjligheter att påverka de enskilda företagens investeringar är i praktiken utomordentligt begränsade. En viss försöksverksamhet med samråd och information rörande företagsinvesteringar förekommer dock på länsstyrelsenivå.

Det är viktigt att kommunen har tillgång till och själv kan bedöma information om förändringar av sysselsättningen. Ett kontinuerligt informationsutbyte kan förutsättas ske mellan länsmyndigheter och kommuner. Värderingen av informationen är inte minst väsentlig. Har exempelvis en industri inför en nyetablering eller utbyggnad ställt bestämda krav på bostäder bör kommunen till företaget kunna återföra ett visst ekonomiskt risktagande. Vill å andra sidan kommunen erbjuda ett visst lägenhetsutbud utöver det normalt erforderliga för att möjliggöra en snabb inflyttning har den därmed iklätt sig ett påtagligt ekonomiskt ansvar för detta.

De ovan angivna kommentarerna om kommunens ansvar förändrar inte den principiella innebörden av föreslagen lagstiftning. En sådan bör först och främst anvisa målen för kommunens bostadsförsörjning. Det ligger i sakens natur att det inte kommer att vara möjligt att på objektiva grunder avgöra om målsättningen nås. Det förhållandet att intentionerna för kommunens verksamhet anges bör vara tillräckligt vägledande. Inom den vida ramen kan den kommunala demokratiska beslutsprocessen verka. Kommunens bostadspolitiska ambitioner kan ge god effekt, förutsatt att erforderliga styrmedel står till dess förfogande.

Huruvida staten skall kunna genomföra tvångsingripanden mot kommunen om denna inte fullgör lagens krav är enligt vår uppfattning av

underordnad betydelse. Vi kan i denna fråga enklast citera bostadssociala utredningen i andra delen av dess slutbetänkande. Utredningen föreslog också, som redovisats ovan, en markering av kommunens ansvar. Den konstaterade först att med svårigheten att konkret precisera innebörden av en sådan allmän bestämmelse följer att denna kan utgöra grund för förelägganden gentemot kommunen "endast i fall av uppenbar vanvård av de bostadspolitiska angelägenheterna". Därefter avrundar utredningen: "Värdet av den föreslagna bestämmelsen skulle enligt utredningens mening icke främst ligga på denna negativa sida utan på den positiva i att fastslå bostadsförsörjningens karaktär av kommunal angelägenhet".

En *annan central utgångspunkt* för lagen är att kommunen skall verka för att envar tillförsäkras *goda bostadsförhållanden* samt ge *förutsättningar för en allsidig sammansättning* av befolkningen i kommunens bostadsområden.

Som *krav på bostadslägenhet* anges att den skall vara rymlig, väl utrustad och ändamålsenlig. En motsvarande formulering återfinns i departementschefens uttalande i proposition 1967:100: "sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet" – ett ställningstagande som lämnades utan erinran vid riksdagens behandling av propositionen.

Det förefaller olämpligt att i en lag av denna karaktär gå längre i precisering av vad som är en god bostadslägenhet. Det ligger i öppen dag att krav och behov förändras med tiden. I vissa avseenden har samhället anledning att ställa minimikrav, vilket kan göras i särskild lagstiftning, exempelvis bostadssaneringslagen (2 b § med krav på lägsta godtagbara standard) och hälsovårdsstadgan. Vi anför i detta betänkande att denna lägsta standardnivå bör höjas med tiden.

Ett *krav på god bostadsmiljö* kan inte heller anges annat än i generella termer. Här bör närmast erinras om att utredningarna vill se begreppet bostadsmiljö som en sammanfattande beteckning för

- fysisk miljö (hus och husgruppering, ytor och anordningar utomhus, vegetation m m),
- verksamheter (både samhällsservice och annan verksamhet, såsom trafikförsörjning, barnomsorg och kulturell aktivitet och i traditionell mening kommersiell service, såsom butiker),
- social miljö (befolkningssammansättningen, individernas och hushållens kontakter och ömsesidiga beroende av varandra, normer och värderingar som påverkar deras beteende m m).

Vad som är god bostadsmiljö kommer att förändras med tiden. Medan det nu är i lag befäst vad som är att betrakta som lägsta godtagbara standard för bostadslägenhet, saknas den preciseringen för bostadsmiljön i övrigt.

Vi är heller inte beredda att nu föreslå några normer eller minimikrav för bostadsmiljön. Minimigränser kan knappast i sig ge tillräckliga förutsättningar för en god bostadsmiljö. Endast vissa egenskaper är för närvarande mätbara i vedertagen mening. Vi anser därför att lagfästa regler lätt skulle ge slagsida åt vissa delar av den fysiska utformningen,

t ex gångavstånd och kvadratmeter markutrymme. Därvid skulle andra kvaliteter som sammanhänger med upplevelsen av den fysiska miljön riskera att tonas ned eller beskrivas i alltför generella termer, exempelvis i fråga om variation, möjlighet till igenkännande och estetisk utformning. Härtill kommer att de sociala aspekterna torde vara väl så väsentliga som den yttre utformningen. Det inbördes sambandet mellan fysisk miljö och sociala förhållanden är komplicerat och något entydigt orsakssamband finns inte. I fråga om de sociala aspekterna tillkommer att vissa svårigheter till mätning och precisering föreligger. Över huvud taget kan lämpligheten att formulera en lägsta "social" nivå ifrågasättas. Ett exempel: Trångboddhet kan motverkas genom att hushållen stimuleras att bo rymligt och genom att beståndet förändras i riktning mot större lägenheter; endast i extrema fall och med starka skäl bör man emellertid ingripa mot ett hushåll som bor trångt.

Bostadsmiljön i ett område förändras, alldeles oavsett om några riktade åtgärder genomförs eller inte. Detta sker bl a genom förändringar av befolkningen. För att skapa eller vidmakthålla en god bostadsmiljö räcker det inte med att det yttre skalet uppfattas som bra, vackert eller ändamålsenligt. Kontakterna mellan de boende, aktivitet och verksamhet är minst lika betydelsefullt. En mycket liten del av bostadsbeståndet påverkas genom nybyggnad. De befintliga bostadsområdena måste tas till vara – utvecklas och förändras – så att de erbjuder en god bostadsmiljö. Vi föreslår alltså att ansvaret härför i första hand skall åvila kommunen.

Bostadspolitiken skall bidra till goda och likvärdiga levnadsbetingelser. Detta ställningstagande och kravet på goda bostadslägenheter och bostadsmiljöer åt envar bildar bakgrund till kravet på kommunen att *skapa förutsättningar för allsidig hushållssammansättning* i kommunens bostadsområden. Vissa av de medel som kommunen kan utnyttja i detta syfte regleras i den föreslagna lagstiftningen.

Begreppet bostadsområde har inte någon entydig definition. Det torde emellertid i den kommunala verksamheten inte föreligga några stora svårigheter att urskilja de områden som utgör geografiska enheter. Karakteristiska drag kan gälla trafikförsörjning, underlaget för butik, barnstuga, skola o d.

Uttrycket allsidig hushållssammansättning får ses som motsats till ensidig. De aspekter som framförallt avses gäller åldersfördelning, hushållens storlek samt sociala bakgrund och ekonomiska förhållanden. För att förutsättningar för allsidig hushållssammansättning skall föreligga krävs som ett minimum att inte någon befolkningsgrupp i praktiken är förhindrad att bosätta sig i ett bostadsområde. Kommunens ansträngningar skall också aktivt inriktas på att styra utvecklingen därhän, att det i varje bostadsområde finns ett sådant utbud av bostadslägenheter och sådana förutsättningar i bostadsmiljön i övrigt att alla hushållsgrupper kan finna en fullgod bostad. Åtgärderna kan självklart inte enbart avse byggnader, mark, lägenheter eller andra fysiskt bundna förhållanden. Bostäderna skall också vara tillgängliga genom att bostadspriset är rimligt och genom att de betalningssvaga särskilt stöds.

En av de viktigaste förutsättningarna för hushållssammansättningen ges

av lägenheternas storleksfördelning. Det är enkelt att konstatera att om hushåll av olika storlek skall kunna bo i ett och samma bostadsområde krävs vid en ungefär lika genomsnittlig bostadsstandard ett utbud av lägenheter av olika storlek. Detta innebär inte nödvändigtvis att småhus och flerfamiljshus skall blandas i ett och samma område. Det förhållandet att det för lägenheter byggda under senare år finns ett starkt samband mellan lägenhetsstorlek och hustyp kan inte anges som en bunden förutsättning för framtiden. Bebyggelsens utformning, hustyper, antal våningsplan, exploateringsgrad m m, måste i det enskilda fallet fastställas från ett antal relativt svårföränderliga förutsättningar, t ex vägnät, terräng och natur, markbeskaffenhet, angränsande bebyggelse, serviceförutsättningar. Exempelvis måste valet av hustyper, frågan om enhetlighet och variation m m avgöras med stort hänsynstagande till de fysiska förutsättningarna på platsen. Det bör däremot inte finnas hinder mot att i byggnaderna inrymma bostadslägenheter av olika storlek och lämpligt avvägt varierad utformning.

Frågan uppkommer om kravet på allsidig hushållssammansättning innebär skyldighet för kommunen att kompensera brister i förhållanden som står under statsmakternas direkta beslutsansvar. Det ligger i sakens natur att statsmakterna, då det gäller andra förutsättningar som erfordras för att kommunerna skall kunna uppfylla sina skyldigheter, håller fast vid intentionerna i lagen om bostadsförsörjningen. Skulle emellertid exempelvis reglerna i samband med den statliga bostadsfinansieringen medföra att en viss lägenhetstyp eller upplåtelseform är kostnadsmässigt missgynnad så att allsidighet försvåras, kan detta inte innebära att kommunen måste ikläda sig ett självständigt ansvar för att kompensera bristande generella förutsättningar.

Samverkan mellan kommuner

I de fall ett bostadsförsörjningsområde omfattar mer än en kommun är det väsentligt att de enskilda kommunerna samråder och samverkar med varandra. Detta motiverar att denna fråga behandlas i lagen i anslutning till de allmänna målen för kommunens bostadspolitiska åtgärder.

I 1 § gällande bostadsförsörjningslag antyds en samråds- eller samverkansmöjlighet för näraliggande kommuner. I paragrafen behandlas nämligen bostadsförsörjningsområde som begrepp: ”område, i vilket kommun ingår och som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende”. Härvid anges att samverkan kan bestå av att kommun bedriver verksamhet inom annan kommuns område. Gällande lag förutser att kommuner kan ta initiativ till gemensam bostadsförmedling i ett bostadsförsörjningsområde.

Det är således inte något principiellt nytt att kommunerna inom ett bostadsförsörjningsområde samverkar med varandra. Exempelvis sker i enlighet med kungörelsen om KBP en viss samordning av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen i vissa områden. I Stor-Stockholm har bildats kommunalförbund för gemensam bostadsförmedling. Där tillämpas också enhetliga regler för de statskommunala bostadstilläggen med en

utjämning av kostnaderna mellan kommunerna.

Samråd och samverkan mellan kommunerna är särskilt viktiga för att skapa likvärdiga bostadsförhållanden och ge förutsättningar för allsidig hushållssammansättning i de olika kommuner som ingår i ett gemensamt försörjningsområde. Det är angeläget att bidra till att lösa de inomregionala balansproblem som finns i delar av landet. Dessa finns ofta väl beskrivna men få åtgärder ha hittills kunnat vidtagas.

En annan fråga är hur kravet skall uttryckas i lag. Nuvarande bostadsförsörjningslag ger regeringen rätt att förordna om gemensam bostadsförmedling, om så erfordras som följd av omständigheterna. Vi anser det ligga något utom vårt uppdrag att föreslå ytterligare konkreta skyldigheter att samverka mellan kommuner med en motsvarande möjlighet för regeringen att ingripa med för kommunerna tvingande beslut. Enligt byggnadslagen kan regeringen ta initiativ till och förordna om att regionplan skall upprättas för att samordna flera kommuners planläggning. Enligt vår uppfattning bör i det fortsatta arbetet med översyn av byggnadslagstiftningen övervägas att formulera krav på samordnad översiktlig planering också med hänsyn till bostadsförsörjningen. I bostadsförsörjningslagstiftningen skulle därmed en formell begränsning kunna göras till krav på *samråd* mellan kommuner som ingår i gemensamt bostadsförsörjningsområde.

Förhållandevis vida möjligheter bör finnas för kommuner som på eget initiativ gemensamt vill genomföra olika bostadsförsörjningsåtgärder. Några hinder bör exempelvis inte föreligga mot att några kommuner tillsammans bildar ett allmännyttigt bostadsföretag. I det fallet krävs emellertid ändring av bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) som bl a i detta avseende bör vara underordnad lagstiftning om bostadsförsörjningen.

Kommunens ekonomiska insatser

Kommunens nuvarande rätt att använda kommunala medel för bostadsförsörjningen är inte enbart avhängig bostadsförsörjningslagen och kräver därför ett förtydligande. Kommunen kan både vidtaga åtgärder av förhållandevis generell natur och åtgärder som inriktas på enskilda hushåll med särskilda behov. Kommunen äger nämligen att påverka bostadsutbudet, bostadsmiljön m fl fysiskt bundna och allmänna ekonomiska förutsättningar samt att i övrigt underlätta individens möjligheter att bo bra.

Formuleringarna avseende den enskildes möjligheter att anskaffa eller inneha en fullvärdig bostad bör göras klarare än i gällande lag. Åtgärderna måste anpassas till behoven i de enskilda fallen. För kommunen torde det i stort inte röra sig om någon större förändring i sak. Kommunen har enligt 1 och 12–14 §§ socialhjälpslagen (1956:2) under vissa förutsättningar skyldighet att hjälpa personer i behov av stöd. Med föreslagen utformning av bostadsförsörjningslagen anvisas en alternativ möjlighet för kommunen att också inom bostadsförsörjningens ram lämna assistans till hushåll med extraordinärt stödbehov av kortare eller längre varaktighet.

Det ankommer på kommunen att avgöra i vilka former erforderlig hjälp skall lämnas med stöd av bostadsförsörjningslagen.

Bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering

Skyldighet bör åvila kommunen att upprätta bostadsförsörjningsprogram och utföra bostadssocial inventering.

Närmare föreskrifter om bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering upptas i särskild förordning till vilken vi lämnar förslag i *bilaga 6*. Denna förordning är avsedd att ersätta gällande kungörelse (1962:655) angående kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP).

Bostadsförsörjningsprogram är avsett att utgöra ett planeringsinstrument med en vidare inriktning än nuvarande bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram. En redogörelse för de nuvarande programmen lämnas i *bilaga C* (SOU 1975:52).

Mot bakgrund av kommunens allmänna bedömning skall starkt sammanfattat bostadsförsörjningsprogrammet ange de investeringar inom bostadssektorn som kommunen anser bör genomföras under den närmast följande femårsperioden.

De investeringar som kommer i fråga kan i punktform anges på följande sätt.

- Komplettering och förändring av befintliga bostadsmiljöer (härmed avses ombyggnad eller nybyggnad av lokaler för att erbjuda bättre förutsättningar för service och verksamheter, förändring av den fysiska miljön m m).
- Ombyggnad av bostadslägenheter.
- Nybyggnad av bostadslägenheter.

Under närmare 15 år har bostadsbyggnadsprogram som avser *nybyggnad* upprättats i ett stort antal kommuner. Därvid har erfarenheter vunnits successivt. Tekniken har utvecklats därhän att bostadsbyggnadsprogram utgör ett etablerat planeringsinstrument för kommunerna och ger, särskilt i fråga om bostadslägenheter, ett hyggligt informationsunderlag för myndigheter på läns- och riksnivå. Redan gällande kungörelse om KBP anger att förutom nyproduktion och modernisering av bostäder skall också "lokaler som utgöra servicekomplement inom bostadsområden" behandlas. Härtill skall vissa kommuner upprätta bostadssaneringsprogram som redovisas särskilt i KBP.

Genom att nuvarande bostadsbyggnadsprogram och bostadssaneringsprogram föreslås sammanförda till ett program samtidigt som en utvidgning sker, markeras den helhetssyn som bör prägla kommunens insatser för bostadsförsörjningen. För närvarande innehåller bostadssaneringsprogrammen framför allt en redovisning av brister i det äldsta bostadsbeståndet och en översiktlig planering för bristernas avveckling. När sedan om- eller nybyggnad skall ske, lämnas redovisning i de vanliga bostadsbyggnadsprogrammen. Det förefaller naturligt att alla bostadsförsörjningsåtgärder baseras på inventeringar av befintliga brister och att därför sanering inte motiverar särskilda författningsbundna planeringsfor-

mer. Vissa kommuner är för närvarande undantagna från skyldigheten att redovisa särskilda bostadssaneringsprogram på grund av att antalet dåliga bostäder i dessa kommuner är jämförelsevis få. Också dessa kommuner kommer enligt vårt förslag att få redovisa brister i befintlig bebyggelse.

Kommunens åtgärder för bostadsförsörjningen skall nämligen särskilt ta sikte på att avhjälpa bristfälliga bostadsförhållanden och att skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning inom bostadsområdena inom kommunen. Dessa strävanden skall vara vägledande för investeringsverksamheten. Detta innebär bl a att bostadsförsörjningsprogrammen i väsentligt högre grad än bostadsbyggnadsprogrammen måste bygga på kunskaper om hushållens bostadsförhållanden. Strävan efter allsidighet i bostadsområdena förutsätter dessutom att kommunens underlag för bostadsförsörjningsprogrammen liksom programmen i tillämpliga delar redovisas bostadsområdesvis. Exempelvis kan lägenhetsfördelningen för ett objekt som medtas i bostadsförsörjningsprogrammet inte bedömas fristående från uppgifter om lägenhetsfördelningen i övrigt i området eller angränsande områden.

Alla lokaler av betydelse för de boende i ett bostadsområde bör redovisas i bostadsförsörjningsprogrammen. Det kan gälla barnstugor, lokaler för fritidsverksamhet m m. Innebörden är givetvis inte att annan sektorplanering, exempelvis i fråga om barnomsorg och skolundervisning, skall ske genom bostadsförsörjningsprogrammet.

Vi vill emellertid understryka betydelsen av att alla planerade åtgärder av investeringskaraktär som avser en viss kommundel, ett bostadsområde, kan sammanfattas på den nivån. Detta är nödvändigt för att kunna göra en realistisk bedömning av erforderliga åtgärder för att undanröja brister i ett bostadsområde. Redovisningstekniken kan bli olika beroende på om lokalerna finansieras med statliga lån eller inte.

Med bostadsförsörjningsprogrammens karaktär av planeringsunderlag för bostadsinvesteringar torde det vara lämpligt att programmet uttrycks dels i ekonomiska (alternativt finansiella) termer, dels i lämpliga enhetsmått (såsom m^2 lägenhetsyta för nybyggnad, antal lägenheter före resp efter ombyggnad, antal daghemsplatser m m). Det redovisningsmått som skall användas behöver emellertid inte författningsregleras.

För närvarande råder inte någon genomgående överensstämmelse mellan de mått och den redovisningsteknik som används i KBP och de rambeslut med vilka statsmakterna fördelar de finansiella resurserna för bostadsförsörjningen. Vi har i annat sammanhang förordat att planering och resursfördelning uttrycks i ekonomiska termer. Därvid erhålls en omedelbar bild av hur resurserna fördelas till olika ändamål och orter. Ett sådant förfarande bör också underlätta att genomföra utbyte mellan olika slag av investeringar t ex mellan ny- och ombyggnad eller mellan bostadslägenheter, lokaler och miljöförbättrande åtgärder i övrigt. Samtidigt erhålls en enkel information om finansieringsbehovet, vilket kan utvecklas till en finansieringsanvisning. Bostadsstyrelsen har fått regeringens uppdrag att vidare behandla vissa av dessa frågor. Vi *föreslår* att bostadsstyrelsen dessutom får i uppdrag att utveckla metoder som gör en enkel koppling möjlig mellan riksdagens rambeslut, fördelning av ramarna

regionalt och lokalt, bostadsmyndigheternas finansiella planering och de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen.

Även andra åtgärder än investeringar skall redovisas i bostadsförsörjningsprogrammen. Därmed avses t ex en redovisning av kommunalt stöd enligt bostadsförsörjningslagen, enligt vilken kommunen får ställa medel till förfogande för bostadsförsörjningen för att möjliggöra för den enskilde att anskaffa och inneha en fullvärdig bostad. Redovisningen bör också avse kommunens informations- och bostadsförmedlingsverksamhet mot bakgrund av uppgifterna att avhjälpa bristfälliga bostadsförhållanden och att skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning. Underlag och uppgifter från bostadssociala inventeringar enligt nedan kommer att successivt bredda beslutsunderlaget för bostadsförsörjningsprogrammen.

Eftersom bostadsförsörjningsprogrammet enligt vår uppfattning bör spela en central roll i kommunens bostadspolitik bör det föreläggas *kommunfullmäktige* för beslut. Programmet är nämligen inte avsett att vara en mer eller mindre passiv registrering av redan kända förhållanden. Det bör spela en viktig roll i kommunens planering, samordnat med program för andra sektorer. Genom att bostadsförsörjningsprogram behandlas av fullmäktige markeras också att bostadsfrågan bör ges en förankring i den lokala politiska debatten. Bostadsförsörjningsprogrammets centrala kommunalpolitiska betydelse markeras också genom de ändringar av byggnadsstadgan vi föreslår nedan, avsnitt 6.4.

Bostadsförsörjningsprogram skall upprättas *årligen* och omfatta en *period om fem år.* Detta ansluter helt till nu gällande ordning för bostadsbyggnadsprogram.

Det ankommer på myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om hur bostadsförsörjningsprogrammen skall upprättas och redovisas.

Bostadssocial inventering använder vi som beteckning på de studier av bostadsförhållanden och sociala förhållanden i övrigt som vi föreslår skall genomföras bostadsområdesvis.

Vi kan här erinra om att socialutredningen i sitt betänkande Socialvården. Mål och medel (SOU 1974:39 och 40) varit inne på tankegångar av motsvarande slag. Enligt vad vi under hand inhämtat kommer också socialstyrelsen i en rapport (Social miljöplanering – Sociala aspekter på planering av lokala miljöer) att redovisa synpunkter av motsvarande principiella innebörd.

Avsikten med bostadssocial inventering är framför allt att få en vid och djup kunskap om bostadsområdena och de boende bl a för att skapa ett gemensamt planeringsunderlag för olika kommunala förvaltningar, bostadsföretag m fl.

Väsentligt är att bostadssocial inventering anknyts till bostadsområdet som enhet. Den måste grundas på en helhetssyn på boendet och en ambition att studera förutsättningar, problem och möjligheter i bostadsområdet och inte bindas till traditionella gränser mellan olika institutioners eller kommunala organs kompetensområden.

En inventering måste därför avse mer än i och för sig viktiga, vanligen

använda och lätt tillgängliga data om trångboddhet, lägenheters utrustning o d. Avsikten är att inventeringen skall kunna belysa hur bostadsområdena fungerar. Det gäller – med en enkel och på en gång vid formulering – att redovisa hur människor har det i sina bostadsområden. I den kommunala förvaltningen, hos socialassistenter, barnstuge- och skolpersonal, i föreningar som är verksamma i bostadsområdena, hos bostadsföretagens anställda m fl finns åtskillig kunskap samlad om de sociala förhållandena i bostadsområdena. För bostadssocial inventering är det inte frågan om att sammanställa konventionella statistiska uppgifter. En bostadssocial inventering kan således *inte* endast baseras på olika typer av registerdata. Den officiella statistiken kan dock fortlöpande ge vissa uppgifter av betydelse i detta sammanhang.

Vårt förslag till bostadsförsörjningsprogram kräver i sig ett ökat och mer differentierat kunskapsunderlag. Bostadssocial inventering är emellertid inte avsedd att i första hand utgöra ett hjälpmedel när det gäller att upprätta bostadsförsörjningsprogram.

Vid en kartläggning och analys är det, som redan nämnts, särskilt angeläget att redovisa hur bostadsområdet *fungerar* för olika hushåll och individer. Därvid skall studeras både *bostadsområdets egenskaper,* den fysiska och sociala miljön, service och verksamheter, och hushållens och individernas *möjligheter att utnyttja bostadsmiljöns förutsättningar.* Antalet daghemsplatser säger föga om hur de fördelas eller kan utnyttjas, antalet kvadratmeter lekplatsyta ger inte anvisning om användbarheten för barns och vuxnas utevistelse, förekomsten av dagligvarubutik innebär inte att den lätt kan utnyttjas av samtliga boende osv. Det nu sagda utesluter naturligtvis inte att man redan genom att känna till vissa basfakta, t ex om barnomsorg och kollektivtrafik, kan göra en god bedömning av hur ett bostadsområde fungerar i väsentliga avseenden.

En faktor av stor betydelse är också arbetsmöjligheterna inom området eller dess närhet. Arbetsplatsernas lokalisering påverkar både den fysiska miljöns utformning, den tid de vuxna disponerar för annat än arbete och arbetsresor och påverkar också med nuvarande traditioner och faktiska förutsättningar i övrigt framför allt kvinnornas möjligheter att förvärvsarbeta.

Möjlighet bör finnas att anknyta till den sektoriella planering som till följd av statsmakternas beslut bedrivs i kommunerna, t ex förskoleplanering. Under senare tid har också aviserats att krav kan komma att ställas på särskild kommunal plan för utbyggnad av barnomsorgen till behovstäckning.

En väsentlig anledning till att vi föreslår en författningsreglering av kommunala bostadssociala inventeringar är att därigenom fastslås skyldigheten för kommunen att beskriva bostadsförhållandena i vid mening och därmed ta upp problem i bostadsområdena. Det är första steget för att kunna komma till rätta med problemen. Vi avser också med inventeringarna, i likhet med vad som kommit till uttryck i vårt förslag om bostadsförsörjningsprogram, att markera en intresseförskjutning. Bostadsförsörjningsansträngningarna bör i lika hög grad avse befintliga bostadsområden – förändring, förbättring och utveckling av dessa – som

nyproduktion. Var tyngdpunkten i en kommuns bostadsförsörjningsåtgärder skall ligga kommer naturligtvis att växla från kommun till kommun, beroende på lokala förhållanden. Därvid är det viktigt att inte avgränsa boendet till en funktion bland flera utan sätta in bostaden i ett större perspektiv.

På *kort sikt* är det särskilt angeläget att två olika typer av bostadsområden inventeras.

- Områden som förändrats genom ny- eller ombyggnad behöver inventeras något år efter färdigställandet för att göra det möjligt att kartlägga förtjänster och brister i planering och genomförande.
- Områden som har sådana brister, särskilt i fråga om fysisk och social miljö, att de blivit problemområden i olika avseenden, t ex beträffande kontakterna mellan människor, barnens uppväxtförhållanden, förslumning, tomma lägenheter m m, behöver också prioriteras vid inventering, för att bristerna skall kunna undanröjas.

På längre sikt bör inventeringar självfallet inte endast förbehållas här angivna områden utan ge en täckande bild av bostadsförhållandena i kommunens olika delar. En schematisk överblick behövs emellertid på ett tidigt stadium. En sådan kan också ge anvisning om i vilken ordning olika bostadsområden bör inventeras. En kontinuerlig användning av bostadssociala inventeringar bör ge ett väsentligt bättre planeringsunderlag för stora delar av kommunens verksamhetsfält och ökade förutsättningar för en konstruktiv debatt. Vi är medvetna om att ett offentliggörande av uppgifter om ett bostadsområde som uppfattas som ofördelaktiga kan beröra de boende illa och bidra till en s k negativ stämpling av bostadsområdet. Den aspekten finns berörd i avsnitt 3.3.6. Nu bör emellertid inte enskilda personer kunna igenkännas i en undersökning. Vår uppfattning är också att ett öppet klarläggande av fakta och eventuella problem är bättre ägnat att bidra till goda lösningar än begränsningar i redovisningen. Det krävs också en stor öppenhet för att den kommunala demokratin skall fungera bra.

En viktig fråga är vilken metod som bör användas och vilken enhetlighet som bör gälla för genomförande och redovisning av bostadssociala inventeringar. Vi har här medvetet avstått från att i detalj beskriva vad en inventering enligt vår uppfattning bör innehålla och hur den bör genomföras. Därmed har vi också lämnat en anvisning om att centrala detaljerade föreskrifter inte utgör nödvändiga förutsättningar för arbetet. Det finns all anledning att lämna utrymme för fantasi och ambitioner hos de förtroendemän och tjänstemän som kommer att engageras i inventeringar. Detta innebär att centrala anvisningar för bostadssocial inventering bör vara flexibla åtminstone under en övergångstid. När man vunnit mer omfattande erfarenheter kan man på nytt pröva hur omfattande och detaljerade föreskrifterna bör vara.

Vad som här anförts innebär givetvis inte att det skulle vara överflödigt med en central metodutveckling och samordning. Bl a bör här finnas ett rikt arbetsfält för boendeforskningen. Forskningen bör kunna bedrivas parallellt med att kommunerna genomför sitt arbete. En samordnings-

möjlighet har öppnats genom att bostadsdepartementet tillsatt en expertgrupp för forskning om fysisk planering och bebyggelse (B 1974:06).

De myndigheter som i första hand torde engageras för att meddela de allmänna anvisningar som erfordras för inventeringar är bostadsstyrelsen, socialstyrelsen och statens planverk.

Vårt förslag om författningsreglering innebär formellt att inventering skall utföras vid tidpunkt som anges av statlig myndighet. *Initiativ* till bostadssocial inventering bör dock i normala fall tas av kommunen.

Frågan om periodicitet m m kan också lämnas öppen i lagen och förordningen. Motsvarande gäller exempelvis i fråga om generalplan enligt byggnadslagen. Det ligger i sakens natur att även bostadssociala inventeringar skall genomföras regelbundet. En möjlig teknik bör vara att kommunen låter genomföra inventering bostadsområde för bostadsområde. Kommunen bör ha inflytande över i vilket eller i vilka områden inventering skall påbörjas. Det formella avgörandet om tidpunkt och bostadsområde ligger dock på en statlig myndighet. Som vi redan nämnt är det naturligt att starten sker för områden som upplevs som problemfyllda. Inventering bör vidare utföras regelmässigt viss tid efter det att bostadsområde förändrats väsentligt genom ny- eller ombyggnad. När en inventering första gången blivit utförd i ett bostadsområde bör det vara förhållandevis enkelt att vid en senare tidpunkt aktualisera uppgifterna och komplettera med nya iakttagelser.

Kommunens information

Den nuvarande föreskriften om kommunens informationsskyldighet om bostadsförsörjningen (gällande 2 § andra stycket bostadsförsörjningslagen) är begränsad till att omfatta att "på begäran underrätta bostadssökande" om möjligheterna att få bostad i kommunen m m. Kommunen har därutöver en generell skyldighet att "fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen". Vi föreslår att informationsskyldigheten uttrycks i särskild paragraf och att sakinnehållet samtidigt vidgas. Informationen avses gälla allmänt bostadsförsörjningen i kommunen samt möjligheterna för bostadssökande att erhålla bostadslägenhet.

Det förefaller lämpligt att på detta sätt markera att information om bostadsförhållandena förs ut till kommuninvånarna för att möjliggöra och stimulera till diskussion. En sådan vid information och diskussion utgör en självklar grund för att kommunen skall kunna fylla sin roll i bostadsförsörjningen och för att den kommunala demokratin skall fungera.

Vi vill här erinra om att utredningen om den kommunala demokratin i sitt betänkande Kommunal demokrati (SOU 1973:41 och 42) rekommenderar att diskussioner om de långsiktiga frågorna skall ges ökat utrymme i de beslutande organens arbete. Som exempel på en sådan fråga anger utredningen den kommunala bostadspolitiken och speciellt bostadsmiljön.

Ett annat nytt inslag är att informationsskyldigheten gentemot bostadssökande skall gälla generellt, dvs inte enbart utlösas av att någon begär upplysningar. Detta är en naturlig följd av att en god bostad skall uppfattas som en rättighet för hushållet, och att kommunen har ansvaret för den lokala bostadsförsörjningen. Formen för informationsgivningen om tillgängliga bostäder, pris m m måste givetvis anpassas till förhållandena i den enskilda kommunen. Det torde sällan vara meningsfullt med en rutinmässig skriftlig information till alla kommuninvånare. Informationscentraler, "bostadsbutiker" m m är former som har prövats och som kan vara användbara.

När information lämnas om bostadsförhållanden är självfallet prisuppgifter av stor betydelse. Vi använder bostadspris som ett mer adekvat sammanfattande begrepp än det ofta använda begreppet bostadskostnad och avser därmed hyra, årsavgift, årliga drift- och kapitalkostnader resp egen kapitalinsats eller överlåtelsebelopp.

Upplysning om bostadsbidrag bör lämnas i samband med information till bostadssökande. Uppgifter om bostadsbidrag bör också lämnas i samband med allmän information om denna bostadssociala stödform (se i denna fråga avsnitt 11.4).

Någon särskild reglering av formerna för informationsgivningen torde inte erfordras. Kommunerna torde ha goda möjligheter att lämna en kontinuerlig information som är avpassad till lokala förhållanden.

När det gäller information framför allt om nya bostäder har bostadsstyrelsen utfört ett utvecklingsarbete i syfte att ge underlag för en enhetlig redovisning av vissa för hushållet intressanta bostadsuppgifter.

Det ligger inom bostadsstyrelsens ansvarsområde att följa informationsgivningen i kommunerna, ytterligare utveckla gemensamt informationsunderlag, stimulera till erfarenhetsutbyte och i övrigt ta initiativ och kontakter för en lämplig verksamhet.

Övriga frågor

Som anfördes inledningsvis i detta avsnitt finner vi nu inte anledning att aktualisera ändring av reglerna för kommunal bostadsförmedling.

Vi väcker emellertid i ett följande *avsnitt 6.6* förslag om att kommun skall få ökad praktisk möjlighet att i vissa fall biträda hushåll så att de kan behålla lämplig bostad. I *avsnitt 6.7* lägger vi också fram förslag om rätt för kommunen att i vissa fall upplåta eller överlåta bostad till hushåll som kan ha svårt att tillgodose sitt bostadsbehov.

6.3.6 *Kostnadsfördelningsfrågor m m*

Bakgrund

Boendeutredningens direktiv innehåller bl a följande.

Fördelningen mellan skatt, hyra och avgifter vid finansiering av exploateringsanläggningar och olika miljökomponenter har stor betydelse för möjligheterna att åstadkomma en boendemiljö avpassad efter vars

och ens behov och därmed också för hushållssammansättningen i bostadsområdena. De sakkunniga bör studera konsekvenserna av skilda fördelningsprinciper mot bakgrunden av målet om en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena.

Direktiven behandlar i detta ämnesområde således i första hand *fördelningsfrågorna* – omfördelning mellan individer och mellan grupper av individer (hushåll). Den underförstådda anledningen – förutom att det alltid har ett självständigt värde att belysa vilka omfördelningar som sker i samband med bostadsförsörjningsåtgärder – är att olika avvägningar mellan skatt, hyra och avgifter kan antas ge olika effekter på bostadsprisbildning, preferenser, bostadsval m m. Därmed får också tillämpade förhållanden bl a effekter på i vilken omfattning målet om en allsidig hushållsammansättning kan nås.

I vårt betänkande Bostäder 1974–76 (SOU 1973:50) tog vi kortfattat upp härmed sammanhängande frågor under rubriken Olika bostäders resursanspråk (s 75 ff). Även om syftet i SOU 1973:50 var att något belysa och ta upp diskussion om olika bostäders *resursanspråk* behandlades emellertid också vissa kostnadstäcknings- och kostnadsfördelningsfrågor.

Fördelnings- och resursanspråksfrågorna är inte oberoende av varandra. Frågeområdet är komplicerat och det kan vara svårt att sammanfatta i en beskrivning som samtidigt är täckande.

Sker finansiering och kostnadstäckning genom skatter, statliga och/eller kommunala, är effekterna av höjd skatt kända ifråga om påverkan på olika hushållsgruppers ekonomi. Effekterna på resursförbrukning, efterfrågan m m blir givetvis beroende på subventionens storlek.

Sker finansiering och kostnadstäckning genom avgifter – vilka bildar en av kostnadsförutsättningarna för hyrans storlek – kan avgifternas storlek inom en given ram fördelas efter olika grunder.

Begreppsbestämning m m

Nedan redovisas ett försök till begreppsbestämningar av vad direktiven anger.

Med ”exploateringsanordningar och olika miljökomponenter” bör avses

- iordningställande av mark för bebyggelse,
- försörjning med vatten, avlopp, el, gator etc,
- försörjning med yt- och investeringskrävande aktiviteter, t ex lekplats, barnstuga, parkeringsplatser.

De investeringar som här avses kan närmast betecknas som stadsplaneanläggningar. De kan därmed i stor utsträckning finansieras med statliga bostadslån, huvudsakligen genom belopp för tomt- och grundberedningskostnader (se också avsnitt 6.5). S k generalplaneanläggningar, dvs exploateringsanordningar som berör mer än ett enskilt bostadsområde kan inte finansieras med statliga bostadslån. Dock kan statsbidrag utgå i vissa fall.

Med *hyra* skall avses *bostadspris* enligt de definitioner vi använt i föregående betänkanden, nämligen en löpande ersättning för att nyttja bostaden; vid hyresrätt hyra, vid bostadsrätt avgifter till bostadsrättsföreningen samt vid äganderätt kostnader för kapital, underhåll och drift (för de båda senare upplåtelseformerna kan tillkomma att hushållet måste betala ett upplåtelse- eller överlåtelsepris).

Kombinationen "hyra och avgifter" i direktiven anger att utredningen skall studera de *kostnadsförutsättningar* för bostadspriserna som bildas av "exploateringsanläggningar och olika miljökomponenter".

För att täcka finansieringsbehovet och de löpande kostnaderna kan avgifter uttas. *Avgiftsformen* kan vara olika för olika nyttigheter. Den varierar från kommun till kommun och ibland också inom kommunen.

Någon helt enhetlig nomenklatur synes inte existera i dessa frågor. Vi använder följande beteckningar.

- Engångsavgift
  används för att beteckna den avgift som erläggs för viss fastighet (eller byggnad) för att denna skall få ta del av en nyttighet; den erläggs i samband med att nyttigheten färdigställs eller fastigheten bebyggs;
  andra förekommande beteckningar som används i olika sammanhang är bl a
  anslutningsavgift, anläggningsavgift, gatubyggnadskostnadsersättning, köpeskilling för tomtmark.
- Nyttjandeavgift
  avser en mer eller mindre kontinuerligt uttagen periodiserad avgift, oberoende av förbrukningens storlek; storleken kan vara avhängig av hustyp, förbrukarkategori e d;
  andra förekommande beteckningar är bl a
  brukningsavgift, fast avgift, abonnemangsavgift, avläsningsavgift, driftavgift.
- Förbrukningsavgift
  avser avgift som direkt är knuten till förbrukningens storlek (antal m^3 vatten, kWh m m); förbrukningsavgifter kan vara differentierade bl a med hänsyn till nyttjandeavgiftens eller förbrukningens storlek (mängdrabatt o d).

Eftersom vi endast har att behandla bostadsaspekter torde några särskilda tolkningsproblem ej föreligga. När det gäller exempelvis industrier är ofta avgifts- och taxekonstruktionerna av sådant slag att de starkt avviker från vad som gäller för bostadssektorn.

Definitionerna är dock ej helt idealiska. Tomträttsavgäld kan anföras som ett exempel. Avgälden binds för förhållandevis långa perioder. Förbrukningens storlek i fysisk mening går i allmänhet ej heller att variera sedan byggnad väl färdigställts. Däremot kan nyttan av den ianspråktagna marken, dvs förbrukningen i mer generell mening, förändras snabbt – exempelvis sammanhängande med relativa lägesförändringar. I gällande regelsystem föranleder detta ej avgiftsförändringar under löpande period.

De ibland förekommande förbrukningsavgifterna av enhetstyp kan inte

antas spela någon större roll i dessa sammanhang. Sådana avgifter påföres i vissa fall abonnenter med låg förbrukning, exempelvis för hushållsgas. Det torde saknas anledning att närmare behandla denna typ av frågor.

Som ovan angivits kan avgifter för kostnader eller investeringar *fördelas* efter olika grunder. I SOU 1973:50 angav vi två skilda principer, fördelning efter *nytta* och efter *kostnad.* De båda fördelningsgrunderna kan lättast illustreras med hjälp av en exemplifiering från en teknisk försörjningsfråga, framdragandet av vatten- och avloppsledningar till bostadslägenhet.

Tillämpning av *nyttoprincipen* torde i detta sammanhang innebära ungefär följande:

Man anser att försörjningen av exempelvis vatten och avlopp till en bostadslägenhet innebär en nytta för de boende som i stort sett är konstant för alla slag av bostäder. Detta skulle ge ett mätetal för "nytta" som är lika stort för alla lägenheter.

Mindre skillnader uppstår dock genom att större lägenheter i allmänhet har större hygienutrymmen, fler tappställen och rymmer större hushåll osv. Detta kan motivera att man schablonmässigt relaterar nyttan till lägenhetens lägenhetsyta, våningsyta, bostadsyta, antal rumsenheter eller annat motsvarande begrepp. Mätetalet för "nyttan" blir på detta sätt beroende av lägenhetens storlek.

Med utgångspunkt i dessa nyttoresonemang debiteras sedan engångsavgifterna för framdragande av vatten och avlopp direkt i förhållande till nyttans "storlek".

Eftersom denna inte låter sig mätas – vi har t ex ingen marknadsekonomisk prissättning av stadsplaneanläggningar – kan beloppen väljas tämligen godtyckligt, efter tradition, gissning, beslut om viss kostnadstäckning för investeringar i va-anläggningar med fördelning över olika bostäder under en begränsad tidsperiod osv. Enda restriktionen är att debiteringen inte får överstiga självkostnaden.

Tillämpningen av *kostnadsprincipen* torde i detta sammanhang innebära följande.

Man bygger vidare på det många gånger gjorda konstaterandet att kostnaderna som förknippas med framdragande av vatten- och avloppsledningar jämte serviser (anslutningsanordningar vid eller inom fastighets- eller husgräns) varierar högst betydligt med exploateringsgrad, terrängbeskaffenhet, tomtindelningsförhållanden, markkostnader, hustyp m m. Den enskilda bostaden får därvid direkt bära de kostnader som sammanhänger med anläggningen.

I renodlad form skulle kostnadsprincipen då kunna innebära att man debiterar engångsavgiften lika med den kostnad, som varje enskild lägenhet orsakat för genomförande av anläggningen (härvid bortses från svårigheten att göra avgränsningar när det gäller andel av det grövre ledningsnätet, vattenreservoarer, reningsanläggninar o dyl).

Mer praktiskt torde vara att man inom ett och samma område av relativt enhetlig bebyggelse fördelar kostnaderna efter någon enkel fördelningsgrund, lägenhetsyta eller dylikt.

I kommuner där de topografiska förutsättningarna är starkt varierande

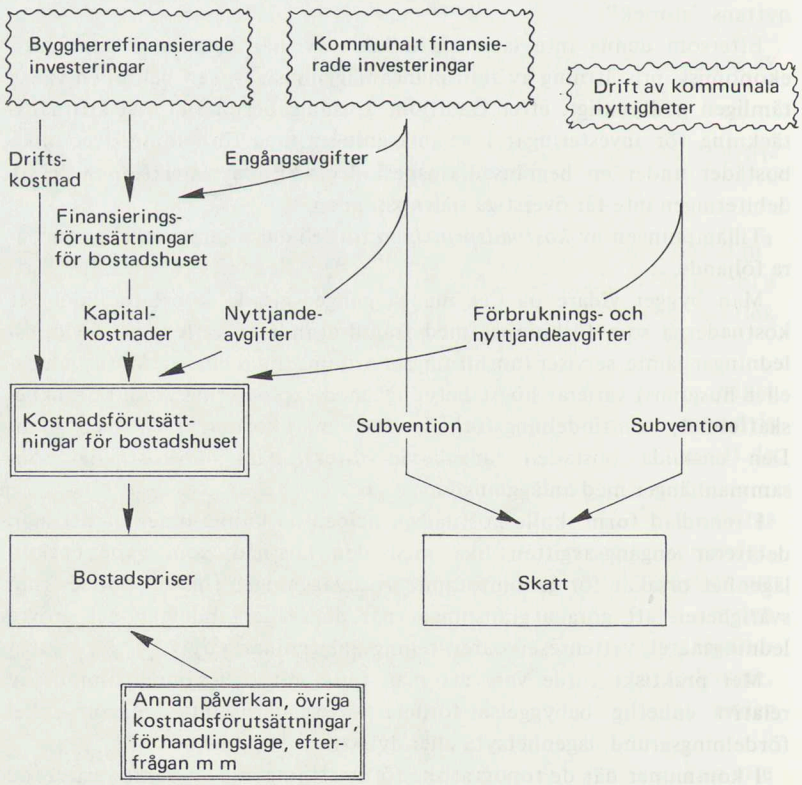
kan det också vara mycket naturligt att införa någon typ av utjämning mellan områden, som färdigställts inom en begränsad tidsperiod. Därigenom åstadkommes att exempelvis likartade hyreslägenheter belägna i olika delar av kommunen åsamkas ungefär lika stora avgifter.

Visserligen avser exemplifieringen ovan investeringar men en tillämpning av fördelningsgrunderna för driftskostnader kan göras med i stort samma resonemang.

Kostnaderna för finansiering och drift av "exploateringsanordningar och olika miljökomponenter" kan således uttas på olika sätt. Av betydelse är hur *kostnaderna fördelas* på *bostadspris* resp *skatt*. Olika resonemang kan därefter föras på den grunden om de bostadspolitiska effekterna, exempelvis förutsättningen för allsidig hushållssammansättning.

Vi använder ordet *subvention* för att beteckna den del av kostnaden för investering eller drift som inte täcks av avgifter. Subventionerna måste i sin tur täckas av skattemedel. En subventionerande effekt för investering kan alternativt erhållas genom att erforderliga medel hämtas från nyttjande- eller förbrukningsavgifter.

Följande *förklarande illustration* kan användas som hjälp vid tolkningen av orsakssambanden, *figur 6.1*.



Figur 6.1 Förenklat schema över sambandet mellan vissa investeringar och hyra resp skatt.

Både exploateringsanordningar som utförs av byggherren och kommunen påverkar kostnaderna för bostadshuset. Byggherrens investeringar och engångsavgifter kan normalt finansieras med fastighetslån. Nyttjandeavgifter påverkar direkt de årliga kostnaderna.

I schemat finns inte inlagt möjligheten av kommunal upplåning. En sådan innebär inte att schemat förändras. Kostnaderna för upplåningen kan komma att täckas av de angivna alternativen i kombination. Varierar investeringarnas storlek uppstår andra behov av upplåning än om de är konstanta, om inte också skatten får variera.

Det bör anmärkas att bostadspriserna inte direkt är bestämda av kostnadsförutsättningarna. Dessa är dock självklart av stor betydelse för bostadsprisnivån – för de allmännyttiga bostadsföretagen skall i princip kostnader och inflytande hyror balansera för företaget betraktat som en enhet. Bostadspriserna bestäms i övrigt av förhandlingssystem och hyreslagens skälighetsprövningsregler och av marknadsförutsättningarna.

Avgränsningar

Den generella frågan om avvägning mellan bostadspris och skatt, dvs skattefinansiering för särskild långivning, hyressänkande subventioner, bostadsbidrag m fl åtgärder har vi behandlat eller behandlar i annat sammanhang.

Fortsättningsvis behandlar vi ett mer begränsat perspektiv på frågan utgående från förhållandena vid "finansiering av exploateringsanläggningar och olika miljökomponenter". Därmed är frågeområdet bundet till kommunal nivå eller bostadsområdesnivå. Därvid är vi i första hand intresserade av anläggningar som är anknutna till visst bostadsområde, dvs sådana som inte är gemensamma för kommunen i dess helhet. En riktigt klar gräns är emellertid svår att dra. Fördelningen av kostnaderna för nyttigheter som är gemensamma för kommunen påverkar visserligen inte kostnadsrelationerna mellan olika kommundelar men påverkar den allmänna bostadsprisnivån på orten och därmed konsumtionsmönster m m.

De avgifter som kan komma ifråga när olika nyttigheter i bostadsområdet används är av vitt skilda slag.

Ett exempel: Särskilda avgifter uttas eller kan uttas av nyttjaren vid besök i fritidslokal, på bygglekplats etc. Täckning av återstående kostnad kan tänkas ske över hyra eller skatt. Storleken av sådana avgifter kan antas starkt påverka i vilken omfattning nyttigheterna brukas, hur och av vem. Denna typ av frågor torde dock kunna avskiljas från detta sammanhang. De sammanhänger dock givetvis starkt med hur resurserna i bostadsmiljön fördelas och utnyttjas av olika hushåll.

Vi avser emellertid att i detta sammanhang göra ytterligare en begränsning, nämligen till sådana avgifter som direkt ingår i kostnadsförutsättningarna för bostadspriset. Därmed berörs i första hand vad som normalt kan betraktas som exploateringsanläggningar i eller i direkt anslutning till bostadsområdet, bl a gatunät, vatten-, avlopps-, el- och värmeledningar, pumpanordningar, transformatorstationer o d, mark-

arbeten, parkanläggningar och markutrustning.

Det finns förhållandevis lite material av översiktlig karaktär som täcker ämnesområdet. Under senare tid har vi berört frågan i vårt ovannämnda betänkande. Likaså lämnade bygglagutredningen i betänkandet Markanvändning och byggande (SOU 1974:21) vissa allmänna synpunkter.

På kommunal nivå finns ett stort obearbetat grundmaterial. Vi har dock inte funnit anledning gå in i detta. Den heterogena karaktären, uppgifternas mängd i förening med att de metodologiska frågorna inte är lösta har gjort att vi avstått från att försöka systematisera och redovisa nuvarande förhållanden i statistisk form.

Vi har framför allt funnit skäl att föra vissa allmänna resonemang som underlag för fortsatt utredningsarbete i annan form. Ett sådant bör kunna föra fram till vissa överväganden till ledning för kommunernas åtgärder.

Vi vill betona att överväganden om fördelningseffekterna inte kan begränsas till att enbart gälla nybyggnadsfall, dvs det man normalt avser med begreppet exploatering. Både vid ombyggnad av befintliga hus och vid nybyggnad efter föregående rivning uppstår i princip likartade fördelningsproblem som vid nybyggnad. Möjligen uppträder de i mer maskerad form. Ett exempel: det förhållandet att befintligt gatu- och ledningsnät kan utnyttjas vid en rivning och följande nybyggnad innebär visserligen att några nya exploateringskostnader inte uppkommer, men objektet kan och bör likväl belastad med avgifter för de nyttigheter som tillfaller fastigheten eller kan utnyttjas av fastighetsägaren.

Kommentarer

Subventioner i samband med exploatering och sanering kan lämnas i olika former – inte enbart i direkt form. De påverkar konsumenterna, deras föreställningar och handlande men också byggherrar och kommuner, byggbranschens intressenter. De gällande ekonomiska förutsättningarna påverkar självklart valet av handlingsalternativ – val av omfattning av bostadsbyggandet och val mellan utbyggnadsalternativ. Subventionernas omfattning och form får effekter på bostadskonsumtionen och bostadsinvesteringarnas storlek och fördelning.

Det bör här påpekas att generella och lika subventioner för olika slags bostäder inte bör påverka konsumtionsmönstret om priskänsligheten är i stort sett lika för olika bostäder. Därmed påverkas inte heller investeringarnas inriktning. Detta gäller oavsett om subventionerna är statliga eller kommunala. Däremot påverkas – om konsumtionen överhuvud taget är priskänslig, något som gäller för bostäder – både den totala efterfrågan och investeringsnivån. Ett av de väsentliga syftena med de statliga bostadssubventionerna har just varit att stimulera till ökad bostadskonsumtion eller höjd bostadsstandard med ett annat uttryckssätt.

Vad vi fortsättningsvis behandlar är de fall *subventionerna är olika* för *olika slags bostäder,* exempelvis för bostäder som byggts vid olika tidpunkter eller lägenheter av olika storlek eller olika hustyper.

De kommunala avgifternas återverkan på den kommunala budgeten

och deras tekniska konstruktion har vi inte anledning att gå djupare in på. För vår del är det däremot väsentligt att studera effekterna av subventionerna på bostadsförsörjningen – resursförbrukning, omfördelning, preferenser och investeringarnas inriktning. Verkan av subventioner som är olika stora måste ställas mot bostadspolitiska mål och ambitioner.

Övervägande

Sättet att täcka kostnaderna för olika slag av exploateringsåtgärder har betydelse för bostadsbyggandets inriktning. Vi vill särskilt peka på att olika slag av kostnadsfördelning med olika stora kommunala subventioner kan verka omfördelande mellan olika slag av bostäder. Att högst betydande kommunala subventioner lämnas i vissa fall bekräftas indirekt av de av länsbostadsnämnderna fastställda schablonbeloppen för tomt- och grundberedningskostnader. Dessa uppvisar nämligen stora skillnader, skillnader som är för stora för att förklaras av olika exploateringskostnader. Bl a påverkas hushållens val av bostad av de gällande priserna. Subventioner i samband med exploatering kan därför i högre eller lägre grad påverka både den totala resursförbrukningen och bostadsinvesteringens inriktning.

Några särskilda problem av både teoretisk och praktisk natur är hur avgiftsuttag bör ske vid nyttjande av redan gjorda investeringar, t ex vid ombyggnad eller totalsanering i innerstadslägen, verkan av en med tiden ändrad gränsdragning mellan kommunen och byggherrens finansieringsåtaganden, avgifternas storlek som medel i en interkommunal konkurrens och effekterna av en fortgående inflation.

Vad vi särskilt finner anledning uppmärksamma är att skilda krav på kostnadstäckning för olika bebyggelsetyper, t ex för småhus och flerfamiljshus, på sikt leder till besvärliga konsekvenser. En annan viktig fråga är de legala och praktiska begränsningarna i fråga om att täcka kostnaderna vid upprustning eller omvandling i vissa förnyelseområden, exempelvis äldre villa- eller fritidshusbebyggelse i vissa tätorters omgivningar.

Ett överkomligt och till större delen praktiskt problem är att kostnadsuppgifter o dyl inte finns systematiserade och samlade på ett enhetligt sätt.

Avgiftsprinciperna torde bl a komma att få viss ytterligare belysning i samband med pågående översyn av byggnadslagstiftningen.

Eftersom avgifternas storlek och fördelning är viktiga förutsättningar för bostadsprisstruktur och -nivå och också kan påverka finansieringsunderlaget vid statlig belåning *föreslår* vi att frågorna därutöver tas upp för fortsatt utredning i annan form. Det torde närmast ankomma på bostadsstyrelsen att i samarbete med bl a statens planverk och kommunerna bedriva erforderligt utvecklings- och utredningsarbete.

6.4 Fysisk planering och byggnadslov

I förslaget till ny bostadsförsörjningslag och förordning om bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering anger vi de allmänna principer som bör vägleda kommunala bostadsförsörjningsåtgärder (avsnitt 6.3, bilagorna 5 och 6). I vissa avseenden bör nämnda författningar understödjas av andra medel med direkta rättsverkningar för att intentionerna med författningarna skall kunna fullföljas.

I detta avsnitt behandlar vi närmast medel inom byggnadslagstiftningens ram som direkt kan påverka bostadsmiljöns utformning, lägenhetssammansättningen vid ny- och ombyggnad och de planmässiga förutsättningarna för en ändamålsenlig utbyggnad av verksamheter.

Vi tar däremot inte upp frågan om brister i den yttre utformningen i vissa bostadsområden som byggts under senare tid (monotoni, ensidighet m m) kan hänföras till de fysiska planerna och planeringsformerna. I kapitel 3 lämnas några synpunkter i den frågan. Enligt vår uppfattning finns förutsättningar för en ökad omsorg om den yttre miljöutformningen även om i vissa fall tidigare misstag synes bli utbytta mot andra.

6.4.1 *Byggnadslagstiftningen*

Den centrala författningarna inom byggnadslagstiftningen är byggnadslagen (1947:385) och byggnadsstadgan (1959:612).

Byggnadslagen (BL)

BL innehåller bestämmelser om marks användning för bebyggelse. Enligt 1 § skall sådan markanvändning i den omfattning som BL stadgar föregås av planläggning.

BL anvisar olika planinstitut, dels *generalplan* och *regionplan,* dels *stadsplan* och *byggnadsplan.* Av dessa planinstitut är generalplan och regionplan avsedda för *översiktlig planering,* medan stadsplan och byggnadsplan är s k *detaljplaner.* Byggnadsverksamhet i område som inte ingår i detaljplan regleras genom utomplanbestämmelser.

Enligt 4 § BL skall vid planläggning såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen beaktas.

Det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten utövas enligt 7 § av byggnadsnämnd. Tillsynen inom länet av planläggningen och byggnadsväsendet ankommer på länsstyrelsen. Motsvarande uppgift på riksplanet tillkommer statens planverk.

Byggnadsstadgan (BS)

I BS anges *allmänna bestämmelser om planläggning (9 §).* Planläggning skall ske så, att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område, som planen skall avse. Tillbörlig hänsyn skall tas till förhållandena inom angränsande områden samt till den allmänna samfärdselns, det militära försvarets, civilförsvarets och andra för riket gemensamma behov. Även enskildas intressen skall tillbörligen beaktas.

12 § BS innehåller *bestämmelser om stadsplan.* Enligt nämnda paragrafs första moment skall vid uppgörande av stadsplan de anspråk tillgodoses, som från olika synpunkter skäligen kan ställas på en väl ordnad bebyggelse. Därvid skall tillses, att marken utnyttjas på ett ekonomiskt och i övrigt lämpligt sätt, att samfärdselns och trafiksäkerhetens krav tillbörligen beaktas, att erforderlig trygghet mot brandfara vinnes samt att hänsyn tages till de fordringar, som bör uppställas från sundhets-, skönhets-, och trevnadssynpunkt. Skälig hänsyn skall tagas till bestående äganderättsförhållanden, fastighetsgränser, servitut och andra omständigheter, som kan inverka på planens genomförande. I paragrafens andra moment föreskrives att stadsplan skall vara avfattad å karta samt att till planen hörande bestämmelser skall avfattas i särskild handling. I stadsplanebestämmelser skall, i den mån så erfordras, intagas stadganden angående reglering av planområdes bebyggande och användning i övrigt. I lagrummet uppräknas exempel på sådana bestämmelser, bl a bestämmelser om kvarters eller specialområdes användning för visst ändamål och om förbud mot bebyggande av viss del av kvarter eller specialområde. Vidare nämns exempelvis byggnadssätt, antal byggnader, byggnadsplanyta och läge, byggnadens höjd och våningsantal samt antalet lägenheter som får inredas i en byggnad.

Bestämmelser om byggnadsplan finns i 13 § BS. Enligt nämnda stadgande skall byggnadsplan uppgöras så, att den tillgodoser de krav som med hänsyn till de särskilda förhållandena inom det tillämnade planområdet skäligen bör ställas på en väl ordnad bebyggelse. Särskild hänsyn skall tagas till bebyggelsens art, äganderättsförhållandena samt markägarnas möjligheter att genomföra planen. Byggnadsplan skall vara avfattad å karta. För till planen hörande bestämmelser gäller vad som ovan sagts om stadsplanebestämmelser i tillämpliga delar.

Enligt 54 § 1 mom gäller att åtgärd som är att hänföra till nybyggnad, inte får företagas utan byggnadsnämndens lov, *byggnadslov.* Byggnadslov behövs även för åtgärder, som inte är att hänföra till nybyggnad, men som är av mera genomgripande slag. Byggnadslov krävs även för att byggnad eller del därav skall få tas i anspråk för väsentligen annat ändamål än de, vartill byggnaden förut varit använd eller som finnes angivet å godkänd ritning.

Enligt 55 § 1 mom skall ansökan om byggnadslov göras skriftligen hos byggnadsnämnden. Närmare bestämmelser ges i paragrafen om vad ansökan skall innehålla.

När byggnadsnämnden prövar ansökan om byggnadslov, skall nämnden enligt 56 § 1 mom bl a se till att företaget inte strider mot BL, väglagen (1971:948), lagen (1939:608) om enskilda vägar, naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), arbetarskyddslagen (1949:1), bostadssaneringslagen (1973:531), BS eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar.

6.4.2 *Pågående översyn av byggnadslagstiftningen*

Byggnadslagstiftningen har nyligen behandlats av bygglagutredningen som avgivit betänkandet Markanvändning och byggande (SOU 1974:21).

F n pågår översyn av dessa frågor inom bostadsdepartementet. Enligt vad som uttalats av företrädare för departementet är någon stor, samlad reform inte att vänta, utan förslag om olika förändringar kommer successivt att föreläggas riksdagen. Vi har inte möjligheter att förutse vilka förändringar som närmast är aktuella utan utgår därför från gällande regelsystem och förhållanden i övrigt.

Vi förutsätter att de allmänna synpunkter som vi anför i anslutning till den föreslagna bostadsförsörjningslagen beaktas som del av underlaget vid den fortsatta översynen av byggnadslagstiftningen.

6.4.3 *Allmänna överväganden*

Vi har ovan lämnat förslag till ny lag om bostadsförsörjningen m m. Vårt förslag går bl a ut på att kommun åläggs att svara för en god bostadsförsörjning. Kommunen skall därvid verka för att envar tillförsäkras en rymlig, väl utrustad och ändamålsenlig bostadslägenhet och en i övrigt god bostadsmiljö samt skapa förutsättningar för allsidig hushållssammansättning i kommunens olika delar.

Vi finner det nu befogat att aktualisera vissa förändringar av gällande byggnadslagstiftning för att understryka intentionerna med den föreslagna bostadsförsörjningslagen. Detta har också till ändamål att praktiskt understryka bostadsförsörjningens krav.

Därutöver kan noteras att i den kommunala organisationen har inte bostadsförsörjningen en sådan förankring att den rutinmässigt beaktas vid alla avgöranden inom byggnadslagstiftningens ram. Ett sådant hänsynstagande blir särskilt betydelsefullt när det kommunala ansvaret för en god bostadsförsörjning anges i lag.

De i det följande föreslagna ändringarna är inte av den arten att de bör påverka möjligheterna till mer genomgripande reformer framdeles.

I detta sammanhang vill vi också erinra om att bygglagutredningen i sitt ovan nämnda betänkande aktualiserade nya stadganden om bebyggelsemiljöns utformning. Under rubriken God social miljö anförde bygglagutredningen bl a följande.

> Bebyggelsemiljöns utformning har stor betydelse för det sociala liv som kommer att utvecklas. Förutsättningarna för umgänge och kontakt människor emellan liksom t ex möjligheterna till avskildhet och frihet från insyn är således inte oberoende av den utformning bebyggelsen givits. Krav på bebyggelseutformning från sådana aspekter utöver dem som är förknippade med dess utrustning med olika nyttigheter, kan därför behöva finnas . . . Det synes också lämpligt att ett stadgande med dessa syften ges en allmän formulering, som ger utrymme för olika värderingar av det socialt eftersträvansvärda. Dessa värderingar förändras – inte minst därför att nya problem ständigt uppstår, problem som inte rimligen kan förutses genom precisa angivelser i en lagtext.

Vårt förslag till kompletteringar av lagstiftningen bör lämpligen införas i byggnadsstadgan, se också *bilaga 7*.

6.4.4 *Allmän föreskrift om planläggning – förslag*

Om förslaget till bostadsförsörjningslag genomförs, bör således kommuns skyldigheter i nämnda hänseende beaktas vid planläggning enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan. Enligt 4 § BL skall vid planläggning såväl allmänna som enskilda intressen tillbörligen beaktas. 9 § BS föreskriver att planläggning skall ske så att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område som planen skall avse. Tillbörlig hänsyn skall vidare tagas bl a till för riket gemensamma behov.

Prövningsgrunden "en ur allmän synpunkt lämplig utveckling" bör innefatta att den föreslagna bostadsförsörjningslagens bestämmelser iakttas vid planläggning och att kommunens bostadsförsörjningsintentioner beaktas så som de kommit till uttryck i bostadsförsörjningsprogrammet. Om denna tolkning är riktig skulle därför inte finnas anledning att ändra 9 § BS. Någon oklarhet bör dock inte finnas på denna punkt. En komplettering av 9 § bör därför genomföras.

I sammanhanget kan också erinras om vilken betydelse statsmakterna vid behandlingen av annan nu aktuell fråga tillmäter den åberopade paragrafen för planläggningen. I propositionen 1975:30 Energihushållning m m (bilaga 2 Bostadsdepartementet, s 37 f, s 56) föreslogs paragrafen ändrad för att markera att vid planläggningen skall hänsyn tas till hushållningen med energi. Förslaget godtogs i detta avseende av riksdagen.

6.4.5 *Sociala krav, möjligheter att inrymma verksamheter m m – förslag*

Av stor betydelse när det gäller bostadsförsörjningen är att det finns möjligheter att i bebyggelsen inrymma lokaler för olika verksamheter, såsom barnomsorg, eller för de boendes gemensamma behov. Detta är i nuvarande utformning i viss mån tillgodosett genom att kommun har möjlighet att genom stadsplanebestämmelser göra reservationer för förutsebara behov. Det är viktigt att planen ger möjligheter att senare inrymma verksamheter av olika slag. Detta önskemål kan dock i det enskilda fallet ofta komma i konflikt med kravet att utnyttja befintlig mark och att plan bör genomföras kort tid efter fastställelse.

I 12 § BS anges bestämmelser om stadsplan. I paragrafens 1 mom anges vilka anspråk som skall tillgodoses och som "skäligen kunna ställas på en väl ordnad bebyggelse". Därvid skall tillses att marken utnyttjas ekonomiskt och lämpligt och skälig hänsyn tas till äganderättsförhållanden, fastighetsgränser och servitut. I övrigt apostroferas samfärdselns, trafiksäkerhetens och brandtrygghetens krav samt de fordringar som bör uppställas från "sundhets-, skönhets- och trevnadssynpunkt".

Frågan om en särskild hänvisning bör göras också till bostadsförsörjningens krav kan diskuteras bl a mot bakgrund av hur de allmänna stadgandena i 9 § rörande all planläggning skall uppfattas.

Förutom stadgandena om att allmänna anspråk på en väl ordnad bebyggelse skall tillgodoses innehåller 12 § BS i övrigt hänvisningar till juridiska, tekniska och ekonomiska förhållanden samt en vag syftning till

estetiska kvaliteter och trivsel. Vi anser att uppräkningen är i hög grad ofullständig. Den bör därför kompletteras med att de sociala aspekterna, den sociala omsorgen, skall iakttas vid upprättande av stadsplan. I en eventuell mer genomgripande förändring av byggnadslagstiftningen förutsätter vi att syftet med planläggning uttrycks mot bakgrund av ett socialt synsätt.

Det är en annan fråga om kommunerna åläggs planera för eller svara för en särskild verksamhet av viss omfattning – något som torde regleras i särskild ordning. Härav följer att också den fysiska planläggningen måste anpassas till dessa nya förutsättningar. Fastläggs exempelvis mininikrav för omfattningen om kommunens barnomsorgsåtgärder, är det troligt att hänvisning härtill bör göras i byggnadslagstiftningen för att kraven skall beaktas vid planläggning m m.

Planverket har nyligen redovisat förslag till råd och anvisningar för planering av bostadens grannskap. Förslaget upptar överväganden om reservationer för kommunal service och andra gemensamma behov och behandlar därvid omfattning, belägenhet, avstånd m m.

6.4.6 *Byggnadslovsprövning: lägenhetsfördelning m m – förslag*

Som vi tidigare angivit är det utomordentligt angeläget att kommunen skapar förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning bl a genom att sträva efter en varierad lägenhetsfördelning vid ny- och ombyggnad. I bostadsförsörjningsprogrammet skall också anges lägenhetsfördelningen i de projekt som innefattas i programmet. Som vi angett ovan skall detta förhållande beaktas redan vid den allmänna bedömningen av planläggningen enligt 9 § BS med dess av oss föreslagna komplettering.

I 12 § 2 mom BS anges bl a att i stadsplan skall, om så erfordras, intagas stadganden om kvarters eller specialområdes användning för visst ändamål, antalet lägenheter som får inredas i en byggnad m m.

Departementschefen framhöll år 1959 att avfattningen av bestämmelserna om reglering av antalet lägenheter i byggnad givetvis inte borde anses innefatta hinder för att angiva byggnadsrätten i kvadratmeter lägenhetsyta.

Visserligen är praxis något oklar om möjligheterna att ange lägenhetsfördelningen i detaljplan. Dock bör det vara möjligt för kommun att i stadsplan ange antal lägenheter av olika storlekar som får inrymmas i en byggnad. En sådan lägenhetsfördelning bör kunna uttryckas i det mått som är bäst anpassat till varje särskilt fall. Vad här anförts torde också gälla bestämmelser som intas i byggnadsplan. Skulle ovisshet om de formella möjligheterna likväl kvarstå, bör prövas en komplettering av 12 § 2 mom BS. Det här anförda innebär inte att lägenhetsfördelningen bör detaljregleras i normalfall. Kommunen kan dock i vissa fall finna det befogat med en planbestämmelse som säkrar en önskvärd lägenhetsfördelning framför allt i samband med ombyggnad.

Det måste här betonas att planbestämmelser endast får långsam verkan eftersom redan antagna detaljplaner inte påverkas. Av större betydelse är därför att med snabb verkan påverka flertalet aktuella byggnadsföretag.

Även andra frågor än lägenhetsfördelning kan komma att särskilt behöva beaktas för att god bostadsmiljö och förutsättningar för allsidig hushållssammansättning skall erhållas.

En praktisk lösning för att markera att byggande skall ske på ett sätt som står i överensstämmelse med kommunens bostadsförsörjningsprogram enligt bostadsförsörjningslagen är att öppna möjligheter för att som *villkor för byggnadslov* bl a uppställa krav på viss lägenhetsfördelning eller annat krav som uttryckts i programmet.

Vid prövning av ansökan om byggnadslov, skall byggnadsnämnden enligt 56 § 1 mom se till att företaget inte strider mot BL, väglagen, m fl författningar eller föreskrifter som meddelats med stöd av dessa.

Vi anser det lämpligt att markera att kommunen vid sin prövning även skall ta hänsyn till den föreslagna lagen om bostadsförsörjningen m m. I praktiken innebär detta att prövningen bör ske mot bakgrund av gällande bostadsförsörjningsprogram. Detta har antagits av kommunens fullmäktige. Därför bör i nämnda lagrum anges att det företag, som avses med ansökan om byggnadslov, inte får strida mot antaget bostadsförsörjningsprogram. Därigenom får byggnadsnämnden möjlighet att såsom villkor för byggnadslov föreskriva viss lägenhetsfördelning. I viss utsträckning torde byggnadsnämnden som villkor för byggnadslov också kunna utfärda annan föreskrift för att säkerställa bostadsförsörjningslagens syften med god bostadsmiljö och förutsättningar för allsidig hushållssammansättning – så som detta kommit till uttryck i kommunens bostadsförsörjningsprogram.

6.5 Finansieringsfrågor m m

6.5.1 *Ingångsvärde och låneunderlag vid ombyggnad*

Riksdagsbehandlingen

I proposition 1974:150 tog departementschefen upp frågan om att låta det s k ingångsvärdet inräknas i låneunderlaget vid ombyggnad av flerfamiljshus men stannade för att inte föreslå någon ändring med hänsyn till risken för stegring av fastighetspriserna. Yrkanden om att låta ingångsvärdet ingå i låneunderlaget framfördes i motionerna 1974:1907 (fp) och 1915 (m). En sådan lånemöjlighet begränsad till allmännyttiga och bostadskooperativa företag yrkades i motionen 1974:1906 (s).

Civilutskottet anförde i denna fråga följande (CU 1974:36):

Enligt utskottets mening har vägande skäl åberopats för att låta ingångsvärdet gå in i låneunderlaget i enlighet med motionsyrkanden därom. Det av departementschefen framförda motargumentet – risken för en prisstegring – torde enligt utskottets mening ensamt inte kunna grunda ett avslag. Utskottet har därvid beaktat att, om det s k markvillkoret införs enligt förslaget, kommunerna kommer i en helt annan situation på köparsidan. I samma riktning verkar bostadssaneringslagen och den föreslagna ändringen i förköpslagen. Vidare torde regler därom kunna utformas på ett sådant sätt att de även i sig motverkar en befarad höjning av fastighetspriserna.

Emellertid måste i sammanhanget beaktas, att ett sådant beslut skulle föra med sig en ökning av den prioriterade sektorn på kapitalmarknaden, en ökning vars konsekvenser och möjligheter ännu inte kan anses tillräckligt belysta. Utskottet föreslår därför att riksdagen hos Kungl Maj:t hemställer att frågan ytterligare prövas och därefter anmäls för riksdagen, eventuellt i förening med det förslag som denna prövning kan ge anledning till.

Nuvarande beräkningsprinciper

En grundläggande princip för värdering i samband med statlig långivning är att värderingen skall göras på så objektiva grunder som möjligt. Vid nybyggnad tillämpar bostadsmyndigheterna en normaliserad produktionskostnadsvärdering baserad på olika schablonbelopp samt orts- och tidskoefficienter.

I ett låneärende bestäms dels ett låneunderlag och dels ett pantvärde. Låneunderlaget utgör grund för beräkning av bostadslånets storlek och pantvärdet för bostadslånets placering i säkerhetshänseende.

Det råder inga principiella skillnader mellan pantvärdena för en nybyggd eller ombyggd fastighet. I båda fallen utgör pantvärdet fastighetens totala värde som kreditobjekt, alltså i regel värdet av mark och byggnader.

Skillnaden mellan låneunderlag och pantvärde vid nybyggnad ligger i att vissa tillägg endast får ingå i pantvärdet. För nybyggda hus utgör dessa pantvärdetillägg i regel endast en mycket liten del av pantvärdet.

Skillnaden mellan nybyggnads- och ombyggnadsbelåning ligger i beräkningen av låneunderlaget. Låneunderlaget vid nybyggnad motsvarar en schablonmässigt beräknad produktionskostnad (hus och mark) medan låneunderlaget vid ombyggnad utgör godkänd ombyggnadskostnad vilken inte får överstiga en schablonmässigt beräknad kostnad för att uppföra ett motsvarande nytt hus. I sistnämnda fall får sålunda inte markvärdet eller byggnadsvärdet utöver ombyggnadskostnaden medtas. Eftersom räntebidrag i huvudsak endast utgår till låneunderlag för bostäder blir följden att ombyggnader ekonomiskt sett missgynnas.

Nuvarande beräkningsmetoder

Saneringsutredningen framförde vissa synpunkter på lånesystemet vid ombyggnad i betänkandet Sanering I (SOU 1971:64) och föreslog en normaliserad avkastningskalkyl för beräkning av pantvärde vid ombyggnad.

Statsmakterna har emellertid valt att även vid ombyggnad utnyttja en produktionskostnadsrelaterad metod för beräkning av pantvärde, men har föreskrivit att en avstämning av pantvärdet skall göras med en hyreskalkyl avseende första året. Härigenom erhålls en indirekt avkastningsvärdering, men man slipper ifrån problemet med att bestämma en långsiktig ränta, vilket skulle bli nödvändigt vid utnyttjande av saneringsutredningens förslag.

Låneunderlaget vid ombyggnad utgörs sålunda av godkänd ombygg-

nadskostnad som dock inte får överstiga det med hjälp av nybyggnadsschablonerna beräknade värdet av motsvarande nybyggt hus (24 § bostadsfinansieringsförordningen).

Pantvärdet vid ombyggnad beräknas till en början med ledning av pantvärdet för en motsvarande nybyggd fastighet (tomt och byggnad). Därefter görs vissa reduceringar med hänsyn till om den ombyggda fastigheten har ett lägre utnyttjande än som är normalt för nybyggnader eller om tomtens utrymme eller standard företer brister i förhållande till nybyggnadsområden. Skillnaden mellan pantvärde och låneunderlag utgör den gamla fastighetens restvärde. Detta restvärde är oberoende av förhållandena före ombyggnaden, såsom av taxeringsvärde, förräntningsvärde eller storleken av äldre lån (32 § bostadsfinansieringsförordningen).

Det beräknade pantvärdet kan behöva sänkas om det inte kan förräntas av de hyror som kan komma att uttas enligt bl a kommunens bedömning. För detta ändamål uppgörs en kalkyl över kapital- och driftskostnader avseende första året, med utgångspunkt i det beräknade pantvärdet.

Är fastigheten lågt belånad före ombyggnaden kan utrymme för ytterligare belåning uppkomma i bottenlåneläge. Detta utrymme får endast tas i anspråk för ytterligare bottenkredit utöver den som följer av låneunderlaget. Härigenom kan lån erhållas till den egna insatsen. I vissa gynnsamma fall kan även utrymme för överbelåning förekomma.

Vid mindre ombyggnader gäller i princip samma regler för pantvärdeberäkning men man har infört en spärr som hindrar överbelåning.

Som ovan nämnts görs från början en beräkning av nybyggnadsvärdet varvid hänsyn tas till förekommande brister i förhållande till nybyggnader. Därefter görs en avstämning med hjälp av en årskostnadskalkyl. Denna leder i regel till ytterligare sänkning av det på produktionskostnadsbasis beräknade pantvärdet. Detta beror på att vid nybyggnad utgår räntebidrag för en större del av värdet än vad som gäller vid ombyggnad. Ombyggnadspantvärdet måste då sänkas om motsvarande årskostnader skall kunna erhållas. Förhållandet belyses enklast om man jämför ett nyproducerat flerfamiljshus med ett låneunderlag för bostäder på 950 000 kr och ett pantvärde på 1 000 000 kr. En motsvarande ombyggd fastighet kan ha ett låneunderlag på 800 000 kr och ett pantvärde på 1 000 000 kr. Eftersom marknadsränta i nybyggnadsfallet endast debiteras på 50 000 kr men i ombyggnadsfallet debiteras på 200 000 kr inses lätt att pantvärdet i det senare fallet måste sänkas om den kalkylerade årskostnaden skall bli densamma.

I och för sig kan denna extra reducering kanske vara motiverad eftersom produktionskostnadsmetoden med reducering med hänsyn till brister kan leda till för höga värden. Det är ju de brister som är kostsamma att rätta till som man i regel avstår från att åtgärda och som sålunda bör belasta projektet hårdare än vad nybyggnadsschablonerna anger. Rent teoretiskt bör dessa reduceringar emellertid ske i samband med produktionskostnadsvärderingen. Görs detta på ett riktigt sätt blir reduceringen genom årskostnadskalkylen en ytterligare pålaga.

Beskattningsfrågor

Bostadsföretag (inklusive enskilda personer som äger flerfamiljshus) kan inkomstbeskattas efter två skilda metoder. Självkostnadsföretag, dvs allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar, beskattas efter schablonmetod och övriga efter s k konventionell metod. Effekterna av de skilda beskattningsmetoderna blir olika, framför allt när det gäller avskrivning, avdrag för reparationskostnader och fondering för framtida underhåll.

I ombyggnadssammanhang är *effekterna* av konventionellt beskattade företags reparationsavdrag av stor betydelse. I samband med ombyggnad godtar skattemyndigheterna en större eller mindre del av ombyggnadskostnaderna som avdragsgilla reparationskostnader. Därtill är sedan räntekostnader avdragsgilla. Detta är förhållanden som kan påverka det pris som olika fastighetsägarekategorier är beredda att betala för en fastighet och som särskilt syns gynna konventionellt beskattade företag och enskilda personer som har intäkter från annan verksamhet än bostadsförvaltning.

Det är således uppenbart att enskilda fastighetsägare, företag och fysiska personer, kan utnyttja nuvarande skatteregler ifråga om avdrag och periodisering på sådant sätt att de framstår som klart gynnade i förhållande till allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag.

Ett enkelt exempel kan illustrera detta påstående. Vi antar att ett allmännyttigt bostadsföretag och en enskild fastighetsägare (fysisk eller juridisk person) äger identiska fastigheter, bygger om dem på exakt samma sätt och till samma kostnad. Vi kan också anta att hyrorna i de båda fastigheterna efter ombyggnaden är desamma (de avvikelser som är möjliga om prövning av hyrans skälighet skett enligt 48 § hyreslagen är inte av den arten att de rubbar exemplets innebörd). Driftskostnaderna är också lika för fastigheterna. Den enskilde fastighetsägaren förutsätts ha intäkter även av annan verksamhet än den berörda fastigheten.

Exemplet är vidare idealiserat såtillvida att ombyggnadskostnaden överensstämmer med det låneunderlag som fastställs för statlig belåning. Bottenlångivaren förutsätts inte heller lämna lån som överstiger 70 % av ombyggnadskostnaden.

	Allmännyttigt bostadsföretag	Enskild fastighetsägare (fysisk person eller företag)
Ombyggnadskostnad	100 000	100 000
Bottenlån, statligt lån	100 000	85 000
Egen nominell finansiering	–	15 000
Skattemässigt avdragsgill reparationskostnad (30 % av ombyggnadskostn)	–	30 000
Skattereduktion, återbäring (50 % skattesats)	–	15 000
Verklig kapitalinsats	–	–
Kapitalkostnad (avrundat till 4 % av lånebeloppet)	4 000	3 400
Nettointäkt (hyra minus kapitalkostnad minus driftskostnad) per år	–	600

Om marginalskatt eller skattesats överstiger 50 % blir resultatet med de angivna förutsättningarna ett finansieringsöverskott för den enskilde fastighetsägaren. Parentetiskt kan nämnas att aktiebolagens skattesats under år 1974 var ca 64 % genomsnittligt för landet. De erlägger inkomstskatt som beräknas proportionellt. För fysiska personer bör kalkylen göras med den marginalskattesats som gäller för vederbörandes inkomster.

Ett finansieringsöverskott erhålls också för den enskilde fastighetsägaren om den ombyggnadskostnad som skattemässigt är avdragsgill överstiger 30 % av den totala. Det bör nämnas att en avdragsgill andel om 30 % är lågt angiven. I praktiken torde medges väsentligt större avdrag. Det bör också anmärkas att underskott som inte kan utnyttjas ett år kan fördelas som förlustavdrag under flera. Detta innebär att företag eller enskild kan planera på sådant sätt att största möjliga skattereduktion erhålls.

För det allmännyttiga bostadsföretaget är det ointressant om ombyggnadskostnaden är avdragsgill eller inte, helt eller delvis (avdrag medges inte). Dessa företag saknar nämligen intäkter från annan verksamhet, från vilka avdrag kan göras i skattereducerande syfte.

För de kooperativa bostadsföretagen är situationen snarlik den som gäller för de allmännyttiga bostadsföretagen.

Vissa invändningar skulle kunna anföras mot exemplet ovan. Som angivits både i antagandena och i de kommentarer som lämnats omedelbart efter tablån visar exemplet att situationen för den enskilde fastighetsägaren snarare är ännu mer gynnsam i praktiken. En invändning av annat slag går ut på att en beskrivning i en viss situation inte ger en rättvisande bild av förhållandena på litet längre sikt. Ett generellt problem vid en sådan analys är valet av kalkylförutsättningar. Det är uppenbart att resultatet av sådana beräkningar är mycket känsligt för skilda antaganden om inflationsutveckling, räntor och ränteförändringar, hyresutveckling och marknadsprisförändringar. Man tvingas också som kalkylförutsättning ta ställning om fastigheten behålls i en ägares hand eller inte m m. Nu ger emellertid inte sådana beräkningar någon information av vikt om hur priserna för äldre fastigheter påverkas. Vad vårt exempel visar är att fastighetspriserna påverkas av de beskattningsmässiga fördelar, på kortare eller längre sikt, som fastighetsägare som beskattas enligt konventionell metod kan erhålla om de har inkomster av annan verksamhet.

Det är uppenbart att beskattningsreglerna har stor betydelse för om bostadssaneringen skall kunna genomföras på avsett sätt. Det ovan anförda ger anvisning om att nuvarande förhållanden under vissa omständigheter verkar uppdrivande på fastighetsprisnivån och därmed minskar möjligheterna att genomföra en bostadsomvandling på sociala grunder. Det förhållandet att allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag vid en sammanvägning av beskattnings- och finansieringsförutsättningarna i åtskilliga fall är handikappade i förhållande till enskilda måste uppmärksammas i ett vidare perspektiv.

Vissa ekonomiska förutsättningar för förvärv och ombyggnad av bostadshus – överväganden och förslag

Ovan har vi redovisat gällande regler för statlig långivning vid ombyggnad av flerfamiljshus. Liksom civilutskottet anser vi att det nu finns skäl att aktualisera förändringar.

Som *fördelar* med att medta ingångsvärdet i låneunderlaget kan nämnas

- man får i princip kostnadsneutralitet mellan ny- och ombyggnad med hänsyn till räntebidrag,
- man får lånemöjlighet till viss del av kontant köpeskilling för lågt belånade fastigheter,
- man får underlag för att sanera lånebilden och möjlighet att ordna enhetslån under statslånet även vid ombyggnader.

Som *svårigheter* med en förändrad låneunderlagsberäkning kan nämnas

- beräkningen av ingångsvärdet, särskilt vid ombyggnad av mindre omfattning där ingångsvärdet representerar en stor del av pantvärdet,
- ökade anspråk på prioriterade lånemedel för utvidgning och omplacering av befintliga lån – en svårighet som inte får överdrivas eftersom det till övervägande del torde bli fråga om omplaceringar.
- risken för fastighetsprisstegringar.

Framför allt av hänsyn till risken för fastighetsprisstegringar vill vi *föreslå* att ingångsvärdet beaktas vid ombyggnad av flerfamiljshus på så sätt att det belopp för tomt- och grundberedningskostnader som skulle ha ingått i låneunderlaget om låneärendet avsett nybyggnad också inräknas i låneunderlaget vid ombyggnad. I detta sammanhang bör påpekas, att lägestillägg och saneringstillägg som tidigare endast ingick i pantvärdet fr o m den 1 juli 1975 inräknas i låneunderlaget.

I fall av mindre omfattande ombyggnad bör det ingångsvärde som beaktas i låneunderlaget reduceras i förhållande till normalfallen, exempelvis med utgångspunkt i en genomsnittlig relation mellan ingångsvärde och ombyggnadskostnad eller pantvärde. I kombination med bostadsfinansieringsförordningens markvillkor motverkas enligt vår mening fastighetsprisstegringar tillfredsställande av den valda metoden att beakta ingångsvärdet i låneunderlaget.

En översiktlig bedömning av genomsnittliga pantvärden och låneunderlag vid ombyggnad av flerfamiljshus ger vid handen att dessa f n uppgår till ca 65 000 resp 45 000 kr per lägenhet. Vid en årlig ombyggnadsverksamhet omfattande 10 000 lägenheter skulle den prioriterade delen av kreditmarknaden behöva omfatta ytterligare ca 150 mkr till följd av vårt förslag. Vi vill emellertid understryka, att det i det stora flertalet fall torde komma att röra sig om omplaceringar av lån.

Vi vill också erinra om vår i andra sammanhang framförda principiella inställning till prioriteringsfrågorna. Bostadsbyggandet regleras genom ramar. När ramarna fastställs skall man bl a ta hänsyn till situationen på kreditmarknaden. Kreditbrist kan således begränsa ramarnas omfattning. Denna begränsning är att föredra framför en relativt godtycklig avgränsning av prioriterade kreditändamål.

Finansiering och beskattning

Ovan har vi redovisat hur beskattningens effekter gynnar konventionellt beskattade fastighetsägare i förhållande till allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag vid ombyggnad. Enligt vår uppfattning finns tekniska lösningar för att uppnå den önskvärda neutraliteten. Vi förutsätter, liksom skatteutskottet (SkU 1975:25), att dessa frågor blir föremål för beredning inom bostadsdepartementet.

6.5.2 *Sammanslagning av bostadslägenheter*

Inledning

Vi har på flera ställen i detta betänkande pekat på behoven att slå samman lägenheter i bostadsbeståndet. I föregående avsnitt föreslår vi vissa ändringar av byggnadslagstiftningen som bl a syftar till att ge kommunen möjligheter att påverka lägenhetsfördelningen vid fysisk planering och byggnadslovgivning.

Dessa förslag påverkar emellertid inte de ekonomiska förutsättningarna för lägenhetssammanslagning eller styrmedel av annat slag som kan förenas med statligt finansieringsstöd.

Bostadslån för ombyggnad

I samband med saneringsverksamheten utgår statliga lån som även kan omfatta kostnader för lägenhetssammanslagning. De grundläggande förutsättningarna för bostadslån för ombyggnad regleras i 8 § bostadsfinansieringsförordningen. Där anges bl a att ombyggnaden skall medföra en väsentlig ökning av bostadsvärdet. Om det hus som byggs om fyller ett varaktigt behov krävs också nybyggnadsstandard i väsentliga avseenden.

Kravet på en väsentlig ökning av bostadsvärdet vid ombyggnad torde ha innebörden att husets och lägenheternas utrustningsstandard skall förändras väsentligt. En ändrad lägenhetsfördelning torde däremot inte i sig innebära en väsentlig ökning av bostadsvärdet även om lägenheter slås samman så att de svarar bättre mot det långsiktiga bostadsbehovet. Sammanslagningar i ett i övrigt hyggligt och modernt hus kan därför inte nu genomföras med stöd av bostadslån annat än i särskilda fall.

De särskilda fall som avses regleras genom 9 § andra stycket bostadsfinansieringsförordningen. Bostadslån för ombyggnad kan utgå för förändring av lägenhetssammansättningen, således både lägenhetssammanslagning och lägenhetsuppdelning, i bostadsområden med tomma lägenheter. Om betydande hyresförluster kan begränsas genom en ändrad lägenhetsfördelning kan lån utgå utan hinder av regeln om bostadsvärde i 8 § första stycket 1 och regeln om förlustrisk i 15 § 2 efter beslut av regeringen.

Enligt vår uppfattning bör man öppna en ny lånemöjlighet för lägenhetssammanslagningar mot bakgrund av det dokumenterade behovet att förändra lägenhetssammansättningen i stora delar av det moderna bostadsbeståndet, i detta sammanhang framför allt i flerfamiljshus som

tillkommit före 1960-talet.

Bostadslån för ombyggnad bör således kunna utgå för *lägenhetssammanslagningar* även om det inte samtidigt sker en väsentlig ökning av bostadsvärdet eller ombyggnaden leder till nybyggnadsstandard. Vi kommer nedan att föreslå att bidrag skall utgå för lägenhetssammanslagningar under en försöksperiod. Tills vidare bör långivningen samordnas med bidragsgivningen. Formellt bör lån för sammanslagning av lägenheter regleras genom en ny paragraf i bostadsfinansieringsförordningen, 9 b §. Förslag till komplettering av förordningen redovisas i *bilaga 8*.

Styrning genom bostadsfinansieringsförordningen

Bostadsfinansieringsförordningen innehåller f n inte regler som möjliggör en direkt påverkan av lägenhetsfördelningen i ett låneobjekt.

I föregående avsnitt 6.4 föreslår vi att byggnadsnämnden, vid prövning av ansökan om byggnadslov, skall tillse att åtgärd som avses i ansökningen inte strider mot bl a kommunens bostadsförsörjningsprogram. Eftersom byggnadslov är en förutsättning för bostadslån erfordras nu inga särskilda föreskrifter om reglering av lägenhetsfördelning i bostadsfinansieringsförordningen.

Detta utesluter naturligtvis inte att bostadsmyndigheterna kan pröva lägenhetsfördelningen i ett låneärende mot bakgrund av nuvarande villkor för lån. Bl a kan bestämmelserna om att bostäderna skall fylla ett varaktigt behov och att det inte skall föreligga påtaglig förlustrisk för lån innebära att även lägenhetsfördelningen bör övervägas när låneansökningen prövas.

Bidrag för lägenhetssammanslagningar

Det finns anledning att ifrågasätta om de lånemöjligheter för lägenhetssammanslagningar som berörts här är tillfyllest för att stimulera sammanslagningsverksamheten i tillräckligt stor omfattning. Små lägenheter i flerfamiljshus är generellt sett outhyrda i liten utsträckning. De små lägenheter som finns i det äldre moderna beståndet är påtagligt attraktiva i det kortsiktiga perspektivet. Några fastighetsekonomiska skäl att lägga samman lägenheter föreligger därför vanligen inte.

Några säkra uppgifter om ombyggnadskostnader som hänför sig enbart till förändrad lägenhetsfördelning föreligger inte. Det ligger också i öppen dag att det kan vara mycket svårt att skilja den typen av kostnader från övriga ombyggnadskostnader. Stora skillnader kan också uppkomma mellan olika hus till följd av planlösning, den byggnadstekniska konstruktionen m m. Det har dock i åtskilliga fall framhållits att kostnaderna utgjort hinder mot sammanslagningar.

För att stimulera till lägenhetssammanslagningar finner vi det påkallat att tillfälligt införa ett statligt *bidrag till sammanslagningar av bostadslägenheter*. Bidragsgivningen bör pågå under en treårsperiod. Om erfarenheterna av verksamheten är positiva vid utgången av perioden bör man inte utesluta en förlängning. Bidragsbeloppet bör då anpassas efter

kostnadsutvecklingen.

Bidragen bör förbehållas flerfamiljshus som är så stora att lägenhetssammanslagningar inte leder till att husen blir en- eller tvåfamiljshus. Bidraget bör utgå i förening med bostadslån för ombyggnad. Låneunderlaget skall då självfallet reduceras med bidragsbeloppet.

Enligt vår uppfattning bör lägenhetssammanslagning medföra en ökning av antalet lägenheter som är 3 rk och större. Endast åtgärder som leder till detta resultat bör berättiga till bidrag.

Det hade varit önskvärt att kunna relatera bidragsbeloppet till kostnaderna för lägenhetssammanslagningen. I det stora flertalet fall torde emellertid detta ställa sig ogörligt. Om lägenheter slås samman i samband med en omfattande ombyggnad i övrigt, något som tills vidare måste betraktas som normalfallet, är en kostnadsseparering i praktiken omöjlig. Vi föreslår därför att bidraget bestäms till ett enhetligt belopp för varje sammanslagen lägenhet, oavsett omständigheterna i övrigt. Beloppet bör vara 10 000 kr.

I avsnitt 5.4 har vi som en målsättning angett avgången genom sammanslagningar av moderna lägenheter till 10 000 per år för perioden 1976–85. Övrig avgång genom sammanslagningar i flerfamiljshus kan uppskattas till 6 000 per år. Målsättningen är hög och kommer sannolikt inte att kunna uppnås under 1970-talet. Vi uppskattar den totala årliga kostnaden för bidrag till ca 75 mkr under treårsperioden. Det bör då beaktas att låneunderlagen vid ombyggnad minskar med ungefär samma belopp och att således utlåningen blir ca 25 mkr mindre.

Den formella utformningen av bidragsgivningen framgår av *bilaga 9.*

Låneunderlag vid nybyggnad

En långsiktig riktig lösning är givetvis att bostadshusen byggs på sådant sätt att framtida förändringar är möjliga. Dagens byggteknik med lägenhetsskiljande väggar av platsgjuten betong eller förtillverkade element i åtskilliga nybyggda flerfamiljshus gör förändringar svåra och dyrbara. Givetvis spelar också planlösning, vatten- och avloppsstammar, ventilationstrummor m m stor roll för möjligheterna till senare förändringar.

Vi avser nu inte i första hand ändringar av rumsindelningen o d inom lägenhetens ram, även om detta kan vara en intressant kvalitet som gör det möjligt för hushållet att ändra planlösning efter personlig smak. Vi avser framför allt möjligheten till framtida förändringar av lägenhetsindelningen i huset. Termen elasticitet används ofta för detta senare.

Elasticitet kan tänkas vara ägnad att möta framtida förändringar av komsumenternas anspråk och behov. Därigenom öppnas en möjlighet att för längre tid bibehålla vissa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning. Därtill kommer utvecklingen som vi behandlat i annat sammanhang sannolikt att fortgå mot anspråk på större utrymme. Vidare kan elasticiteten vara en beredskap för andra förändringar som är svåra att förutse, såsom ändrade levnadsvanor eller nya typer av hushållsbildningar. Skall denna beredskap nås krävs dock att inte endast smålägenhe-

ter förbereds för sammanslagning med intilliggande lägenhet, utan även att andra möjligheter bör finnas till ändringar i lägenhetsfördelningen inom en byggnad.

Ett elastiskt byggande kan därför tänkas vara en investering, som på längre sikt ökar husets användbarhet och därmed höjer dess kreditvärde. Statiska lösningar är sannolikt enklare att genomföra och billigare i det korta perspektivet.

Krav eller rekommendationer inom detta område skulle enligt vår bedömning kunna vara väl motiverade, under beaktande av både långsiktiga bostadssociala aspekter och mer renodlade kreditvärdesbetingade. Det är dock uppenbart att ett tekniskt underlag för krav eller rekommendationer beträffande elasticitet ännu saknas. Däremot är det önskvärt att ett underlag tas fram på vilket projektörer och byggherrar kan basera rationella beslut med hänsyn till konsekvenser av långsiktiga lösningar. Vi har uppmärksammat bostadsstyrelsen på denna fråga i remissyttrande år 1973 över "Förslag till bostadsnormer" från styrelsens tekniska byrå.

Vi *föreslår* att reglerna för beräkning av låneunderlag ändras på sådant sätt att de särskilda kostnaderna för förberedelse av ändrad lägenhetsindelning inryms i låneunderlaget. Vi saknar möjlighet att nu beräkna hur mycket den totala ramen för statens bostadslångivning skulle behöva öka av detta skäl. Enligt vår bedömning är det inledningsvis fråga om små totala belopp. En ändring av lånereglerna får dock stor betydelse för finansiering av det enskilda projektet. Med tiden bör allt fler hus byggas med elastiska planlösningar. Därav ökande krav på utlåningens storlek torde till stor del komma att kompenseras av rationaliseringar när elasticitet blir ett reguljärt inslag vid byggande.

6.5.3 *Fysisk miljö*

Tomt och grundberedning

Fr o m år 1973 belånas kostnader för mark, trafikanläggningar, vatten- och avloppsanläggningar, elledningar, parkanläggningar, grovplanering, grundberedning samt viss administration genom ett belopp för tomt- och grundberedningskostnad i låneunderlaget. Belopp för tomt- och grundberedningskostnad fastställs för en kommun eller kommundel av länsbostadsnämnden efter framställning av kommunen. Beloppen är differentierade efter hustyp.

Friliggande småhus hänförs till grupp 1. Övriga hus, dvs flerfamiljshus och icke friliggande småhus, ingår i grupp 2. Grupp 2 indelas i fyra klasser, A, B, C och D. För grupp 1 samt för grupp 2, klass A uttrycks beloppen (beloppet för tomt- och grundberedningskostnad samt läges- och standardtillägget) i kr/hus. För övriga klasser i grupp 2 uttrycks beloppet i kr/m^2 våningsyta.

Vid införandet av grupp- och klassindelningen var syftet med klassindelningen att i grupp 2, klass A belåna hus med mindre än två våningar, i klass B hus med två våningar men mindre än tre, i klass C hus med tre och fyra våningar och i klass D hus med fem våningar eller fler. För att markera gränserna mellan de olika klasserna används kvoterna 1,7, 2,7

resp 5 som uttryck för förhållandet mellan den totala våningsytan och normalvåningsytan i ett låneobjekt. Kvoterna har blivit helt avgörande för bedömning av klasstillhörighet medan syftet med klassindelningen, att våningsantalet skall vara avgörande härvidlag, har kommit i bakgrunden. En effekt är att "lånearkitektur" har uppkommit. Den tar sig uttryck i att husen ritas så att förhållandet mellan den totala våningsytan och normalvåningsytan blir något mindre än 1,7 resp 2,7.

Klassindelningens styrande inverkan genom "lånearkitektur" synes främst bero på att de fastställda beloppen upplevs som opåverkbara och därigenom anses utgöra en av förutsättningarna för projektering i stället för att med vissa förbehåll enbart utgöra en finansieringsfaktor som är möjlig att ändra. Om det dessutom inte är paritet mellan de fastställda beloppen för de olika klasserna medför detta lätt "lånearkitektur" för att hustypen skall passera en klassgräns mot gynnsammare belåning.

Vi *förutsätter* att man gör en översyn av gällande anvisningar i syfte att komma till rätta med de här anförda nackdelarna.

Vid fastställelse av belopp för tomt- och grundberedningskostnader skall länsbostadsnämnden i princip bevaka att kommunen kommer upp till en viss minimistandard för fysisk miljö. Kommunala ambitioner därutöver skall berättiga till lån om merinvesteringen är rimlig i förhållande till resultatet. Olikheter mellan kommuner i fråga om fastställda belopp kan således både uttrycka skillnader i kostnadsläge och ambitionsnivå vid i övrigt jämförbara förutsättningar. Skillnader därutöver kan bero på att kommuner i olika hög grad avstår från att påföra byggnadsprojekt exploateringskostnader som kan inrymmas i beloppet för tomt- och grundberedningskostnader.

Vi anser att de nuvarande reglerna för belåning av tomt- och grundberedningskostnader ger finansiella förutsättningar för att skapa bl a friytor och trafikanläggningar av god standard. Det är dock inte klart om kommunerna i tillräckligt hög grad utnyttjat de möjligheter gällande regler för markbelåning ger i dessa avseenden. Vi *föreslår* därför att bostadsstyrelsens information om principerna för belåning av tomt- och grundberedningskostnader intensifieras.

Finplanering och tomtutrustning

Kostnaderna för åtgärder i syfte att skapa en god utemiljö i bostadsområden genom iordningställande av marken m m skall vid statlig belåning huvudsakligen täckas av tilläggen i låneunderlaget för finplanering och tomtutrustning. Finplaneringstillägget skall motsvara kostnaderna för iordningställande av tomtens planterings- och gräsytor (matjordsskikt, gräsfrö m m) och hårdgjorda ytor som inte erfordras för områdets trafikförsörjning. Plantering av träd och buskar samt skyddsåtgärder under byggnadstiden för bevarande av befintliga träd och terrängpartier ingår också i beloppet. Kostnaderna för sådana körbara cykel- och gångvägar som erfordras för områdets trafikförsörjning samt för biluppställningsytor skall täckas av aktuellt schablonbelopp för tomt- och grundberedningskostnad liksom kostnader för parkanläggningar och lek-

platser utanför tomtmark.

Eftersom kostnaden för finplaneringsåtgärderna blir beroende av mängden iordningställd markyta utgår tilläggsbeloppet med f n 15 kr per m^2 friyta, varmed avses sådan tomtyta som inte upptas av byggnader, vägar eller parkeringsplatser. Beloppet skall multipliceras med orts- och tidskoefficient och är maximerat till 3 000 kr/lägenhet före omräkning med koefficienter. Där ortskoefficienten understiger 1,00 görs endast omräkning med tidskoefficient.

Kostnaden för anordningar på tomten, såsom lekutrustning, soffor, staket, vindskydd, cykelställ m m skall täckas av tilläggsbeloppet för tomtutrustning. Eftersom mängden sådan utrustning bör stå i proportion till det antal boende som utnyttjar eller betjänas av anordningarna utgår beloppet med högst 10 kr per m^2 våningsyta hos byggnaderna på fastigheten inom 1 000 kr per lägenhet eller dess motsvarighet betr lokaler. Beloppen, vilka även omräknas med orts- och tidskoefficienter enligt ovan, är skälighetsprövade och utgår för sådana utrustningsenheter eller anläggningar som kan förväntas vara de boende till påtaglig nytta.

Vi anser att beloppen för finplanering och tomtutrustning är alltför små för att möjliggöra en önskvärd utformning av de ändamål för vilka beloppen är avsedda. Framför allt måste det föreligga finansiella förutsättningar att skapa en fysisk miljö som ger barnen möjligheter till meningsfulla aktiviteter. Anordningar för sådana ändamål finansieras huvudsakligen genom beloppen för finplanering och tomtutrustning. Det finns inte nu några skäl att utvidga de ändamål som beloppen avser. Däremot bör man skapa möjligheter att välja fler alternativ och bättre utföranden.

Vi *föreslår* därför att tilläggen för finplanering och tomtutrustning fördubblas. Detta innebär att tillägg för finplanering bör göras med 30 kr per m^2 friyta, dock högst 6 000 kr per lägenhet. Tillägget för tomtutrustning bör utgå med 20 kr per m^2 våningsyta, dock högst 2 000 kr per lägenhet.

Förslagen medför att de sammanlagda låneunderlagen ökar med högst 80 mkr per år vid aktuell produktionsvolym. Den statliga utlåningen ökar därigenom med ca 25 mkr.

Fr o m den 1 juli 1975 utgår statliga bidrag till miljöförbättrande åtgärder. I detta sammanhang förutsätts att de boende tar aktiv del i planeringen och utformningen av åtgärderna. Det är lika angeläget att de boende får påverka den yttre miljön vid nybyggnad och ombyggnad. De nuvarande rutinerna för utbetalning av statliga lån gör det svårt att avvakta de boendes synpunkter på exempelvis inköp av lekutrustning m m. Vi *föreslår* därför att utbetalningsrutinerna för de statliga lånen ändras så att delar av belopp för finplanering och tomtutrustning kan utbetalas i efterhand för att de boende skall få möjligheter att påverka användningen av dessa medel.

6.5.4 *Låneunderlag och pantvärde – allmänt*

Bakgrund

Den principiella metoden för beräkning av låneunderlag och pantvärde har varit i stort sett oförändrad sedan år 1962. Ovan har redogörelse lämnats för i vilka avseenden metoden vid ombyggnad skiljer sig från den som tillämpas vid nybyggnad.

Om produktionskostnaden vid nybyggnad överstiger pantvärdet kan denna del av produktionskostnaden, den s k överkostnaden, inte finansieras vare sig med statligt lån eller med bottenlån. Byggherrar som har projekt med överkostnad hänvisas till att finansiera denna med relativt kortfristigt topplån eller med eget kapital. Allmännyttigt bostadsföretag kan, om kommunal borgen ställs som säkerhet för statslånet, under vissa uttryckliga förutsättningar utnyttja inteckning i statslånets förmånsrättsläge som säkerhet för topplån avseende överkostnad.

Överkostnaderna, som de kan utläsas av låneunderlagsgruppens material, var relativt måttliga under perioden 1968–1973. Genomsnittligt för hela landet varierade överkostnaderna för nybyggda flerfamiljshus i exploateringsområde mellan 0,2 och 3,1 % av pantvärdet. Överkostnaderna för gruppbyggda småhus låg under samma tid genomsnittligt något högre, mellan 3,2 och 8,2 %. De högre överkostnaderna för småhusen torde till stor del förklaras av marknadsförhållandena. De starkt stigande byggnadskostnaderna under åren 1973 och 1974 har emellertid medfört höjda överkostnader. För år 1974 uppgick de genomsnittligt till nära 4 % för såväl flerfamiljshus som småhus.

Låneunderlagsgruppens statistik baseras på uppgifter om kostnader och pantvärden m m i preliminära låneansökningar. Dessa uppgifter granskas av förmedlingsorgan och länsbostadsnämnd. Kostnadsstegringar under byggnadstiden som inte motsvaras av pantvärdehöjningar slår igenom i höjda överkostnader. Överkostnaderna enligt slutliga lånebeslut har många gånger legat väsentligt över de preliminära överkostnaderna. Denna skillnad bör emellertid utjämnas genom den metod för anpassning av låneunderlags- och pantvärdenivån till kostnadsutvecklingen inom bostadsbyggandet som numera tillämpas. Detta utesluter inte att överkostnaderna kan vara besvärande och att metoden att bedöma överkostnader med utgångspunkt i preliminära beslut kan ha lett till felbedömningar. Man kan inte heller utesluta att alltför låga produktionskostnader i vissa fall redovisats i samband med låneansökningar.

För ombyggnad gäller en i stort sett motsvarande situation om den verkliga ombyggnadskostnaden överstiger den som låneunderlag accepterade.

Överväganden

Överkostnader representerar dels ett finansieringsproblem, dels ett kapitalkostnadsproblem. Första årets kapitalkostnad är ca 4 procent för den räntebidragsberättigade delen av låneunderlaget för flerfamiljshus. En överkostnad kan med nuvarande ränteläge uppskattas medföra en årlig

kapitalkostnad på mellan 10 och 16 % för den delen av produktionskostnaden.

De förutsättningar som gällde när reglerna för låneunderlag och pantvärde fastställdes har förändrats i väsentliga avseenden. Skillnaden mellan låneunderlag och pantvärde har också minskat påtagligt med tiden. Enligt våra ovan redovisade förslag skulle också förhållandena vid ombyggnad komma att förändras väsentligt.

Nuvarande regler torde i avsevärd grad ha sin grund i en strävan att med hjälp av de statliga lånereglerna dämpa en förutsedd höjning av produktionskostnaderna. Någon säker indikation på att detta blivit fallet finns inte. Bostadsbyggnadssektorn är inte skild från och kan inte avskärmas från övrigt byggande. Detta innebär att priserna på material, löner och omkostnader i stort följer allmän inflation och påverkas därtill av konjunkturväxlingar. Förändring av finansieringsunderlagets nivå har också genomförts regelmässigt till följd av allmänna prisförändringar inom byggnadssektorn. Visserligen har de genomsnittliga överkostnaderna varit låga men detta kan inte tas till intäkt att produktionspriserna i realiteten påverkats av de statliga reglerna. I själva verket torde som nämnts ovan ha förekommit att vid låneansökningar angivits produktionskostnad under den verkliga för att inte begäran om statligt lån skulle avslås. I de fall upphandling skett med de statliga finansieringsreglerna som grund för att bestämma priset, exempelvis i totalentreprenadens form, kan ifrågasättas om detta alltid lett till ett långsiktigt gott resultat även om finansieringsproblemet lösts nöjaktigt.

Väsentliga förändringar av förutsättningarna för en omprövning av pantvärde/låneunderlagssystemet tillkom emellertid genom riksdagsbeslut hösten 1974 om ett s k markvillkor och föreskrift om konkurrens vid upphandling som förutsättningar för statligt bostadslån i flertalet fall.

Helt nya möjligheter öppnas därmed för att under normala omständigheter använda produktionspriset som finansieringsunderlag vid nybyggnad. Efter en övergångstid, under vilken de nya reglerna etableras och ger effekt på byggherrars och byggmästares beteende, bör produktionskostnaden direkt kunna användas som låneunderlag vid nybyggnad. För ombyggnad bör modifiering göras endast i de avseenden som vi ovan berört i vårt förslag rörande finansiering av ingångsvärde. Vi *föreslår* därför att denna fråga tas upp till prövning.

Eftersom vi förutser att en ändring av detta principiella slag kan ta viss tid att genomföra har vi utformat våra förslag i avsnitten 6.5.1–6.5.3 oberoende av detta senaste övervägande.

6.6 Skydd mot vräkning

6.6.1 *Allmänna överväganden*

Har en hyresgäst till följd av betalningsförsummelse förverkat hyresrätten kan han sägas upp omedelbart. Flyttar han inte godvilligt kan han

vräkas genom myndighets försorg. Vräkning är alltid en drastisk åtgärd som medför allvarliga konsekvenser för hyresgästen och hans familj. Förutom de psykiska påfrestningar som en vräkning innebär, medför den i allmänhet att hyresgästen och hans familj tvingas byta bostadsområde med allt vad detta innebär i fråga om avbrutna kontakter med grannar, ny miljö för barnen och i övrigt ändring av invanda förhållanden.

Ett uppbrott från en bostad innebär alltid en omställning. Denna kan var mer eller mindre svår beroende på hushållets situation och orsaken till flyttningen. Sker flyttningen tvångsvis blir självfallet påfrestningen särskilt stor.

Vi anser att vräkning bör anlitas som en sista utväg. Det är möjligt att vräkning kan vara en rationell åtgärd från fastighetsägarens utgångspunkt. Han har då gett upp hoppet om att få in hyran och vill få lägenheten disponibel för uthyrning till annan så snart som möjligt. Någon lösning på den utsatta familjens situation är däremot inte en vräkning. I ett större perspektiv kan förhållandena tvärtom riskera att försämras. Kommunen bör därför ges möjlighet att ingripa och se till att familjen får bo kvar om kommunens bedömning av de sociala förhållandena ger till resultat att vräkning inte bör ske. Någon skyldighet för kommunen att ingripa skall självfallet inte föreligga men kommunen bör regelmässigt ges denna möjlighet.

6.6.2 *Nuvarande ordning m m*

Hyresavtal rörande bostadslägenhet är i princip förenat med ett s k direkt besittningsskydd, som i princip innebär att hyresgästen har rätt att vid hyrestidens utgång få hyresförhållandet förlängt. Bestämmelserna om bostadshyresgästs besittningsskydd finns i 45–53 §§ hyreslagen (12 kap jordabalken benämns här och i fortsättningen hyreslagen).

Besittningsskydd föreligger enligt 45 § första stycket hyreslagen inte vid vissa slag av upplåtelser, nämligen då hyresavtal avser möblerat rum eller lägenhet för fritidsändamål och hyresförhållandet upphör innan det varat 9 månader i följd, eller då lägenhet utgör del av upplåtarens egen bostad. Besittningsskydd föreligger inte heller om hyresrätten är förverkad eller om för hyresavtalets ställd säkerhet försämras och hyresgästen inte på anfordran ställer ny säkerhet med vilken hyresvärden skäligen kan nöjas.

I 46 § första stycket p 1–10 anges olika situationer då hyresgästens besittningsskydd bryts i det enskilda fallet.

I 42 § hyreslagen anges de situationer som kan leda till att hyresrätten förverkas. Uppräkningen är uttömmande. En hyresvärd kan således inte genom förbehåll i hyresavtal bestämma ytterligare grunder för förverkande. Enligt 42 § första stycket p 1 är hyresrätten i princip förverkad om hyresgästen dröjer med betalning av hyra utöver två vardagar efter förfallodagen.

Om inte annat avtalats skall betalning av hyra som skall utgå i pengar erläggas senast sista vardagen före varje kalendermånads början eller, om hyran beräknas för kortare tid än en månad, senast sista vardagen före

början av den tid för vilken hyran beräknas. För bostadslägenhet som omfattar högst fyra rum, varvid kök räknas som rum, får dock den hyra som belöper på annan kalendermånad än den första betalas senast sista vardagen före månadens början även om avtal träffats om tidigare förfallodag (20 § hyreslagen).

Hyresrätten kan även förverkas om hyresgästen åsidosätter vissa andra skyldigheter enligt hyreslagen eller hyresavtalet.

När hyresrätten är förverkad, är hyresvärden berättigad att säga upp hyresgästen till avflyttning.

Om hyresrätten förverkas p g a hyresgästens betalningsförsummelse, men betalning sker innan hyresvärden gjort bruk av sin rätt att säga upp avtalet, kan hyresgästen enligt 43 § hyreslagen inte därefter skiljas från lägenheten på den grunden. Om hyresrätten förverkats genom betalningsförsummelse och hyresvärden p g a därav sagt upp avtalet, har hyresgästen möjlighet att återvinna hyresrätten. Enligt 44 § första stycket hyreslagen kan hyresrätten således återvinnas genom att hyran betalas eller nedsätts hos överexekutor senast tolfte vardagen efter det att hyresgästen, i den ordning som gäller för uppsägning, delgetts underrättelse om att han genom att betala hyran på angivet sätt äger återvinna hyresrätten. I avvaktan på att hyresgästen visar sig ha fullgjort vad som behövs för att återvinna hyresrätten, får beslut om vräkning icke meddelas förrän 14 vardagar förflutit från det att hyresgästen delgetts underrättelsen.

Med stöd av 44 § tredje stycket har regeringen fastställt formulär till underrättelse som skall användas i förevarande fall (kungörelsen, 1973: 199, om underrättelse enligt 12 kap 44 § jordabalken).

Enligt 44 § andra stycket gäller inte bestämmelserna om återvinning i fall då skyldighet att flytta inträder inom kortare tid än en månad efter det att hyresrätten förverkades.

Enligt 47 § andra stycket hyreslagen är hyresgästs make i vissa situationer berättigad att få förlängning av hyresavtalet. Sådan rätt kan föreligga också när hyresrätten är förverkad. Bestämmelserna i 47 § andra stycket hyreslagen äger enligt 47 a § samma lag motsvarande tillämpning ifråga om den som enligt lagen (1973:651) om ogifta sammanboendes gemensamma bostad har rätt att vid upplösning av samlevnaden överta hyresrätten.

Lagen (1936:320) om skydd mot vräkning vid arbetskonflikter innehåller särskilda bestämmelser som hindrar vräkning av arbetstagare från lägenhet som upplåtits åt honom på grund av hans arbetsanställning. Om arbetstagaren upphör med arbetet med anledning av konflikt, får yrkande om vräkning av denne i princip inte bifallas förrän tre månader har förflutit från det att han upphörde med arbetet. Denna skyddsregel gäller emellertid inte om arbetstagaren befinns skyldig att flytta från lägenheten på grund av dröjsmål med betalning av hyra.

När hyresrätten har förverkats och återvinning av denna inte kan ske är hyresgästen efter uppsägning skyldig att flytta. Gör han inte det kan hyresvärden hos överexekutor begära handräckning för avhysning av hyresgästen (vräkning). Bestämmelserna om överexekutors rätt att för-

ordna om vräkning av hyresgäst finns i 192 § utsökningslagen (1877:31 s 1). Hyresvärden kan även utverka domstols dom eller utslag i lagsökningsmål med förordnande om sådan handräckning. Förordnande om vräkning verkställs av utmätningsman (kronofogdemyndighet). Vräkning får inte ske med mindre hyresgästen senast fyra dagar dessförinnan blivit underrättad av utmätningsmannen om att verkställighet begärts (193 § första stycket utsökningslagen). Utmätningsmannen får, om förhållandena föranleder därtill, medge särskilt anstånd med vräkningen under högst en vecka eller, om synnerliga skäl föreligger och vissa andra förutsättningar är uppfyllda, under högst fyra veckor (193 § andra stycket utsökningslagen).

F n pågår inom justitiedepartementet en översyn av utsökningslagen. Till grund för översynen ligger lagberedningens betänkande Utsökningsbalk (SOU 1973:22) och remissyttranden över detta. Det kan antas att en ny utsökningsbalk kommer att innehålla mera detaljerade regler om vräkning än de nuvarande.

6.6.3 *Ökat skydd mot avhysning vid betalningsförsummelse*

Av redogörelsen för nuvarande ordning framgår att hyresgästs försummelse att betala hyran enligt hyresavtalet kan medföra att hyresrätten förverkas och att hyresgästen blir skyldig att flytta.

Betalningsförsummelse torde vara den vanligaste anledningen till att hyresrätten förverkas och därmed också till att vräkning sker. Det förekommer att hyresvärdar regelmässigt tar kontakt med kommunens sociala myndighet när någon hyresgäst börjar slarva med hyresbetalningarna.

Vräkning till följd av betalningsförsummelse torde ofta kunna undvikas, t ex genom att social myndighet träder emellan och betalar förfallen hyra. En nackdel är emellertid att myndigheterna ofta får vetskap om förhållandet på ett alltför sent stadium, nämligen när hyresrätten redan har förverkats och återvinningsmöjligheten gått förlorad. Om hyresgästen inte själv tar kontakt med myndigheten och berättar om sin situation, får myndigheten nämligen i regel vetskap om den hotande vräkningen först genom meddelande från utmätningsmannen. Det kan här nämnas att kronofogdemyndigheterna regelmässigt underrättar de sociala myndigheterna i kommunen om inkomna ansökningar om vräkning.

Vräkning kan som ovan nämnts genomföras förhållandevis snabbt. Anstånd får lämnas högst en vecka och under särskilda omständigheter högst fyra veckor.

Har hyresrätten förverkats och återvinningsmöjligheten försuttits, beror det på hyresvärdens goda vilja om betalning av förfallen hyra vid detta sena tillfälle är tillräcklig för att undvika vräkningen. I många fall får man emellertid räkna med att hyresvärden även av andra anledningar – som kanske inte i och för sig utgör grund för förverkande av hyresrätten eller medför att rätt till förlängning av hyresförhållandet inte föreligger – vill bli av med en obekväm hyresgäst och därför inte återtar vräknings-

ansökan.

Vi anser att den nuvarande ordningen inte är tillfredsställande. Av skäl som angetts i det föregående bör bostadshyresgästerna så långt det är möjligt slippa att tvångsvis flytta från sin invanda bostadsmiljö. Ofta ligger det också i kommunens intresse att förhindra vräkningar. Vanligen blir det i sista hand kommunen som på ett eller annat sätt får skaffa ny bostad åt hyresgästen och hans familj. Enligt vår uppfattning bör man försöka finna en lösning som öppnar möjlighet för kommunen att hjälpa hyresgästen innan skyldigheten för denne att flytta har inträtt. En förlängning av den tidsfrist som kronofogdemyndigheten kan lämna innan vräkningen sker, är inte tillräckligt. Den kan endast ge kommunen ökat rådrum att finna annan bostad, tillfällig eller permanent, åt den vräkta familjen.

Olika vägar kan väljas för att ge kommunen möjlighet att bevara hyresrätten åt hyresgästen. En möjlighet är att utsträcka återvinningsfristen, t ex till en månad, samt att föreskriva att underrättelse till hyresgästen enligt 44 § första stycket hyreslagen också skall innehålla en uppmaning till denne att underrätta kommunens socialvårdande organ om uppsägningen, om han anser sig behöva hjälp för att betala skulden. Ett annat sätt är att föreskriva att återvinningsfristen enligt 44 § första stycket hyreslagen inte börjar löpa förrän underrättelse enligt samma lagrum delgetts såväl hyresgästen som kommunen.

Den förra lösningen har den nackdelen att den överlämnar åt hyresgästen själv att ta initiativ till en förfrågan om socialhjälp. Fortfarande råder det hos många ett motstånd mot att begära sådan hjälp.

Med den senare lösningen vinner man den fördelen att kommunen får möjlighet att ta initiativ till att bevara hyresrätten. Denna lösning förordas därför. Lösningen kan genomföras genom ett tillägg till 44 § första stycket hyreslagen av innebörd att återvinningsfristen i samma lagrum börjar löpa först sedan den kommun, inom vilken lägenheten är belägen, delgivits underrättelse om uppsägningen och anledningen till den. För att i görligaste mån undvika dröjsmål vid ärendets handläggning inom kommunen bör det av lagtexten framgå att kommunen i förevarande fall företräds av socialnämnden. Vi förutsätter att underrättelse till socialnämnd skall betraktas som handling i ärende rörande socialhjälp och att den som sådan är underkastad sekretess. För utformning av ändringen, se *bilaga 12.*

Den föreslagna ändringen i 44 § hyreslagen förutsätter därtill en ändring av kungörelsen (1973:199) om underrättelse enligt 12 kap 44 § jordabalken. Underrättelse till kommun bör sålunda innehålla upplysning bl a om hyresgästens namn och adress, lägenhetens belägenhet, förverkandegrunden och hyresskuldens storlek. Något förslag till sådan konsekvensändring har vi emellertid inte utarbetat.

6.7 Anvisnings- och förträdesrätt till bostäder och lokaler

6.7.1 *Kort om bakgrunden*

Direktiv m m

Med anknytning delvis till frågor om totalmiljön och i syfte att motverka segregerade bostadsområden föreslogs i motionerna I:657 och II:765 till 1970 års riksdag en översyn av anvisningsnormerna för kommunal bostadsförmedling samt prövning av en förordad rätt att återkräva statligt bostadslån av låntagare som utan skälig anledning vägrar acceptera bostadssökande som anvisats av den kommunala förmedlingen.

Önskemålet att i möjligaste mån undvika social skiktning i bostadsområden anknöt enligt statsutskottet (SU 1970:50, rskr 152) i inte oväsentlig del till de kommunala bostadsförmedlingarnas faktiskt tillämpade anvisningsnormer och låntagarnas vilja att fullfölja normernas syften. Även enligt utskottets mening borde en översyn göras av de normkrav som staten ställer som förutsättning för länsbostadsnämnds beslut om bostadsförmedling som villkor för bostadslån. I detta sammanhang borde även prövas möjligheterna att som lånevillkor eller eljest kunna stadga påföljd enligt motionärernas intentioner.

I boendeutredningens direktiv anförs att de kommunala bostadsförmedlingarna är av betydelse för att medverka till en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena. Hänvisning görs vidare till ovan nämnda utskottsutlåtande. De sakkunniga får som ett led i den del av utredningsarbetet som avser bostadssegregationen i uppdrag att göra den av riksdagen önskade översynen och prövningen.

Frågorna har sedan återkommit i riksdagen vid olika tillfällen. Bl a föreslogs i motion 1971:451 riksdagen besluta om obligatorisk kommunal bostadsförmedling. Liknande förslag hade enligt civilutskottet (CU 1971:12) behandlats vid tidigare riksdagar och därvid avstyrkts under hänvisning bland annat till att en sådan förmedling skulle kräva en omfattande lagstiftning. Tillämpningen av denna skulle bli tungrodd och förutsätta en omfattande kontrollapparat för att bli effektiv. Andra medel borde tillgripas enligt utskottets mening. Bland annat hänvisades till kommunernas ökade möjligheter att tillförsäkra sig anvisningsrätt. I enlighet med utskottets förslag avslogs motionen.

De kommunala bostadsförmedlingarna

De första kommunala bostadsförmedlingarna tillkom redan före första världskriget. Under åren 1914–18 tog statsmakterna vissa initiativ till utveckling av denna verksamhet på grund av de störningar som rådde på bostadsmarknaden. I s k hyresstegringslagar intogs bestämmelser om kommunal bostadsförmedling för städer och större stadsliknande samhällen. Eftersom utbudet av lägenheter var litet, blev dessa initiativ inte framgångsrika. Avveckling av förmedlingsverksamheten skedde efter ganska kort tid.

I samband med den bostadsbrist som uppstod under och efter andra

världskriget aktualiserades denna fråga på nytt. Bl a intogs vissa bestämmelser om bostadsförmedling i lagen (1942:429) om hyresreglering m m. Dessa bestämmelser saknar nu aktualitet.

I lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m (bostadsförsörjningslagen) regleras bl a kommunernas åtgärder för att underlätta för de bostadssökande att skaffa en lämplig bostad.

Enligt 1 § äger kommun ställa medel till förfogande för att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad. Vid en lagändring år 1959 förtydligades paragrafen så, att den ej endast avsåg personer som redan var bosatta inom kommunen, utan även sådana som sökte bostad där.

Enligt 2 § skall kommunerna genom lämpligt organ fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen och på begäran underrätta bostadssökande om möjligheterna att få bostad i kommunen, bostädernas belägenhet, storlek och utrustning, bostadskostnader samt andra förhållanden som bostadssökande behöver kännedom om. I proposition 1967:101 med förslag om ändring i bostadsförsörjningslagen anförde departementschefen bl a att i kommuner där bostadsförmedling är anordnad, borde verksamheten anknytas till denna. Vi behandlar frågan om kommunens informationsskyldighet och lämnar förslag till vidgad sådan skyldighet i avsnitt 6.3.

År 1967 infördes en paragraf, 4 §, i bostadsförsörjningslagen (SFS 1967:309), som ersatte 10 § hyresregleringslagen. Enligt denna paragraf äger regeringen förordna att kommun skall anordna avgiftsfri bostadsförmedling. Vidare kan kommuner i område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende åläggas att anordna en gemensam sådan förmedling och tillämpa enhetliga grunder vid anvisning av bostäder. Om förordnande om gemensam bostadsförmedling meddelats, skall de deltagande kommunerna handha denna i kommunalförbund. (Jfr bostadsförmedlingsutredningens betänkande Gemensamma bostadsförmedlingar, SOU 1965:51, och Kommunal bostadsförmedling, SOU 1967:1). Något förordnande om kommunal bostadsförmedling enligt denna paragraf har inte getts.

Genom ändring den 1 juli 1973 har i bostadsförsörjningslagen införts en paragraf, 5 §, enligt vilken kommunen kan uppställa som villkor för förmedling av bostad att sökanden genom att utnyttja sin bytesrätt medverkar till att tidigare innehavd lägenhet anvisas genom bostadsförmedlingen.

Vari denna medverkan skall bestå anges inte i lagen. Hyresgästens medverkan kan bestå antingen i att han själv skaffar en s k värdförbindelse från den förutvarande hyresvärden, dvs en skriftlig utfästelse från värdens sida att hyra ut den ledigblivna lägenheten till person som anvisas av kommunen och som värden kan godta som hyresgäst, eller i att hyresgästen lämnar tjänsteman hos bostadsförmedlingen fullmakt att företräda honom i bytesärende. Enligt 35 § hyreslagen har kommunen eller i förekommande fall kommunalförbund som handhar en för två eller flera kommuner gemensam bostadsförmedling då rätt att självständigt

föra talan hos hyresnämnden om tillstånd till överlåtelse av hyresrätten.

Det bör här slås fast att en bostadsförmedling, som för talan i ett bytesärende hos hyresnämnd antingen som part enligt 35 § tredje stycket hyreslagen eller som ombud för den hyresgäst som anvisats ny bostad, inte har bättre rätt i bytesärendet än om hyresgästen själv fört talan. Att kommunen förmedlat ny bostad till den förutvarande hyresgästen är en omständighet som inte kan beaktas i tillståndsärendet.

Det finns också andra aspekter på frågan. Så länge ett hyresförhållande består – och det upphör inte bara därför att hyresgästen flyttar från lägenheten – har hyresvärden anspråk på att få hyra för lägenheten. Till dess att hyresförhållandet upphör (efter uppsägning eller överenskommelse) eller ny hyresgäst tillträder är den tidigare hyresgästen betalningsskyldig för hyran. I vilken utsträckning som kommunerna i bytesärenden påtar sig det ekonomiska ansvaret efter det att hyresgästen har lämnat lägenheten är inte känt. Det finns dock anledning anta att det inte förekommer särskilt ofta. Man torde också kunna utgå från att kommunerna inte heller vill begära att den tidigare hyresgästen skall stå för hyreskostnaden till dess att bytesfrågan är löst och kommunen fått in en ny hyresgäst i lägenheten. Detta kan dra ut på tiden genom att olika hyressökandes lämplighet prövas i hyresnämnden.

Statens hyresråd har på vår begäran gjort en förfrågan hos samtliga hyresnämnder om i vilken omfattning bostadsförmedlingarna uppträtt som sökande eller ombud för sökande i ärende angående lägenhetsbyte.

Endast vid hyresnämnderna i Stockholm och Göteborg har förekommit ärenden angående lägenhetsbyte i vilka bostadsförmedlingen uppträtt som sökande med stöd av 35 § tredje stycket hyreslagen. Endast vid hyresnämnderna i Stockholm har bostadsförmedlingen uppträtt som ombud för sökande, dvs fall där bostadssökande hos förmedlingen förbundit sig att medverka till att förmedlingen får anvisningsrätt till den lägenhet han lämnar. (Jfr 5 § bostadsförsörjningslagen och 64 § andra stycket bostadsfinansieringsförordningen. Se även nedan.)

Kommuns bostadsanvisningsrätt som följd av statliga lånebestämmelser m m

Mot bakgrund av bl a bostadsförmedlingsutredningens överväganden behandlades, i proposition 1967:100 angående riktlinjer för bostadspolitiken m m, frågan om bostadsförmedlingarnas tillgång till lägenheter. I bostadslånekungörelsen (1967:552) infördes möjligheter för kommuner att få beslut om lån meddelade under vissa förutsättningar. Dessa bestämmelser har utan ändring överförts till bostadsfinansieringsförordningen (1974: 946).

På framställning av kommun kan således länsbostadsnämnden besluta att bostadslån för hus med hyres- eller bostadsrättslägenheter kommer att beviljas och får övertas endast om lånesökanden tillförsäkrar kommunen rätt att förmedla upplåtelse av bostäderna (64 § första stycket). Vidare kan länsbostadsnämdnen på kommunens begäran besluta att lån för småhus, som skall bebos av låntagaren, kommer att beviljas endast om

denne medverkar till att kommunen får rätt att förmedla upplåtelse av bostad, som han hyr eller innehar med bostadsrätt men lämnar i samband med inflyttningen i huset (64 § andra stycket).

Länsbostadsnämnden får föreskriva en kommunal bostadsförmedlingsrätt som villkor för lånebeslut endast under förutsättning att den kommunala bostadsförmedlingen i princip omfattar alla hus som uppförs med statliga bostadslån (65 §).

Har inte kommunen senast två månader före beräknad inflyttningsdag anvisat innehavare som "skäligen bör godtagas" förfogar låntagaren (hyresvärden eller bostadsrättsföreningen) själv över bostaden.

Kommunerna har i förhållandevis liten utsträckning utnyttjat möjligheterna att kräva anvisningsrätt till bostadslägenheter som villkor för statliga lån. Förutom i *storstadsområdena* tillämpas denna anvisningsmöjlighet för närvarande i *färre än tio kommuner.*

Viss oklarhet har ansetts råda om denna rätt för kommunen att förmedla bostadslägenhet endast omfattar första upplåtelse eller också gäller när lägenhet blir ledig därefter. Uttalanden i proposition 1967:100 har innebörden att kommunens förmedlingsrätt endast skulle avse förstagångsupplåtelse. I den därefter utfärdade bostadslånekungörelsen (1967: 552) anges emellertid att länsbostadsnämndens beslut omfattar både *beviljande* och *övertagande* av lån. De i sammanhanget relevanta bestämmelserna har år 1974 överförts utan ändring från 1967 års bostadslånekungörelse till bostadsfinansieringsförordningen. Innebörden är således att kommunens förmedlingsrätt behålls även om fastigheten byter ägare och den nye ägaren övertar det statliga bostadslånet. Den naturliga följden härav vore att förmedlingsrätten finns kvar så länge statligt bostadslån kvarligger för fastigheten. Det är troligt att dessa oklara förhållanden bidragit till att kommunal bostadsförmedling endast i mindre omfattning omfattat äldre statsbelånade lägenheter.

Sammanfattningsvis: för att kommunen skall ha rätt att förmedla statligt belånad bostadslägenhet gäller bl a, dels att *kommunen bedriver bostadsförmedling,* dels att länsbostadsnämnden efter framställning av kommunen i lånebeslut förordnat att kommunen skall ha sådan rätt. Rätten kan endast avse bostadshus för vilket beslut skall fattas om beviljande eller övertagande av bostadslån. En viktig förutsättning är också att den kommunala bostadsförmedlingen i princip skall omfatta samtliga hus som uppförs med bostadslån.

Några *sanktionsbestämmelser* mot fastighetsägare som bryter mot meddelade föreskrifter i bostadsfinansieringsförordningen finns inte, ej heller möjlighet att ändra hans beslut om vem han vill godtaga som boende. Möjligheten till prövning av tillstånd att överlåta hyreslägenhet enligt 35 § tredje stycket hyreslagen kan visserligen utnyttjas i vissa fall, t ex i samband med att en hyresgäst flyttar in i statligt belånat småhus och medverkar till att den lägenhet han lämnar får anvisas genom bostadsförmedlingen. Det bör påpekas att prövningen därmed endast indirekt och som följd av andra omständigheter kan komma att omfatta bostadslägenhet i hus som uppförts med stöd av statligt bostadslån.

6.7.2 *Allmänna överväganden*

Vi vill inledningsvis understryka att den nuvarande bostadsmarknadssituationen i många avseenden avviker från den som rådde långt fram under 1960-talet och som låg till grund för vissa överväganden om generell eller obligatorisk bostadsförmedling. Det gällde då – när efterfrågan avsevärt översteg tillgången – att finna en lämplig form för fördelning av bostäder till de bostadssökande.

Situationen nu är i vissa avseenden väsentligt annorlunda. Vi lägger nedan i detta avsnitt fram förslag om anvisningsåtgärder mot en speciell bakgrund. Vi anser det likväl befogat att ytterligare rekapitulera några överväganden som gjorts i olika sammanhang.

Vissa statliga initiativ

Redan vid tillkomsten av hyresregleringslagen blev frågan om behovsprövning på bostadsmarknaden uppmärksammad. Det fick bl a till följd att departementschefen i proposition 1942:201 rörande hyresregleringen framhöll att den kommunala bostadsförmedlingen borde bedrivas så att företräde i möjligaste mån lämnades familjer med barn och dem som ämnade ingå äktenskap. Erforderliga föreskrifter borde därför intas i de kommunala instruktionerna för förmedlingsverksamheten.

Denna fråga återkom de närmaste åren därefter i form av motioner med förslag till lagstiftning om bl a s k obligatorisk bostadsförmedling. Dessa yrkanden lämnades utan bifall ända till år 1951, då riksdagen ställde sig bakom kraven på en utredning. Hyresregleringskommittén erhöll detta uppdrag.

I direktiven underströks att det gällde att anordna en behovsprövning bland de bostadssökande i en eller annan form. Detta kunde reellt innebära regleringar av högst olika beskaffenhet. Med den föreslagna regleringen åsyftades givetvis inte att till någon större del avhjälpa bostadsbristen som sådan, utan endast att åstadkomma en riktigare fördelning av det bostadsbestånd som vid varje tidpunkt stod till förfogande. Hyresregleringskommittén avlämnade år 1952 betänkandet Behovsprövning på bostadsmarknaden (SOU 1952:37).

Kommittén gjorde en ingående analys av konsekvenserna av om de enskildas frihet att sluta avtal om upplåtelse av bostäder inskränktes. Detta skulle få betydelse både för de bostadssökande och för dem som upplåter bostäder. I fråga om obligatorisk bostadsförmedling framhölls bl a att åtskilliga fördelar därmed skulle vinnas. Härigenom skulle bl a lägenhetsbeståndet successivt bli mer effektivt utnyttjat. Flera nackdelar anfördes emellertid utöver den grundläggande – att utrymmet för enskilda initiativ inskränktes – t ex svårigheter vid urvalsförfarandet, stora kostnader, möjlighet för kommunerna att förhindra inflyttning samt svårigheter att anordna ett besvärsförfarande.

Ett förslag till lagstiftning utarbetades, den s k bostadsanvisningslagen, vilken skulle avse lägenheter som nyproducerades eller eljest blev tillgängliga. Vidare diskuterade hyresregleringskommittén möjligheterna att

på frivillig väg åstadkomma en tillfredsställande fördelning av ledigblivna lägenheter. Detta byggde på tanken att påverka uthyrningspraxis hos lägenhetsupplåtarna dels genom deras intresseorganisationer, dels genom upplysning och propaganda. Kommittén stannade i sina slutliga överväganden för denna s k frivilliglinje.

I proposition 1953:151 förordade departementschefen att ett försök borde göras att komma till rätta med fördelningsfrågorna på bostadsmarknaden genom frivilliga överenskommelser med fastighetsägareorganisationerna. Dessa förhandlingar resulterade i rekommendationer till dessas lokala medlemmar att tillämpa riktlinjer för lägenhetsupplåtelse som var utarbetade mot bakgrund av den bristsituation som förelåg.

De kommunala bostadsförmedlingarnas roll

Utanför storstadsområdena finns kommunala bostadsförmedlingar i 100 kommuner, varav 39 finns i kommuner med mer än 30 000 invånare.

Svenska kommunförbundet har på olika sätt följt bostadsförmedlingsverksamheten och rekommenderat kommunerna vissa riktlinjer bl a i PM av den 4 maj 1970 och den 30 augusti 1974.

I den *förra promemorian* anförs i fråga om målsättningen för bostadsförmedlingen att den skall vara ett serviceorgan för den bostadssökande allmänheten men även för fastighetsägarna. Den skall lämna en allsidig information samt beakta behovet av en jämn befolkningsstruktur i nya och gamla bostadsområden. Särskild omsorg bör ägnas sökande som saknar bostad eller eljest har svåra bostadsförhållanden.

Förmedlingsarbetet bör bedrivas aktivt och anpassas till marknadsläget. Därvid anförs bl a att de som inte av egen kraft kan klara bostadssituationen skall hjälpas i samråd med sociala myndigheter. För att få tillgång till lägenheter föreslås kommunerna utnyttja möjligheten till förmedlingsrätt för bostäder som finansieras med statliga lån och träffa avtal med fastighetsägare eller organisation av fastighetsägare om förmedling av både nybyggda lägenheter och s k successionslägenheter, dvs ledigblivna lägenheter i det äldre beståndet.

Det förändrade läget på bostadsmarknaden har medfört att inriktningen av bostadsförmedlingens verksamhet diskuteras i många kommuner. Kommunförbundets *senare promemoria* skall ses bl a mot den bakgrunden. Den är avsedd att utgöra ett diskussionsunderlag vid förändringar av förmedlingsverksamheten i kommunerna.

Inledningsvis anförs att den under 1960-talet rådande bristsituationen medfört att verksamheten hittills i hög utsträckning inriktats på att registrera bostadssökande och i turordning förmedla det knappa utbudet av lägenheter. Arbetet med att på ett aktivt sätt medverka till att förverkliga kommunens sociala målsättning har därmed kommit i andra hand. Den förändrade situationen borde skapa förutsättningar för en högre grad av måluppfyllelse vad gäller den sociala inriktningen.

Registrering anses kunna upphöra, åtminstone i kommuner med ett betydande lägenhetsöverskott.

Bostadsförmedlingsverksamheten bör i ökande utsträckning kunna

inriktas på information om aktuellt och planerat bostadsbyggande samt möjligheterna att erhålla eget hem eller lägenhet i olika delar av kommunen. Det kan ske genom t ex en permanent bostadsutställning. Vidare bör upplysningar lämnas om var lediga lägenheter finns och vem som svarar för uthyrningen.

I promemorian anges att särskilda insatser krävs för vissa grupper av bostadssökande:

Förmedlingsverksamhet av detta slag kräver att kommunen har tillgång till lägenheter att förmedla. Möjligheterna för kommunen att skaffa sig garantier för förmedlingsrätt har tidigare berörts. För speciellt svårplacerade fall kan kommunen skaffa bostäder för vidareuthyrning i andra hand. Det kan gälla såväl hyreslägenheter som bostadsrätter och småhus.

Många byggherrar, såväl privata som allmännyttiga, ställer ofta krav på en viss inkomst för att den bostadssökande skall godkännas som hyresgäst. Detta förhållande som försvårar en jämn befolkningssammansättning i bostadsområdena måste motverkas på olika sätt.

Genom sitt ägarinflytande i de allmännyttiga bostadsföretagen har kommunerna goda möjligheter att tillförsäkra sig förmedlingsrätten till lägenheter i dessa företag. De allmännyttiga företagen bör i likhet med bostadsförmedlingen ses som ett medel att genomföra kommunens sociala målsättning för bostadsförsörjningen. Det starka sambandet mellan kommunen och företagen bör sålunda kunna utgöra en grundval för ett närmare samarbete vid anvisning av lägenheter.

Några frågor vid anvisning av bostad

Som angivits ovan spelar nu inte de generella bostadsfördelningsproblemen i de flesta kommuner samma roll som för mindre än tio år sedan.

Förändringarna på bostadsmarknaden har bl a medfört att bostadsförmedlingarna haft svårigheter att förse värdarna med tillräckligt antal anvisningar med intresserade bostadssökande inom två månader före inflyttningen till nybyggda lägenheter (den tidsgräns som anges i bostadsfinansieringsförordningen). Fastighetsägarna har därför i många fall successivt övertagit arbetet med att skaffa hyresgäster till nyproducerade bostadslägenheter. Detta gäller oavsett om kommunen skaffat förmedlingsrätt enligt bostadsfinansieringsförordningen eller träffat frivilliga avtal med hyresvärdarna.

Bostadsförmedlingarna har i allmänhet endast liten tillgång till äldre lägenheter att anvisa bostadssökande. Detta kan förklara varför i vissa fall placeringen av s k sociala förturer i bostadsförmedlingarnas regi bidragit till att vissa bostadskvarter eller t o m vissa hus fått ta emot ett stort antal familjer med sociala eller ekonomiska problem.

Vad vi särskilt vill uppmärksamma är således svårigheterna att anvisa bostad till vissa hushåll. Det kan gälla hushåll som av fastighetsägarna bedöms ha för svag ekonomi eller som inte anses vara önskvärda av andra skäl. Det kan emellertid även gälla hushåll utan dessa svårigheter. Det kan ibland vara svårt att finna lämpliga bostäder för dem som måste flytta inför en rivning eller ombyggnad. Rör det sig exempelvis om pensionärshushåll som under lång tid bott i en och samma lägenhet är skälen ofta starka för att bereda hushållet bostad i samma eller angränsande område.

Direkt uthyrning av bostadslägenheter, dvs utan att kommunen/bostadsförmedlingen varit inkopplad, innebär ofta en effektivisering av själva uthyrningsproceduren. Förfarandet blir sannolikt ofta smidigare både för bostadssökande och hyresvärdar. Det ökar emellertid värdarnas möjligheter att gallra bland sökande som anmält sitt intresse. Det finns då uppenbara risker för att t ex mångbarnsfamiljer, personer som i någon form har haft ekonomiska problem – inte nödvändigtvis med hyran – och vissa invandrargrupper blir diskriminerade.

En grundläggande *förutsättning* för att kommunen med stöd av gällande författningar skall kunna hävda en rätt att anvisa bostad till en bostadssökande *är att kommunen bedriver bostadsförmedling.*

Inte ens i de fall då kommun utnyttjar sin förmedlingsrätt till *nybyggda bostadslägenheter* enligt bostadsfinansieringsförordningens regler fungerar det alltid så att alla hushåll kan beredas lämplig bostad.

Det finns nämligen, som anförts förut, inte några sanktionsmöjligheter inskrivna i bostadsfinansieringsförordningen, som kommun eller statlig myndighet kan tillgripa i de fall då fastighetsägare inte finner att han "skäligen bör godtaga" den som anvisas av kommunen. Vi förutsätter att bostadsförmedlingen redan före anvisningen gjort en första bedömning av sökandens möjligheter att klara av hyran, att lägenhetsstorleken svarar mot behovet etc.

Ur ett tjänsteutlåtande från kontoret vid en av våra större bostadsförmedlingar kan följande citeras. Ärendet gällde inflyttningen till ett nytt stort bostadsområde med ett av de större byggnadsföretagen som fastighetsägare. Detta hade bl a inhämtat soliditetsupplysningar om de bostadssökande.

Kontoret kan icke underlåta att framhålla att byggnadsföretaget i sitt ställningstagande varit ytterligt restriktivt i sina bedömningar och att stor vikt från byggföretagets sida lagts på de betalningsanmärkningar, som kunnat konstateras. Vid de samtal, som kontoret har fört med berörda personer, har också framförts att betalningsanmärkningarna i flera fall blivit reglerade, samt att många av anmärkningarna kan ligga några år tillbaka i tiden. Flera har också framhållit, att hyran alltid gått i första hand och några anmärkningar mot sättet att sköta hyran ej förekommit hos dessa personer.

– – –

Avslutningsvis får kontoret framhålla, att det måste vara ytterst betänkligt om fastighetsägare, som uppför hus med statliga lån och på kommunens mark, vid bedömningen av sina hyresgäster skall införa så höga krav, att många bostadssökande ej har möjlighet att få den lägenhet, som de sökt. Bostadsförmedlingskontoret har ej några befogenheter eller andra möjligheter än genom förhandlingar försöka påverka hyresvärden att godkänna en bostadssökande, som rimligen enligt kontorets mening kan godtagas som hyresgäst.

De formella och praktiska möjligheterna till kommunal påverkan av flyttningarna inom det *äldre bostadsbeståndet* är ännu mer begränsade. Bl a är en naturlig följd av den i sig värdefulla lagstadgade bytesrätten att kommunerna och i viss mån även värdarna undandras möjlighet att påverka till vem en lägenhet uthyrs i samband med byte.

Den formella möjlighet som i vissa fall finns för kommuner att få förmedlingsrätten till äldre statligt belånade bostadslägenheter torde inte kunna utnyttjas praktiskt. Förutom de svårigheter som allmänt gäller ifråga om nybyggda lägenheter tillkommer bl a problemet för kommunen att få reda på om lägenhet blir ledig till uthyrning. Det bör här tilläggas att det i åtskilliga fall träffats frivilliga överenskommelser om samarbete mellan de kommunala bostadsförmedlingarna och vissa fastighetsägare när det gäller lediga lägenheter i beståndet.

Som ovan anförts har kommunen från och med den 1 juli 1973 enligt 5 § bostadsförsörjningslagen rätt att som villkor vid förmedling av bostad genom kommunal bostadsförmedling kräva, att successionslägenhet skall överlåtas till sökande som kommunen anvisar. Kommunen har vidare rätt att enligt 35 § tredje stycket hyreslagen få frågan prövad av hyresnämnden och där självständigt föra talan. Någon möjlighet att föra talan genom besvär finns inte.

Enligt 35 § hyreslagen skall hyresnämnden kunna medge överlåtelse av hyresrätten (i detta fall till den av bostadsförmedlingen anvisade hyresgästen) om det kan ske "utan påtaglig olägenhet för värden". Gösta Järtelius skriver härom i Hyra och Bostad (Hyresgästernas Riksförbund 1973) följande:

> I huvudsak kan som påtaglig olägenhet endast åberopas *antingen* bristande betalningsförmåga hos byteskontrahenten *eller* att denne av andra skäl inte kan anses lämplig som hyresgäst i fastigheten, exempelvis på grund av familjens storlek, rörelse i bostaden, alkoholism etc. I ett fall gjordes gällande att det var en stor olägenhet för hyresvärden att hyresgästen skulle musicera i lägenheten.
>
> Något krav på att bytet skall kunna ske utan olägenhet för annan hyresgäst har inte uppställts, tvärtom tog departementschefen avstånd från de uttalanden som Hsak (Hyreslagstiftningssakkunniga) gjort i den riktningen.

Ett påtagligt problem för närvarande – vilket vi också behandlar i kapitel 4 – är tendenser till att hushåll med ekonomiska och/eller sociala problem koncentreras till särskilda bostadsområden och till särskilda byggherrar. I extremfall har kommunerna över huvud taget inte möjlighet att skaffa vissa bostadssökande en bostad på grund av vägran från hyresvärdarna.

Inriktning av åtgärder

Flera undersökningar och våra allmänna erfarenheter bekräftar att det är de som har den minsta valfriheten på bostadsmarknaden, som utgör en stor del av bostadsförmedlingarnas kundkrets. De kan inte av egen kraft ordna sin bostadsfråga. Möjligheterna att i samband med anvisning av bostad motverka bostadssegregation är givetvis begränsade. Den är resultat av mångåriga processer inom näringslivet och i samhället och av den ojämna resursfördelningen mellan hushållen. Anvisning av bostäder är emellertid ett av de medel som kan och enligt vår uppfattning bör användas.

Vår utgångspunkt är, som bl a redovisas i avsnitt 6.3, att kommunen skall medverka aktivt för att tillfredsställa bostadsbehovet och ge förutsättningar för allsidig hushållssammansättning. Kommunen måste därför ha en formell och praktisk möjlighet att anvisa bostadslägenhet åt hushåll som har svårighet att lösa sin bostadsfråga. Vi avser därmed i första hand hushåll som har svårighet att bli accepterade av bostadsupplåtare, t ex som följd av svag ekonomi eller tidigare betalningsförsummelser. Vi avser också hushåll som av sociala skäl, t ex som följd av evakuering för ombyggnad eller rivning, bör beredas bostad av visst slag eller i visst område. I dessa fall gäller att kommunen skall kunna agera med viss snabbhet för att nå rimliga lösningar för hushållen.

Vi har *inte* funnit anledning förorda att en generell bostadsförmedlingsskyldighet införs för kommunen eller att obligatorisk förmedling av bostäder skall äga rum genom kommunalt organ. Skälen mot så genomgripande åtgärder är mycket starka. De torde heller inte vara erforderliga för att nå de syften som vi anser vara väsentliga. Den senare tidens utveckling har, som nämnts, inneburit att kommunerna – i de fall kommunal bostadsförmedling finns – förändrat verksamheten i riktning mot särskilda aktiviteter, allmän information, hjälp till vissa hushåll m m. I minskande omfattning sker en allmän förmedling av bostäder genom kommunens försorg.

En tänkbar lösning för att förbättra kommunens möjlighet att anvisa bostad är att till *bostadsfinansieringsförordningen* knyta påföljdsbestämmelser. Avsikten därmed skulle vara att i praktiken minska fastighetsägarnas möjligheter att undandra sig ett ansvar att ta emot hushåll av alla slag. Tänkbart vore exempelvis att statliga bostadslån inte utbetalades med mindre än att länsbostadsnämnden försäkrat sig om att fastighetsägaren fullgjort vad som ankommer på honom i detta avseende. Möjligheten att vägra utbetalning av de statliga lånen kan emellertid endast användas för nybyggda hus eller i samband med ombyggnad.

Ett problem är också att fastighetsägarens enligt bostadsfinansieringsförordningen exklusiva rätt att avgöra vem han vill godta i så fall måste kunna underställas prövning. Ett hyresnämndsförfarande är tänkbart, varvid exempelvis anvisning i princip skulle godtas om den inte är till "påtaglig olägenhet för hyresvärden". Alternativt skulle den bostadssökande godtas som kommunens bostadsförmedling anvisat.

Förändringar i bostadsfinansieringsförordningen av antytt slag innebär att det skulle behöva införas ett principiellt nytt inslag i denna. Med den traditionella uppbyggnad den har, skulle detta te sig jämförelsevis främmande. Eftersom det från flera utgångspunkter förefaller vara en olämplig åtgärd att säga upp de statliga lånen till omedelbar betalning när fastighetsägaren inte följer kommunens anvisningar i detta avseende, skulle en annan sanktion, t ex böter, få väljas. Sådana regler finns emellertid inte i övrigt i förordningen. Eftersom vi föreslår en lösning som kan få verkan utöver de statligt belånade bostadslägenheterna, har vi inte funnit anledning föreslå någon ändring av förordningen. Vi förutsätter dock att vid en översyn av förordningen också föreskrifterna om bostadsförmedlingsrätt görs effektivare så att syftet med dem kan säker-

ställas.

Med ändring av bostadsfinansieringsförordningen löses emellertid överhuvud taget inte frågan om att få tillgång till äldre statsbelånade bostäder och alla de lägenheter som inte är statligt belånade.

Vi anser att de nuvarande legala bestämmelserna om kommunens möjlighet att anvisa bostad behövs. Vi avser därmed 5 § bostadsförsörjningslagen, 35 § hyreslagen och 64–66 §§ bostadsfinansieringsförordningen. Vi anser att kommunerna, om de utnyttjar dessa bestämmelser, kan nå vissa positiva effekter. Författningsreglerna är emellertid otillräckliga.

Vi *föreslår* att kommun i begränsad omfattning skall ges möjlighet att tilldela bostad åt visst hushåll i visst hus. Det bör i sådana fall ankomma på kommunen ensam att ha avgörandet över vem som skall tilldelas bostad. Väsentligt är därvid att kommunens rätt skall kunna utövas *oberoende* av om *kommunen bedriver bostadsförmedling* eller inte. Se vidare *delavsnitt 6.7.3* och *bilagorna 10, 12 och 13.*

Vi har vidare övervägt möjligheten att ge kommunen företrädes- eller anvisningsrätt till lokaler i vissa fall för att i dessa kunna inrymma verksamhet av betydelse för de boende i ett område. Se vidare delavsnitt 6.7.4.

6.7.3 *Bostadslägenheter – överväganden och förslag*

Kommun kan genom tillämpning av bestämmelser i bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) ha rätt att anvisa bostadshyresgäst i hus som uppförts med stöd av statligt bostadslån. De i förordningen intagna bestämmelserna avser inte enbart nybyggda lägenheter utan förmedlingsrätten kan även avse fall när lägenhet blir ledig efter förstagångsupplåtelsen.

Vi *rekommenderar* att de kommuner som bedriver bostadsförmedling och som ännu inte utnyttjat dessa bestämmelser hos länsbostadsnämnden begär att sådan förmedlingsrätt skall beslutas som villkor för beviljande och övertagande av statligt bostadslån. Det krävs härvid att beslutet i princip omfattar samtliga hus som uppförs med stöd av bostadslån. Detta innebär emellertid inte att kommunen skall åta sig ett förmedlingsansvar och kommunen kommer kanske i många fall inte att anvisa bostadssökande ens till flertalet lägenheter. Det ger dock ett ökat eftertryck åt en önskan från kommunen att anvisa bostad till hushåll som har svårt att lösa sin bostadsfråga.

Härutöver *föreslår* vi *särskild lagstiftning.* Denna är avsedd att ge kommun möjlighet att – när kommunen finner det påkallat med hänsyn till bostadsförhållandena på orten och omständigheterna i det enskilda fallet – tilldela bostad som *upplåts med hyres- eller bostadsrätt.*

Kommunens handlande i dessa avseenden skall stå i överensstämmelse med intentionerna om att förutsättningar skall skapas för allsidig hushållssammansättning. Vi förutsätter därför att antalet fall i vilka kommunen utövar sin rätt kommer att bli litet i varje enskild fastighet och att något ensidigt utnyttjande av vissa företag eller företagskategorier inte

kommer ifråga.

Huvuddragen i den föreslagna lagstiftningen är i övrigt följande.

Kommunen får besluta i fråga om viss lägenhet eller viss typ av lägenhet inom del av kommunen att husägaren skall underrätta kommunen när lägenhet är ledig. Av denna skyldighet skall följa att han inte får teckna hyresavtal med annan än kommunen, förrän kommunen klargjort att den inte önskar disponera lägenheten.

Bostadstilldelning i de fall som kan bli aktuella får inte fördröjas genom att husägaren gör svårigheter vid förhandling om villkoren för upplåtelsen eller på annat sätt. Det är därför *inte tillräckligt* att ge kommun rätt att *anvisa* hyresgäst eller bostadsrättshavare. Kommunen måste också kunna *bestämma* att lägenheten skall upplåtas till den som kommunen anvisar.

En ordning som innebär att kommunen får bestämma åt vem en lägenhet skall upplåtas får inte medföra att husägaren åsamkas förlust till följd av uteblivna hyresintäkter eller avgifter genom att upplåtelse inte kan ske i avvaktan på att kommunen anvisar hyresgäst eller bostadsrättshavare. När den lägenhet som kommunen vill disponera blir ledig bör därför kommunen i första hand bära ansvaret för ekonomiska förpliktelser som ett ianspråktagande av denna medför.

Ytterligare skäl talar för att kommunen skall åläggas skyldigheter vid utövandet av rätten att besluta åt vem lägenheten skall upplåtas. De bostadssökande som kommunen vill hjälpa kan nämligen i många fall förutsättas ha behov av biträde även vid överenskommelse med upplåtaren om villkoren för upplåtelsen. Kommunen bör därför spela en aktiv roll vid upplåtelsen och utformningen av villkoren för denna.

De anförda skälen talar för att kommunens tilldelningsrätt utformas på följande sätt i en särskild lag, benämnd lag om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall, *bilaga 10.*

Bostadslägenhet som omfattas av kommunens beslut får i princip *inte hyras ut* till annan än kommun. Husägaren skall underrätta kommunen när lägenheten är ledig för uthyrning. Om kommunen vill ta en viss ledigbliven lägenhet i anspråk och meddelar upplåtaren härom, skall hyresavtal beträffande lägenheten anses ha träffats mellan husägaren och kommunen på villkor som husägaren uppställt. I annat fall får lägenheten upplåtas åt annan. De hyresvillkor som gäller för upplåtelse till kommunen, skall på kommunens begäran prövas av hyresnämnden. Vid sådan prövning skall hyreslagens regler om hyra och andra villkor vid förlängning av hyresavtal äga motsvarande tillämpning.

Bestämmelserna om hyreslägenhet skall äga motsvarande tillämpning i fråga om lägenhet som *upplåts med bostadsrätt.* Beträffande villkoren vid sådan upplåtelse skall dock gälla att hyresnämnden på begäran av kommunen får jämka dessa, om de inte är skäliga.

Den föreslagna ordningen bör inte avse alla bostadslägenheter. I fråga om *hyreslägenheter* bör reglerna i princip vara tillämpliga på lägenheter som husägaren regelmässigt hyr ut för annat ändamål än fritidsändamål. *Undantag* bör göras för lägenheter som upplåts i andra hand, vissa tjänstebostäder m fl.

I fråga om *bostadsrättslägenheter* bör reglerna endast tillämpas vid *upplåtelse* av lägenhet med bostadsrätt, medan *överlåtelse* av en redan upplåten bostadsrätt *bör vara undantagen.* Frågan om vem som skall få övertaga en bostadsrätt är oftast beroende på det pris en förvärvare är beredd att betala. Om kommunen önskar överta en bostadsrätt, bör den vara hänvisad att konkurrera med andra spekulanter.

Vidare skulle undantag kunna vara befogat för upplåtelse av bostadsrätt som sker åt någon som deltagit i bildandet av bostadsrättsföreningen och som därefter oavbrutet varit medlem i föreningen. Detta kunde vara påkallat med hänsyn till det fallet att några personer själva tar initiativ till att bilda en bostadsrättsförening för att lösa sin bostadssituation. Om kommunen i ett sådant fall fick rätt att förvärva en bostadsrätt till lägenhet i huset skulle det kunna innebära att en person, som gått samman med andra i en grupp och kanske redan gjort ekonomiska uppoffringar, kunde bli utan lägenhet. Vi föreslår emellertid att sådant undantag inte görs. Det skulle öppna möjlighet för många bostadsrättsföreningar att lämna lagens tillämpningsområde. Vi förutser dock att kommunen i praktiken mera sällan kommer att utöva sin rätt i fall som åsyftats ovan. Skall undantag likväl lagfästas bör det gälla de bostadsrättsföreningar i vilkas hus få lägenheter inryms, exempelvis fem eller mindre.

Husägare som underlåter att underrätta kommun om ledig lägenhet eller som i strid mot kommuns beslut upplåter lägenhet åt annan än kommunen bör vara underkastad straffsanktion. Upplåtelseavtal som husägaren i strid mot kommunens beslut ingått med annan bör av hänsyn till den sistnämnde, som ofta får antas vara i god tro, inte drabbas av ogiltighetspåföljd. Om emellertid lägenhet hyrs ut åt annan än kommunen efter det att kommunen har meddelat att den önskar ta lägenheten i anspråk och upplåtelse till kommunen alltså anses ha skett, får kommunen dock företräde till lägenheten (jfr 7 kap 22 § första stycket jordabalken).

Sedan kommunen fått dispositionsrätten till en lägenhet bör den från fall till fall kunna avgöra i vilken form den bostadssökande bör disponera lägenheten. Antingen kan hyres- eller bostadsrätten överlåtas eller också kan upplåtelse ske i andra hand. Om kommunen väljer andrahandsupplåtelse har den fortfarande ansvar som hyresgäst respektive bostadsrättshavare gentemot husägaren. Kommunen skall inte behöva inhämta husägarens tillstånd för att överlåta eller hyra ut lägenheten i andra hand.

Kommunens rätt att överlåta bostadslägenhet eller upplåta denna i andra hand bör gälla oavsett om kommunen fått besittningsrätten med stöd av den föreslagna lagen eller på annat sätt.

De *enskilda detaljerna* i förslaget om upplåtelse av lägenhet till kommun behandlas utförligare i kommentarer till den föreslagna lagen, *bilaga 10.* Som följd av förslaget till ny lag krävs ändringar i hyreslagen samt i bostadsrättslagen, *bilaga 12* respektive *bilaga 13.*

Förslaget innebär att den nu rådande avtalsfriheten vid upplåtelser av förevarande slag inskränks. Husägaren kommer, om kommun vill utöva den föreslagna rätten, inte att kunna motsätta sig att träffa avtal med kommun om upplåtelse av lägenhet. Vidare blir innehållet i

hyresavtal i viss utsträckning reglerat genom att hyreslagens regler om bruksvärdeshyra och andra hyresvillkor vid förlängning av hyresavtal görs tillämpliga redan från upplåtelsen. Skälet till detta är att hyresvärden eljest för det speciella fallet skulle kunna ställa sådana villkor vid upplåtelse eller överlåtelse, exempelvis om hyrans storlek, att kommunens rätt i praktiken inte kan utövas.

Vidare ställs vissa krav på villkor som skall gälla vid upplåtelse av bostadsrätt. Rätten att vägra medlemskap i bostadsrättsförening inskränks och undantag från stadgeenliga skyldigheter kan förekomma för viss föreningsmedlem.

De föreslagna inskränkningarna i avtalsfriheten anser vi inte vara så betydande att de får bilda hinder mot den föreslagna lagstiftningen. För de grupper vi främst vill värna om kan avtalsfriheten vara av ringa värde även i ett läge då det råder god tillgång på lägenheter. Vi anser det därför motiverat att för särskilda fall göra ett så långtgående ingrepp i avtalsfriheten som vi föreslagit.

Vi förutsätter att kommunen utövar sin rätt till upplåtelse i förhållandevis begränsad omfattning i varje särskild bostadsrättsförening. Bostadsrättsföreningen är ett kooperativt boende grundat på förutsättningen att de boende är medlemmar i föreningen och tar ett både individuellt och kollektivt ansvar för föreningens ekonomi och praktiska förvaltning. Ett i varje särskild bostadsrättsförening mera omfattande kommunalt innehav av bostadsrätter upplåtna till uthyrning eller anvisade till icke medlemmar skulle kunna innebära minskat intresse från bostadsrättshavarnas sida utan någon motsvarande reell betydelse för kommunens möjligheter att tillgodose bostadsbehovet för särskilda hushåll.

I detta sammanhang bör också beaktas, att ett stort antal bostadsrättsföreningar organiseras och kommer till stånd inom ramen för en kooperativ organisation. Medlemskap i en kooperativ förening på orten kan vara villkor för upplåtelse av bostadsrätt i för medlemmarnas räkning uppförda bostadsrättsprojekt. Bostadsrätterna upplåts därvid till medlemmarna i turordning efter den tid de inträtt i föreningen och uppfyllt vissa villkor för anvisning till bostadsrättslägenhet. Förhållandet har beaktats vid utformningen av villkor i samband med kommunal bostadsförmedling, där således kommunen från kommunal förmedling äger undantaga bostadsrättslägenheter i t ex sådana fall då visst bosparande presterats (64 och 65 §§ bostadsfinansieringsförordningen). Det ligger i sakens natur att kommun för varje särskild bostadsrättsförening bör utöva sin rätt så att tilldelning kan ske till medlemmarna efter turordning i rimlig utsträckning.

Vi har ovan inte angivit vilket organ inom kommunen som skall kunna utöva kommunens befogenheter i enlighet med vårt förslag. Befogenheterna bör tillkomma kommunens styrelse. Fullmäktige bör emellertid kunna besluta att annat organ än kommunstyrelsen skall utöva dessa befogenheter. Vi förutsätter att det principiellt viktiga beslutet – för vilka fastigheter och vilka lägenheter kommunen vill utöva sin rätt – fattas av kommunens styrelse. För den handläggning som sedan erfordras inom kommunen sedan lägenhet blivit ledig torde annat organ, exempel-

vis socialnämnd eller bostadsförmedling, eller befullmäktigad tjänsteman kunna svara.

Avslutningsvis vill vi framhålla att det i praktiken sannolikt kommer att uppkomma få fall när den föreslagna lagen uttryckligen behöver åberopas eller böter utdömas. Den föreslagna lagstiftningen kommer nämligen att medverka till en önskvärd attitydförändring.

För bostäder som *upplåts med äganderätt* gäller särskilda förutsättningar. För äldre småhus gäller frågan om och i vilken utsträckning kommunen skall medverka vid förvärv för visst hushåll. För nya gruppbyggda småhus kan kommun ställa krav på tilldelningsregler m m, framför allt i samband med markupplåtelse. Huruvida någon bestämmelse därutöver skall knytas till bostadsfinansieringsförordningen får övervägas särskilt.

6.7.4 *Lokaler – överväganden*

I den befintliga tätbebyggelsen finns behov av att kunna inrymma nya verksamheter. Det kan t ex gälla lokaler för barnstugor och lokaler för pensionärernas fritidsaktiviteter. Man kan också räkna med att behovet av lokaler för vård av handikappade kommer att öka för att minska det s k institutionsboendet. Det innebär att man söker placera handikappade av olika slag (rörelsehindrade, psykiskt handikappade m fl), ofta flera tillsammans, i lägenheter i bostadsområdena. För att detta skall vara möjligt krävs bl a tillgång till terapi- och fritidslokaler.

När kommun vill utnyttja lokal för sådana ändamål, uppkommer olika problem. Dels kan gällande plan resa hinder mot att lokal används till t ex daghem (om den aktuella byggnaden enligt fastställd stadsplan är avsedd för annat ändamål etc). Dels kan fastighetsägaren vara obenägen att upplåta lokalen för avsett ändamål eftersom han befarar trivselstörning, som kan inverka menligt på bostadslägenheternas bruksvärde, ökat slitage o d.

Det förra problemet kan självfallet undanröjas genom dispens från gällande stadsplanebestämmelser eller ändring av stadsplaner. Förhållandena i befintlig bebyggelse är ofta sådana att nybyggnad inte kan eller bör ske. Nya verksamheter måste därför inrymmas i befintliga lokaler.

Det senare problemet är mera svårlöst.

Såvitt vi kan bedöma medger expropriationslagen (1972:719) expropriation av nyttjanderätt till lokaler för t ex barnstugor. Skulle vår tolkning härvidlag vara oriktig bör övervägas ändring i expropriationslagen för att göra detta möjligt. Som expropriationsgrund bör införas att expropriation får ske till ändamål inom kommunens verksamhetsområde eller för att eljest möjliggöra goda bostadsförhållanden.

Skall expropriationsförfarande kunna användas praktiskt i dessa sammanhang måste förfarandet kunna göras betydligt enklare, snabbare och billigare än vad som nu är fallet.

Som en komplettering, eftersom expropriationsförfarande för närvarande är svårt att förena med önskvärdheten att snabbt få tillgång till viss lokal, skulle andra möjligheter kunna övervägas. Det är exempelvis

tänkbart med en kommunal företrädesrätt till viss lokal eller rätt av ungefär samma slag som ovan föreslagits för bostäder. Kommun skulle då ges möjlighet att ålägga berörda fastighetsägare att till kommunen anmäla när lokaler av visst slag blir hyreslediga.

En företrädesrätt för kommun innebär att fastighetsägaren blir tvungen att upplåta lokaler åt kommun, dvs på samma sätt som vid expropriation. Införandet av en sådan rätt medför emellertid vissa problem.

För alla slag av lägenheter (bostadslägenheter och lokaler) gäller att hyressättningen vid upplåtelse av hyresrätt är fri, dvs hyresvärd och hyresgäst får komma överens om hyrans storlek. Beträffande bostadslägenheter gäller att hyrans storlek vid förlängning av hyresavtal kan bestämmas enligt de s k bruksvärdereglerna (48 § hyreslagen). Bruksvärdehyran kan vid tvist fastställas av hyresnämnden. Någon motsvarande bestämmelse för lokaler finns ej. Det bör här inskjutas att frågan om en möjlighet att pröva skäligheten av hyra för lokal enligt direktiven skall övervägas av de sakkunniga som statsrådet Lidbom nyligen bemyndigats tillkalla för att göra en översyn av hyresrätten i vissa delar (regeringens protokoll 1975-06-05).

Om kommun får obligatorisk rätt att hyra viss lokal uppkommer frågan hur hyran skall bestämmas. Kan parterna komma överens om hyran är allt gott och väl. I motsatt fall måste uppenbarligen frågan underställas myndighets prövning. Det ligger då närmast till hands att låta hyresnämnden göra denna prövning.

Det kan anföras att det skisserade systemet har stora likheter med kommunens förköpsrätt enligt förköpslagen (1967:868), vilket skulle kunna utgöra ett stöd för införande av företrädesrätt för kommun till lokaler för angivet ändamål. Vid förköp övertar emellertid kommunen köparens rätt och skyldigheter enligt ett redan ingånget avtal om försäljning av fast egendom. För säljaren kan det sägas vara likgiltigt om kommun eller annan övertar hans fastighet, om han får den köpeskillingen han begär och försäljningen sker på de övriga villkor han uppställt.

Med en kommunal företrädesrätt till lokal i samband med överlåtelse kan större problem uppstå för den som övertagit lokalen än för köparen vid förköp. Därtill kommer att intrånget för fastighetsägaren kan antas bli större än om han tvingas upplåta en bostadslägenhet.

Såvitt vi nu kan bedöma är det för närvarande en svårframkomlig väg att införa en kommunal företrädesrätt till lokaler. Vi lägger därför inte fram något förslag med den innebörden.

Vi har emellertid velat uppmärksamma frågan och förutsätter att de problem som vi angett kommer att beaktas vid översyn av framför allt hyreslag och expropriationslag.

7 Några frågor om inflytande i boendet

7.1 Våra utgångspunkter

Individerna kan inte i det moderna samhället isolera sig från varandra eller från samhället i övrigt. Inte någon är helt oberoende av andra. Alla behöver kontakter med andra för sin utveckling, för att kunna påverka sin egen situation och förändra samhället. Detta gäller inte minst individens möjlighet att kunna påverka sina bostadsförhållanden. Vårt inbördes beroende av varandra gäller oavsett om lägenheterna är staplade på varandra, lagda tätt bredvid varandra eller utspridda glesare. Ingen kan idag bygga sitt boende på en utpräglad självförsörjning – varken i materiellt eller socialt avseende. Individen är beroende av kollektivet. Att bo är en social funktion och gemensam nyttighet.

Boendedemokrati kan lätt uppfattas som något som enbart gäller individens möjligheter att påverka lägenheten och den närmaste omgivningen. Samhällets bostadspolitik syftar emellertid till att hela bostadsbeståndet hålls i gott skick och att bostäder erbjuds alla på likvärdiga villkor. Som vi konstaterat i tidigare betänkanden innebär detta att några *grundläggande förutsättningar* måste uppfyllas, bl a:

- att hushållens behov avgör inriktning och omfattning av bostadsinvesteringarna – riksdagens beslut uttrycker bostadsbyggandets andel av samhällets reala och finansiella resurser,
- att samhället ställer krav på bostädernas utformning, utrustning och prissättning,
- ansträngningarna skall inriktas på att ge goda bostäder åt alla.

Vi har vid tidigare tillfälle berört det allmänna syftet med boendedemokrati. Från vårt betänkande Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974: 17):

> 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 inflytandefrågor vill vi även, med den avgränsning som valts, gärna tänka oss en sådan utvidgning. Detta kan komma att kräva förändringar i både förvaltningsorganisation och ägarestruktur.

Att gemensamt delta i beslut om bostadsförhållanden bidrar sannolikt också till att människor tränas till de uppgifter som demokra-

tiseringssträvandena leder fram till inom andra områden av samhället. Kontakterna mellan de boende bör också stimuleras av möjligheterna att utöva inflytande. De är viktiga för att bostadsmiljön skall fungera. Bostadsområdet måste kunna erbjuda särskild stimulans till dem som är mest bundna till lägenheten och dess närmaste omgivning.

Skall ett demokratiskt boende utvecklas krävs helt naturligt förändring av lagstiftning och ägarerättigheter. I stort sett alla bostadsfrågor faller inom regelområdet "fast egendom". Därmed antyds också arten och vidden av de värderingar som ligger till grund för de invändningar som reses av dem som riskerar att få sina rättigheter beskurna och de tekniska problem som kan uppstå vid förändring av regler som har sitt ursprung i ett annat samhälle än dagens.

Vi begränsar oss emellertid här till att behandla vissa frågor om de boendes möjligheter att utöva inflytande över sina lägenheter och den närmaste omgivningen, bostadsmiljön.

Individens rätt att påverka *sitt* boende får därvid inte gå ut över andras rätt eller faktiska möjligheter. Individens rättigheter bestäms ytterst av vad han begär av andra. Rättigheter och skyldigheter är olika betoningar av samma fråga.

En solidarisk bostadpolitik har att möta en inbyggd spänning mellan individ och kollektiv. Denna bör inte underskattas – lika litet som den mellan starka och svaga individer. Den kan inte heller överbryggas i någon objektiv mening. Solidariteten innebär att de svagare stöds.

Denna allmänna bakgrund är väsentlig när reformer inom bostadspolitiken diskuteras. Det må gälla finansiering, bostadsbeskattning eller bostadsbidrag. Det måste beaktas när boendedemokratin skall utvecklas. Samma synsätt har också bildat bakgrund till våra ställningstaganden i betänkandet Solidarisk bostadspolitik:

> 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.

Den viktiga frågan gäller avvägningen mellan individens bestämmanderätt och kollektivets. Ett påtagligt samband med denna avvägning gäller också avvägningen mellan intressen på kort och på lång sikt.

Det finns därvid anledning att skilja mellan de fall då bestämmanderätten har till föremål å ena sidan en enskild lägenhet och då dess objekt å andra sidan är hyreshuset som sådant eller dess yttre miljö eller förvaltningen i övrigt av dessa nyttigheter.

Våra allmänna utgångspunkter i fråga om de boendes rätt att utöva inflytande över den *enskilda* lägenheten resp *gemensamma* anläggningar eller fastigheten i övrigt angav vi också redan i betänkandet Solidarisk bostadspolitik.

Därvid anfördes bl a

– en individuell bestämmanderätt måste av naturliga skäl begränsas till själva lägenheten,

– inflytande över gemensamma anordningar inom fastigheten förutsätter organisation av intressena från en grupp av boende.

Man bör vidare göra klart för sig att ökad bestämmanderätt för hyresgästerna inte nödvändigtvis behöver begränsas till den fastighet på vilken de bor. Det kan och bör finnas utrymme för ett hyresgästinflytande som rör flera fastigheter. Ett sådant inflytande förutsätter samverkan mellan en större krets av hyresgäster. Den omständigheten att de fastigheter som berörs kan ha olika ägare måste ägnas uppmärksamhet.

Berörs flera fastigheter blir det ännu mer väsentligt att gruppens intressen kan kanaliseras i lämplig form.

Viktiga vidgningar av hyresgästernas rättigheter infördes genom 1974 års bostadspolitiska beslut. Dessa stod i överensstämmelse med de synpunkter som vi tidigare utvecklat i vårt ovannämnda betänkande.

Vi finner nu anledning att ange ytterligare några steg i syfte att utveckla de boendes rätt till inflytande över lägenheter och bostadsområde.

7.2 Avgränsningar

Det bör inledningsvis påpekas att vi liksom tidigare *inte behandlar* allmänna frågor om *medborgarinflytande* över bostadsförsörjning och fysisk planering m m. I avsnitt 6.3 behandlas kommuns skyldighet att informera om bostadsförsörjningen i kommunen. I övrigt har frågor om medborgarinflytande i den fysiska och kommunala planeringen behandlats av bygglagutredningen (Markanvändning och byggande, SOU 1974:21) och av utredningen om den kommunala demokratin (Information och medverkan i kommunal planering, SOU 1974:50). Den senare utredningen har därtill lämnat ytterligare överväganden angående information och inflytande i vissa bostadsförsörjningsfrågor (Kommunal demokrati, SOU 1975:41 och 42). Bl a behandlas i de senare betänkandena några frågor om insyn i kommunala företag.

Vi behandlar inte heller inflytandefrågorna för *ägare* av småhus eller *bostadsrättshavare*. Vi anser att det är mest angeläget att ytterligare undersöka om och i vilka former inflytandet kan öka för dem som nu har de minsta möjligheterna till påverkan, dvs *hyresgästerna*. Vi har vid ett tidigare tillfälle uttryckt detta som att "var och en skall få möjligheter till ett verkligt inflytande över lägenheten och de förhållanden i omgivningen som närmast berör honom". Det gäller därtill att öka gruppen hyresgästers rätt att påverka bostadsförhållandena i stort.

En självklar och ofrånkomlig följd av ett ökat hyresgästinflytande är att fastighetsägarnas befogenheter inskränks. Det finns anledning att pröva vilka förutsättningarna resp hindren är för ett hyresgästinflytande som sträcker sig längre än vad som kan nås med de metoder som nu är i bruk.

En viktig fråga gäller huruvida hyresgästerna skall ha rätt att påverka vilka nya boende som skall tas emot i ett bostadsområde. Vår inställning i

denna fråga är klar. Enskilda hyresgäster eller grupper av sådana skall inte ha rätten att vägra ett hushåll bostad eller kunna skilja hushållet från dess lägenhet. Beslutsrätten i dessa frågor tillfaller för närvarande nästan uteslutande fastighetsägaren – dock finns viss bytesrätt för den enskilda hyresgästen. Vi har ovan i avsnitt 6.7 redovisat våra förslag till en ökad kommunal förfoganderätt i dessa avseenden.

Inflytande för hyresgäster kan utövas i olika former. Något schematiskt kan vi skilja mellan

- information,
- samråd,
- beslut.

De båda första nivåerna representerar en situation i vilken fastighetsägaren fortfarande har det avgörande ordet. Information och samråd före beslut är dock värdefulla inslag i en utveckling mot ökat hyresgästinflytande. På hyresmarknaden har förhandlingssystemet med tiden ökat i betydelse. Detta representerar en form av delat eller ömsesidigt beslutsansvar. Förutsättningen för resultat är att båda parter binder sig för en överenskommelse. De har därmed också ett gemensamt ansvar för effekterna av beslutet och i viss mån för dess genomförande.

Det finns skäl att erinra sig att de nuvarande förhållandena för hyresgästen, individuellt och kollektivt, är resultatet av en växelverkan mellan lagstiftning och förhandlingsarbete. Parallellen med utvecklingen på arbetsmarknaden är i dessa avseenden påtaglig även om förhållandena i övrigt kan vara olikartade.

Vi aktualiserade i betänkandet Solidarisk bostadspolitik frågan om att införa ett kollektivavtalsrättsligt system på hyresmarknaden. Vi anförde vid det tillfället bl a följande. Parterna på hyresmarknaden har vunnit sådana erfarenheter att det skulle vara möjligt att bygga lagstiftning på dessa. Intresset hos parterna att finna lämpliga förhandlingsformer borde kompletteras med lagstiftning. Ett skäl härför är att, även om frivilliga överenskommelser kan nås, lagstadgade rättigheter för hyresgästparten medför starkare position vid förhandlingar. För att bli effektiv måste en sådan lagstiftning innehålla sanktionsbestämmelser. Ett annat skäl kan vara att alla hyresgäster skall behandlas lika och ha lika rättigheter. Det kommer med all sannolikhet att finnas fastigheter som inte omfattas av frivilliga förhandlingsordningar.

Föremål för förhandlingsöverenskommelser kan bl a vara

- hyressättning
- olika frågor i samband med lägenhets upplåtande
- förvaltnings- och driftsfrågor rörande omfattning och inriktning av tjänster och andra nyttigheter, regler för brukande av gemensamma nyttigheter osv
- förändring av lägenhet, hus och yttre miljö.

Denna fråga kan ges en mycket vid ram och förutsätta eller medföra omfattande förändringar av hyreslagstiftningen men kan alternativt begränsas till mindre genomgripande regelförändringar i dessa avseenden.

Vi har avstått från att ytterligare utveckla dessa frågor eftersom en särskild statlig utredning nyligen tillsatts med uppgift att utföra en översyn av hyresrätten i vissa delar. I dess direktiv (protokoll regeringssammanträde 1975-06-05) anges bl a att det bör övervägas om ett legalt kollektivavtalsliknande system för fastställande av hyresvillkoren bör införas i hyreslagen. Därvid skall också prövas hur existerande frivilliga förhandlingsöverenskommelser bör anpassas till ett legalt förhandlingssystem. Det anförs också att regelsystemet bör få en sådan utformning att det främjar strävandena att successivt öka de boendes inflytande över den egna lägenheten, gemensamma anläggningar i flerfamiljshus och miljön i bostadens närmaste omgivning.

Frågan om information till hyresgästerna om olika förvaltningsförhållanden har klart samband med hur och under vilka förutsättningar förhandlingar förs mellan hyresvärd och hyresgäster. Eftersom också denna fråga kommer att falla inom ramen för den ovan nämnda utredningens arbetsuppgifter tar vi inte heller upp informationsaspekterna till närmare behandling – med ett enda undantag, se avsnitt 7.5.4.

Som bakgrund till våra förslag till ökat hyresgästinflytande lämnar vi dock en allmän redovisning av vissa informationsfrågor och av gällande förhandlingsformer, *avsnitt 7.4.*

Våra förslag om ökat hyresgästinflytande blir därmed begränsade till några konkret utformade nya rättigheter för hyresgäster, enskilt och gemensamt, att begära och påverka förbättring av vissa bostäder, lägenheter och fastigheter i övrigt, *avsnitt 7.5.* Lagförslag kompletterar vår framställning i dessa avseenden.

Vi fullföljer vidare våra intentioner från betänkandet Solidarisk bostadspolitik att redovisa något om förutsättningarna för ändrade beslutsformer i allmännyttiga bostadsföretag, *avsnitt 7.6.* Några egentliga förslag framläggs emellertid inte i den frågan.

Avslutningsvis behandlar vi hyresgästers möjlighet att överta hyreshus, en fråga i vilken vi fått tilläggsdirektiv, *avsnitt 7.7.*

7.3 Lagreglerade former för hyresgästinflytande

7.3.1 *Individuellt inflytande*

Det individuella inflytandet gäller i första hand den enskilda lägenheten och avser i princip underhållsåtgärder.

Enligt 15 § andra stycket hyreslagen är hyresvärden skyldig att med skäliga tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk. Bestämmelsen är tvingande utom såvitt avser lägenhet i enfamiljshus. I vissa fall kan länsstyrelsen dock medge undantag från underhållsskyldigheten (51 § lagen 1970:995 om införande av nya jordabalken).

Brister hyresvärden i sin underhållsskyldighet enligt 15 § andra stycket hyreslagen har hyresgästen enligt 16 § första stycket samma lag rätt att

ombesörja reparationen på hyresvärdens bekostnad, s k självhjälpsrätt, samt rätt till skälig nedsättning i hyran under den tid lägenheten är i bristfälligt skick. En förutsättning för självhjälpsrätten är att hyresvärden efter anmodan underlåter att vidta erforderliga åtgärder så snart det kan ske. Hyresgästen har också rätt att i vissa fall säga upp avtalet i förtid och att få skadestånd.

I syfte att effektivisera bestämmelserna om hyresvärds skyldighet att svara för det fortlöpande underhållet av bostadslägenheter infördes genom 1974 års lagstiftning (SFS 1974:820) möjlighet för hyresnämnd att på begäran av hyresgäst förelägga hyresvärd att ombesörja bl a de reparationer enligt 15 § andra stycket hyreslagen som nämnden finner påkallade (16 § andra stycket hyreslagen). Reparationsföreläggande får förenas med vite.

Samtidigt med nämnda lagändring gavs bostadshyresgästerna genom en ny bestämmelse rätt att på egen bekostnad – och utan föregående samtycke av hyresvärden – utföra målning, tapetsering och därmed jämförlig åtgärd i lägenheten. Minskar lägenhetens bruksvärde genom åtgärden har hyresvärden rätt till ersättning för skadan (24 a § första stycket hyreslagen). Den nya bestämmelser är tvingande utom ifråga om enfamiljshus, som inte är avsett att hyras ut varaktigt samt lägenhet som upplåtaren innehar med bostadsrätt (24 a § andra stycket).

7.3.2 *Kollektivt inflytande*

Det kollektiva inflytandet kanaliseras genom hyresgästorganisation och kan avse även annat än den enskilda lägenheten. När annat inte anges avses med uttrycket hyresgästorganisation i detta avsnitt riksorganisation av hyresgäster eller förening, som är ansluten till sådan organisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen.

Upprustning och ombyggnad

Genom 1974 års ändring i bostadssaneringslagen (1973:531; BSL) gavs hyresgästorganisation inflytande även vid ombyggnad av bostadshus. Sådant inflytande förekommer i tre fall.

För det första får hyresgästorganisation i likhet med kommun hos hyresnämnd utverka åläggande för fastighetsägare (motsvarande) att vidta åtgärd som behövs för att bostadslägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard (upprustningsåläggande) eller förbud för denne att använda lägenheten för bostadsändamål (användningsförbud).

För det andra kan hyresgästorganisation enligt 2 a § första stycket BSL hos hyresnämnden utverka förbud för fastighetsägaren att i fastigheten utföra förbättringsarbete eller liknande åtgärd som inte kräver byggnadslov, under förutsättning dels att åtgärden inte behövs för att lägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard, dels att det är uppenbart att åtgärden inte är påkallad av boendehänsyn.

För det tredje ges hyresgästorganisation enligt 2 a § andra stycket BSL rätt att motsätta sig att det i fastigheten vidtas annan åtgärd som kräver

byggnadslov än som behövs för ett bostadslägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard. Om hyresgästorganisation motsatt sig sådan åtgärd, får den vidtas endast om hyresnämnden på ansökan av fastighetsägaren medger den. Hyresnämndens medgivande får lämnas endast om särskilda skäl föreligger.

De nya reglerna i bostadssaneringslagen gäller tills vidare endast i de tre storstadsområdena. Regeringen kan dock på ansökan av hyresgästförening förordna om att reglerna skall tillämpas även i annan kommun, vilket också hittills skett i fråga om åttio kommuner.

Miljöförbättring

Sedan den 1 juli 1975 kan bidrag utgå enligt förordningen (1975:129) om bidrag av statsmedel till förbättring av boendemiljöer. Bidrag kan utgå för sådan åtgärd beträffande flerfamiljshus eller dess närmaste omgivningar som bl a avser anordnande av mindre lokaler för hobbyverksamhet eller samvaro, komplettering av anordningar för boendeservice, förbättring av otillfredsställande utemiljöer i syfte att tillgodose barns lekbehov eller de boendes behov av rekreation, motion, samvaro och andra fritidsaktiviteter. Stöd utgår även för åtgärder för att begränsa buller och luftföroreningar. Prioritet ges åt områden inom vilka det föreligger svårigheter att få avsättning för lägenheterna. Bidrag avser dock inte bebyggelse som tillkommer efter år 1974.

I 6 § förordningen finns föreskrifter om att den som söker bidrag skall samråda med hyresgästorganisation om planering och utformning av åtgärden om denna avser hyreshus.

Tvångsförvaltning

Hyresgästorganisation kan även på annat sätt påverka förvaltningen av bostadshus. Enligt lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet (tvångsförvaltningslagen) kan hyresnämnd på ansökan av bl a hyresgästorganisation ställa bostadsfastighet under förvaltning av annan än ägaren, om denne väsentligen försummar vården av fastigheten eller underlåter att vidta uppenbart angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten (1 och 13 §§ tvångsförvaltningslagen).

Gemensamhetsanläggning

Genom 1974 års lagstiftning fick hyresgästorganisation ytterligare en möjlighet att påverka boendeförhållandena, nämligen genom ändringar i anläggningslagen (1973:1149). Enligt 1 § anläggningslagen kan inrättas anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av gemensam betydelse för dem, s k gemensamhetsanläggning. Sådana anläggningar kan vara vägar, parkeringsanläggningar, förbindelseleder, gårdsutrymmen, lekplatser, anordningar för vattenförsörjning eller avlopp, ledningar, värmeanläggning och tvättstugor. Fråga om gemensam-

hetsanläggning prövas vid förrättning som i princip handläggs av fastighetsbildningsmyndighet. De nya reglerna ger hyresgästorganisation rätt att ta initiativ till inrättande eller förändring av gemensamhetsanläggning (18 § anläggningslagen). Vidare har hyresgästerna genom sin organisation samma inflytande vid inrättande av gemensamhetsanläggning som fastighetsägarna. Enligt 7 § anläggningslagen får således gemensamhetsanläggning inte inrättas, om ägarna till de fastigheter som skall delta i anläggningen och hyresgästerna i samma fastigheter mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. Hyresgästorganisation har även rätt att föra talan mot anläggningsbeslut eller beslut om inställande av förrättning som begärts av organisationen (30 § anläggningslagen).

Även de nya reglerna i anläggningslagen gäller t v endast i kommunerna inom de tre storstadsområdena med möjlighet för regeringen att efter framställning förordna att reglerna skall tillämpas även i annan kommun (vilket nyligen skett i fråga om åttio kommuner).

Hyresregleringslagen

Enligt lagen (1942:429) om hyresreglering m m (hyresregleringslagen) fastställes eller ändras bashyra genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärd eller organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem och å andra sidan hyresgästorganisation. Hyresregleringslagen upphör att gälla vid utgången av september 1975.

För att i vissa fall mildra verkningarna av att hyresregleringen avskaffas, har en särskild övergångsreglering införts. Innebörden av denna är att hyresvärden under en övergångstid av tre år räknat från den 1 oktober 1975 inte får höja hyran för tidigare reglerad lägenhet utan att överenskommelse därom träffas med hyresgästorganisation eller hyreskravet prövats av hyresnämnd. Bestämmelserna har meddelats i särskild lag, lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen (avvecklingslagen). Enligt avvecklingslagen kan riksorganisation av hyresgäster träffa skriftlig överenskommelse om att avvecklingslagens regler om s k övergångshyra inte skall gälla beträffande viss eller vissa kategorier av lägenheter eller i vissa orter. Sådan överenskommelse får dock inte träffas beträffande Stockholm, Göteborgs eller Malmö kommuner.

Övergångshyra fastställes eller ändras enligt avvecklingslagen genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärd eller organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan organisation av hyresgäster.

Hyreslagen

I princip innebär hyreslagens bestämmelser att avtalsfrihet råder i fråga om hyrans storlek. Enligt 19 a § första stycket hyreslagen skall hyra för bostadslägenhet vara till beloppet bestämd i hyresavtalet. Från denna regel görs emellertid undantag för ersättning för kostnad som hänför sig till lägenhetens uppvärmning m m. Vidare gäller enligt andra stycket i samma paragraf att förbehåll får göras i hyresavtal om att hyran skall

utgå med belopp som bestäms genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärd eller organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan sammanslutning av hyresgäster. En s k förhandlingsklausul kan således intas i hyresavtalet.

I motivuttalande till bestämmelsen (prop 1973:23, s 160 f) hänvisades till att förhandlingsklausuler sedan länge funnits i hyresavtalen mellan de allmännyttiga bostadsföretagen och deras hyresgäster. Det antogs att förhandlingsklausul normalt även fortsättningsvis kommer att hänvisa till förhandlingsordning mellan fastighetsägarsidan och hyresgästförening som är ansluten till Hyresgästernas riksförbund. För att hyresgästsammanslutningen skall ha förhandlingsrätt enligt 19 a § krävs enligt motivuttalandet inte att dess enda och huvudsakliga ändamål är att ta till vara medlemmarnas intressen i hyresfrågor. Som exempel nämns att en studentförening bör kunna träffa överenskommelse om hyran för studentbostäder.

7.4 Något om insyn och information i fråga om bostadsförvaltning

7.4.1 *Inledning*

Med den grundsyn som vi har på bostadspolitiken följer bl a att innehav av och investeringar i bostadsfastigheter inte bör jämföras med en konventionell kapitalplacering eller affärstransaktion. Inte heller kan upplåtelse av hyreslägenheter och förvaltning av bostadshus jämföras med den produktion av tjänster som förekommer inom näringslivet i övrigt. Dels är boendet en nyttighet som i betydelse mera liknar tjänster som tillhandahålls genom samhällets försorg, t ex sjukvård, dels gör staten och kommunerna stora ekonomiska insatser i bostadssektorn.

På olika sätt har med tiden hyresgästernas rättsliga ställning stärkts gentemot fastighetsägarna. Den ekonomiska delen av bostadsförvaltningen skiljer sig emellertid inte – med ett viktigt undantag – från de regler och traditioner som gäller för annan ekonomisk verksamhet. Undantaget gäller prissättningen av hyreslägenheter, eftersom prövning av hyrans skälighet vid förlängning av hyresavtal kan göras av hyresnämnd på hyresgästens begäran. I övrigt är inte ägande och förvaltning av bostadshus något som enligt lag står öppet för insyn från hyresgäster eller allmänhet.

Vi föreslår i *avsnitt 7.5.4* en begränsad informationsskyldighet för fastighetsägare. Den avser debiteringsunderlag av visst slag. Därutöver lämnar vi följande allmänna synpunkter på insyns- och informationsfrågorna.

7.4.2 *Förutsättningar för olika fastighetsägare*

Enskilda hyresgäster eller hyresgästkollektivet har i dag begränsad lagstadgad rätt till insyn eller information i ekonomiska frågor eller i

övriga förhållanden som direkt eller indirekt berör dem, t ex beslut om nybyggnadsprojekt, försäljning eller köp av fastighet.

Om fastighetsägaren är organiserad som aktiebolag och ekonomisk förening krävs visserligen en offentlig redovisning. Detsamma gäller i vissa fall för stiftelse. Den offentliga redovisningen ger dock endast begränsad information. Fastighetsägare som är fysisk person har ingen skyldighet att offentliggöra bokslut eller lämna annan ekonomisk information. Detsamma gäller enskilda firmor, handelsbolag, kommanditbolag och flertalet bostadsföretag som drivs i form av stiftelse.

I praktiken är insynsmöjligheterna större i de allmännyttiga bostadsföretagen, vilka har kommunen som huvudman. Praxis är att hyresgästsidan vid förhandlingar får ta del av de kalkyler som ligger till grund för företagens krav om nya hyror och av övriga upplysningar som kan vara av värde i sammanhanget.

Det finns skäl att anta att motsvarande praxis utvecklas i fråga om enskilt ägda bostadshus i och med att förhandlingsformen med tiden får en allt större betydelse inom hyresrättssektorn. I grunden ändras emellertid inte parternas inbördes styrkeförhållande, eftersom den information som fastighetsägaren lämnar primärt är avsedd att underbygga hans hyreskrav.

En allmän möjlighet till insyn i de kommunägda företagen finns dessutom, om än indirekt, genom att företagen huvudsakligen ägs av kommun. I detta sammanhang kan nämnas att utredningen om den kommunala demokratin bl a har till uppgift att belysa informations- och insynsfrågorna för dessa företag. Den har nyligen i betänkande (SOU 1975:41 och 42) framlagt förslag med syfte att öka medborgarnas insyn i kommunägda företag. Förslagen som därmed också omfattar de allmännyttiga bostadsföretagen är bl a följande.

Alla styrelseledamöter och revisorer i helkommunala företag skall utses genom val i fullmäktige enligt lagen om proportionella val. Motsvarande skall gälla i de fall kommun är delägare. En utvidgad tillämpning av offentlighetsprincipen bör bli föremål för särskild utredning. Möjligheterna att införa interpellationsrätt som omfattar kommunägda företag bör prövas efter sådan utredning. I avvaktan därpå föreslår utredningen att interpellationsrätten utsträcks till vissa ansvars- och tillsynsfrågor rörande företagen. Utredningen har vidare väckt förslag om försöksverksamhet med kommunal styrelserepresentation i enskilt ägda företag som är dominerande i kommunen.

7.4.3 *Jämförelse med förhållandena på arbetsmarknaden*

En allmän rätt för bostadshyresgäster att i en eller annan form få insyn och information om fastighetsägares förvaltning skulle i åtskilliga fall uppfattas som en uppenbar nackdel av fastighetsägarna. Detta gäller både om fastighetsägaren är privatperson och därmed kan anföra personliga skäl mot insyn eller är juridisk person och av bl a affärsmässiga skäl kan ha anledning att hemlighålla uppgifter om företaget. Sådana skäl måste självklart vägas mot de fördelar som öppnas för hyresgästerna.

Jämförelse kan göras med förhållandena på arbetsmarknaden. I kollektivavtal regleras bl a det partsförhållande som sammanhänger med löneuppgörelser. Motsvarande håller på att utbildas beträffande bostadshyror. Även andra frågor kan komma att omfattas av förhandlingsöverenskommelser. Detta gäller redan i dag inom den allmännyttiga sektorn.

Formerna för insyn och information har på arbetsmarknaden lagts fast både genom avtal mellan parterna, t ex företagsnämndsavtalen och genom lagstiftning – lagen (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar. I en departementspromemoria, Arbetstagarkonsult – försöksverksamhet i vissa företag (Ds I 1973:6), har vidare föreslagits att en s k arbetstagarkonsult skall få tillgång till företagets böcker, räkenskaper och andra handlingar samt få de uppgifter av företaget och den hjälp som han begär. Eftersom överenskommelse träffats mellan parterna (se nedan) har promemorian inte lagts till grund för lagstiftning.

Redan år 1946 träffades det första företagsnämndsavtalet. Nämnden hade enligt avtalet bl a till uppgift "att bereda de anställda insikt i verksamhetens ekonomiska och tekniska betingelser samt rörelsens resultat". Ett nytt centralt företagsnämndsavtal träffades år 1966. Bl a markerades företagsnämndens roll som samrådsorgan klarare. Områdena för information och samråd vidgades betydligt.

De anställdas möjligheter till insyn och information har dessutom förbättrats genom en nyligen träffad överenskommelse mellan Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige och Privattjänstemannakartellen om ekonomikommitté och arbetstagarkonsulter. Överenskommelsen innebär bl a att arbetstagarna tillförsäkras insyn i företagens ekonomiska förhållanden genom inrättande av en s k ekonomikommitté med högst tre representanter för arbetstagarna vid företaget och lika många representanter för arbetsgivaren. Som ett alternativ till inrättandet av ekonomikommitté har arbetstagarledamöterna i företagsnämnden rätt att utse en person bland de anställda i företaget till sin arbetstagarkonsult. Vidare har arbetstagarledamöterna i vissa fall rätt att för viss tid utse utomstående expert som arbetstagarkonsult. De som handhar förvaltningen av företaget, skall ge ekonomikommittén och arbetstagarkonsulterna tillgång till handlingar som är av betydelse för att bedöma företagets ekonomiska ställning och utveckling. Företagsledningen skall också i övrigt lämna de upplysningar och det biträde som ekonomikommitténs arbetstagarledamöter begär.

7.4.4 *Överväganden*

I betänkandet Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17, s 396 ff) framhöll vi att det inte finns skäl att aktualisera frågan om direktrepresentation av hyresgäster i de *allmännyttiga företagens* styrelser. Vi finner ingen anledning att frångå denna uppfattning, allra minst mot bakgrund av de förslag till ökad kommunal insyn som utredningen om den kommunala demokratin lämnat. Beträffande *enskilda fastighetsägare* anförde vi att

inte minst praktiska skäl talade emot styrelserepresentation som en väg till ökad insyn för hyresgästerna.

Vi aktualiserade däremot en rätt för hyresgästerna att utse särskilt ombud med rätt att granska fastighetsägarens redovisningshandlingar av olika slag.

Vi anser att formerna för att ge hyresgästerna rätt till ökad insyn i fastighetsförvaltningen och information om övriga frågor som berör dem ej kan ses isolerat från det arbete som kommer att utföras inom den statliga utredning som nyligen tillsatts med uppgift att utföra översyn av hyresrätten i vissa delar. Utredningens väsentliga uppgift är att utreda frågan om ett legalt kollektivavtalsliknande system för att fastställa hyresvillkor. Vi utgår från att de insyns- och informationsfrågor som vi ovan behandlat kommer att belysas av utredningen. Vi framlägger därför inte förslag till lagstiftning om en allmänt ökad rätt för hyresgäster till insyn i och information om bostadsförvaltning.

7.5 Ökat hyresgästinflytande – överväganden och förslag

7.5.1 *Bakgrund*

Hyresgäströrelsen

De besvärliga bostadsförhållandena under första världskriget med minskande bostadsproduktion samt vräkningar var bakgrunden till hyresgästernas försök att öka inflytandet över sin bostadssituation. De första ännu bestående hyresgästföreningarna bildades under denna kristid.

Hyresgästernas riksförbund bildades som ett samarbetsorgan mellan 12 föreningar år 1923. Det har numera drygt 600 000 medlemmar och 22 regionalt verksamma föreningar.

Förbundets första program som antogs på årsmöte år 1923 angav bl a målsättningen att öka beståndet av sunda och goda bostäder och åstadkomma en socialt betonad lagstiftning till skydd för hyresgästerna.

År 1939 inrättades särskilda förlikningsnämnder i hyrestvister och dessa bestod av en lagfaren ordförande, en företrädare för fastighetsägareorganisationen och en representant för hyresgästföreningen.

I och med tillkomsten av hyresregleringen år 1942 – ett resultat av framställningar från hyresgästförbundet – kom den nämnda medlingsuppgiften att ingå i den verksamhet som anförtroddes åt de kommunala hyresnämnderna. Dessa sammansattes på liknande sätt av en lagfaren ordförande samt partsrepresentanter som utsågs på förslag av de olika fastighetsägare- och hyresgästföreningarna.

Förhandlingssystemet

Frivilliga överenskommelser träffas mellan hyresgästföreningar och hyresvärdar och fastighetsorganisationer liksom mellan riksorganisationerna.

Inför förändringen av hyresregleringslagen år 1958 träffade Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, SABO och Hyresgästernas riksförbund en

överenskommelse år 1957 om förhandlingsordning och inrättande av ett gemensamt organ, hyresmarknadskommittén.

Den friare hyressättning för de allmännyttiga bostadsföretagen som då genomfördes, byggde på förutsättningen att parterna skulle träffa överenskommelse om hyrorna med utgångspunkt i företagens självkostnader. Genom förhandlingsordningen fastlade man en ram för hur arbetet skulle bedrivas.

Efter hand visade det sig att förhandlingarna kom att omfatta även andra frågor än hyror. Därför infördes en ny förhandlingsordning år 1971 som anger att både hyror och boendeförhållanden kan tas upp till förhandling. Den ursprungliga förhandlingsordningens begränsning att förhandling endast omfattade medlemmar i hyresgästföreningen togs samtidigt bort. En definition av begreppen förhandling och överenskommelse har gjorts och formerna för hur överenskommelse träffas har tydligare angivits.

På grund av nämnda förhandlingsordning förs regelbundna hyresförhandlingar med de allmännyttiga bostadsföretagen i hela landet. När lokala förhandlingar inte leder till överenskommelse, hänskjuts tvisten till hyresmarknadskommittén, som ger parterna förslag till lösning av tvisten.

Inom ramen för hyresregleringslagstiftningen har Hyresgästernas riksförbund träffat ett flertal centrala överenskommelser med Sveriges fastighetsägareförbund, vilka legat till grund för anvisningar som meddelats av regeringen eller statens hyresråd. Även utanför hyresregleringssektorn har viktiga överenskommelser träffats mellan dessa parter, vilka för ändamålet bildat ett samarbetsorgan, den s k bostadsmarknadskommittén. Vid sidan därav har träffats överenskommelser med ett antal privata fastighetsägare om förhandlingsordningar. Motsvarande överenskommelser finns också med andra organisationer, såsom Svenska kommunförbundet. Med stöd av dessa överenskommelser och med tillämpning av särskilda kontraktsklausuler förs förhandlingar om hyror och andra hyresvillkor för ett stort antal hyresgäster.

Förhandlingar med hyresgäströrelsen förekommer även inom den kommunala saneringsverksamheten. Så har t ex fastighetskontoret i Stockholms kommun utarbetat förslag till handlingsprogram för saneringsverksamheten, enligt vilket sanering skall föregås av samråd med fastighetsägare och hyresgästförening. Enligt programmet skall fastighetsägare informera berörda hyresgäster om sina planer. Vidare skall förhandlingar i standardfrågor äga rum mellan fastighetsägare och hyresgästförening.

Som nämnts har nyligen sakkunniga tillsatts med uppdrag att företa översyn av hyresrätten i vissa delar. Därvid skall frågan om ett legalt förhandlingssystem prövas. I samband därmed skall de sakkunniga överväga hur hyresgästerna skall företrädas i ett kollektivt förhandlingssystem.

Reformer under senare år m m

Den nya hyreslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1969 med senare ändringar, har i väsentliga avseenden stärkt hyresgästernas inflytande över sitt boende. Några viktiga inslag i hyreslagen är ett förstärkt besittningsskydd och rätten att pröva avtalsvillkorens skälighet (t ex hyrans storlek).

Teoretiskt sett medger hyreslagen ett betydande utrymme för hyresgästen att utöva inflytande genom att avtalsfrihet råder i åtskilliga avseenden. Den har emellertid karaktär av social skyddslag. Det innebär bl a att åtskilliga bestämmelser inte genom hyresavtalet får sättas ur spel till hyresgästens nackdel. Har ett avtal träffats i strid mot bestämmelse i hyreslagen kan hyresgästen således likväl åberopa lagen.

Det finns inte några erfarenheter att redovisa att hyresgäster, individuellt eller kollektivt, på annat sätt än genom det nu etablerade förhandlingssystemet kunnat utnyttja avtalsfriheten för att i väsentliga avseenden öka sitt inflytande över boendet.

Genom riksdagens bostadspolitiska beslut år 1974 har hyresgästernas lagstadgade inflytande ökat väsentligt. Det utövas dels individuellt (rätt att måla, tapetsera m m), dels kollektivt genom hyresgästorganisation. Avvägningen mellan dessa former blir bl a beroende av hur omfattande åtgärderna är.

Vid mer omfattande upprustning eller ombyggnad föreligger enligt departementschefen (prop 1974:150 s 144) det problemet att den enskilde hyresgästen i vissa fall bor bara en kortare tid i lägenheten, som sedan skall användas av andra hyresgäster. Han kan i sådana fall ha ett intresse av att själv få låg hyra, medan han fäster mindre avseende vid att lägenheten bevaras i gott skick även för kommande hyresgäster. Hyresgästkollektivet i sin helhet har däremot ett starkt intresse av att bevara och kanske också höja lägenhetsbeståndets standard både i fråga om utrymme, lägenhetsfördelning och utrustning. Bestämmanderätten måste därför utformas så att även de senare intressena tillgodoses. Enligt departementschefen borde mot denna bakgrund hyresgästinflytandet få utövas av riksorganisation av hyresgäster eller förening, som är ansluten till sådan riksorganisation och inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen.

Vid riksdagsbehandlingen av 1974 års hyreslagstiftning m m avgavs en del motioner som berörde formerna för hyresgästinflytandet. Motionen 1974:1902 upptog ett yrkande om att begreppet organisation i hyreslagstiftningen även skulle inkludera sammanslutning som visar sig företräda en majoritet av hyresgäster i berörda fastigheter. Även motionen 1974:1904 innehöll ett liknande yrkande. I motionen 1974:1908 yrkades att flertalet berörda hyresgäster skulle ges samma rättigheter som organisation av hyresgäster. Något krav på att hyresgästmajoritet skulle vara organiserad på visst sätt togs inte upp i sistnämnda motion. I motionen 1974:1907 yrkades en parlamentarisk utredning med uppgift bl a att lägga fram förslag till ett ökat inflytande för hyresgäster.

Civilutskottet anförde i sitt betänkande (CU 1974:36 s 46) att förslagen i propositionen innebar bl a att samspelet mellan lokala och

allmänna hyresgästsynpunkter i en försöksverksamhet får växa fram i det praktiska arbetet och utformas av hyresgästerna själva. Enligt utskottets mening var det helt naturligt att den samordnande rollen därvid i första hand tilldelades hyresgäströrelsen. I fråga om de nyssnämnda motionsyrkandena uttalade utskottet att ett utredningsarbete i parlamentarisk form fortsätts inom boendeutredningen, varigenom yrkandet härom måste anses helt tillgodosett, samt att med hänsyn till den pågående utredningen någon sakprövning av övriga yrkanden inte borde ske. Utskottet utgick från att i samtliga nämnda motioner förda synpunkter skulle komma att uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet. Riksdagen beslöt att som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört.

7.5.2 *Upprustning till lägsta godtagbara standard*

Gällande förhållanden

Om bostadslägenhet i hus som tillhör annan än stat eller kommun inte har den lägsta standard som kan godtas, får enligt 2 § första stycket bostadssaneringslagen (1973:531) hyresnämnd på ansökan av kommun eller organisation av hyresgäster (riksorganisation eller därtill ansluten förening) meddela ägaren s k upprustningsåläggande. Sådant åläggande, som innebär att ägaren blir skyldig att vidta den åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå lägsta godtagbara standard, får meddelas endast under förutsättning att fastigheten med hänsyn till kostnaden för den åtgärd som avses med åläggandet kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte (5 § bostadssaneringslagen). Brister förutsättningarna för att meddela upprustningsåläggande, får nämnden i stället meddela förbud mot att lägenheten används för bostadsändamål, s k användningsförbud (jfr 6 § bostadssaneringslagen).

Upprustningsåläggande och användningsförbud får förenas med vite. Om fastighetsägaren inte utför åtgärd som föreskrivits i upprustningsåläggande kan på ansökan av kommunen hyresnämnden, i stället för att utsätta vite, besluta att ställa fastigheten under förvaltning enligt lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet. I förvaltningen skall då ingå att utföra de åtgärder som föreskrivits i upprustningsåläggandet. Kommunen har även möjlighet att lösa fastigheten.

Hyresgästorganisations rätt att göra ansökan om upprustningsåläggande m m är tills vidare begränsad till de tre storstadsområdena samt till kommuner där regeringen på ansökan av hyresgästförening förordnat att organisation skall ha sådan rätt. Regeringen har nyligen meddelat sådant förordnande beträffande 80 kommuner.

Vad som skall förstås med lägsta godtagbara standard föreskrivs i 2 b § bostadssaneringslagen.

Enligt nämnda bestämmelse förstås med lägsta godtagbara standard att lägenheten är försedd med anordning för kontinuerlig uppvärmning, kontinuerlig tillgång till varmt och kallt vatten för hushåll och hygien, avlopp för spillvatten, personlig hygien, omfattande toalett och tvättställ

samt badkar eller dusch, försörjning med elektrisk ström för normal hushållsförbrukning och matlagning, omfattande spis, diskho, kylskåp, förvaringsutrymmen och avställningsytor. I viss utsträckning får avvikelse göras från de krav som sålunda ställs upp. Bl a kan det i vissa fall vara tillräckligt att toalett finns att tillgå i nära anslutning till lägenheten och att anordning för bad eller dusch finns i huset. Utöver vad som nu angivits gäller i fråga om lägsta godtagbara standard att huset inte får ha sådana brister som avses i 48 a § andra stycket byggnadsstadgan (1959: 612). De brister som anges i sistnämnda lagrum är sådana som avser hållfasthet, brandsäkerhet eller sanitära förhållanden och som innebär så avsevärda olägenheter att de inte skäligen kan godtas.

Överväganden och förslag

Vi *föreslår* att *enskild hyresgäst* för *sin egen lägenhet* ges rätt att i likhet med kommun och hyresgästorganisation ansöka om upprustningsåläggande för fastighetsägare enligt bostadssaneringslagen, *bilaga 11.*

En konsekvens av detta ställningstagande är att några särskilda geografiska begränsningar om på vilka orter hyresgästinflytande enligt bostadssaneringslagen skall utövas, inte bör bibehållas. Sådana begränsningar finns även i anläggningslagen. Vi har emellertid inte anledning att i detta sammanhang ta ställning till om begränsningarna i sistnämnda lag bör behållas.

Av betydelse vid prövning av ansökan om upprustningsåläggande från enskild hyresgäst rörande hans lägenhet är, om upprustningsåtgärderna kan genomföras enbart i lägenheten eller om de berör andra lägenheter eller huset i övrigt i påtaglig omfattning. Föreligger den sistnämnda situationen skall inte hyresgästens yrkande bifallas.

I övrigt bör samma prövningsgrunder i princip gälla som när hyresgästförening eller kommun begär upprustningsåläggande, dvs att åtgärderna skall kunna beräknas medföra skäligt ekonomiskt utbyte.

Införandet av ovan angiven rätt för enskild hyresgäst skulle kunna medföra vissa nackdelar. Kommuns eller hyresgästorganisations ansökan om upprustningsåläggande torde normalt ges in först sedan förhandlingar med fastighetsägaren om upprustning lett till negativt resultat. En sådan ordning är uppenbarligen i flera avseenden en fördel, bl a undviker man onödiga processer inför hyresnämnden. Det är tveksamt om enskild hyresgäst på samma sätt som kommun och hyresgästorganisation kan föra sådana förhandlingar med fastighetsägaren. Risken finns att hyresgäster i vissa fall vänder sig direkt till hyresnämnden med begäran om upprustningsåläggande. Denna risk bör man emellertid ta.

I ärende enligt bostadssaneringslagen svarar vardera parten för sin rättegångskostnad. För besvärsmål gäller emellertid enligt 22 § bostadssaneringslagen särskilda regler. Bifalles fastighetsägarens talan i besvärsmål i vilket kommunen är motpart, kan kommunen åläggas att ersätta honom hans rättegångskostnad. Om fastighetsägaren vinner besvärsmål i vilket hyresgästorganisation är motpart, kan sådan ersättning tillerkännas honom av statsverket. För att inte en utvidgning av talerätten skall bli

oförmånlig för fastighetsägaren bör denne i besvärsmål, som gäller upprustning till lägsta godtagbara standard, i vilket hyresgäst är motpart, kunna tillerkännas ersättning för rättegångskostnad av statsverket.

7.5.3 *Upprustning över lägsta godtagbara standard*

Gällande förhållanden

Hyresgästernas rätt att erhålla höjd standard i bostadslägenhet är för närvarande begränsad till fall då lägenheten inte uppfyller kraven på lägsta godtagbara standard. Det bör här erinras om att hyresgästorganisation har vissa möjligheter att hindra en fastighetsägare att i fastigheten utföra åtgärder som inte behövs för att lägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard (jfr avsnittet 7.3.2 ovan).

Rätten enligt 24 a § hyreslagen att på egen bekostnad utföra målning, tapetsering och därmed jämförlig åtgärd gör det också möjligt för hyresgästen att göra en begränsad standardhöjning i lägenheten. Bestämmelsen ger honom dock inte rätt att företa större ingrepp, såsom att ändra planlösningen genom att ta bort eller sätta upp väggar eller byta fast köksinredning. De förbättringar som kan komma i fråga är t ex inläggning av heltäckande matta på linoleumgolv, utbyte av dörrar och vred, uppsättning av paneler i hallar och rum samt montering av persienner (jfr prop 1974:150, s 489).

Överväganden och förslag

Det kan ifrågasättas varför hyresvärdens skyldighet att tillhandahålla goda bostadsförhållanden skall vara begränsad till att underhålla bostadslägenhet och att tillse att denna uppfyller kraven på lägsta godtagbara standard enligt 2 b § bostadssaneringslagen. Det bör inte finnas några hinder mot att ge hyresgäster rätt att kräva att hyresvärden vidtar standardhöjande åtgärder som går utöver vad hyresvärden f n är skyldig att utföra. En sådan standardhöjning som sker på hyresvärdens bekostnad medför i regel att lägenhetens bruksvärde ökar och möjliggör därmed för hyresvärden att få ut en högre hyra. En högre standard i bostaden innebär normalt en högre hyra än en lägre standard. Vid hyresförhandling mellan hyresvärd och hyresgästorganisation görs också en noggrann prövning av olika faktorer som påverkar bostadens värde, i syfte att erhålla likvärdiga hyror för det bostadsbestånd som förhandlingarna omfattar. Hyresvärden kan således tillgodogöra sig värdet av standardhöjningen även då har hyr ut lägenheten till ny hyresgäst under förutsättning att det rör sig om en förbättring som medför att bruksvärdet ökar.

Hyresgäst som med stöd av 24 a § hyreslagen på egen bekostnad utför förbättringar i lägenheten har däremot endast begränsad möjlighet att vid avflyttning få ersättning för sina kostnader. Enligt 65 § hyreslagen är det nämligen i princip förbjudet att som villkor för överlåtelsen av hyresrätt begära särskilt vederlag. Det innebär bl a att hyresgästen inte har rätt att

begära ersättning av ny hyresgäst för t ex tapeter som han satt upp i lägenheten. Annorlunda torde det förhålla sig med egendom som tillhör hyresgästen och som kan tas bort utan att väsentlig skada uppkommer i lägenheten (jfr prop 1973:23, s 146).

Hyresgäster vill också i många fall utföra förbättringar i sina lägenheter men kan sakna förmåga att själva utföra arbetet eller ekonomiska medel att bekosta det.

En lagfäst minimistandard är en trubbig angivelse som i de enskilda fallen kan ligga mer eller mindre långt från vad som kan betraktas som god bostadsstandard. Vilken utrustning m m som erfordras i lägenheten, huset eller dess omgivning är också beroende på var i orten bostaden är belägen, lokala traditioner m m. Vi anser därför att hyresgästerna själva bör uppställa kvalitetskrav utöver dem som anges i bostadssaneringslagen, byggnadsstadgan, hälsovårdsstadgan m m.

Detta talar enligt vår uppfattning starkt för att *hyresgästerna gemensamt* skall få möjlighet att påkalla en *allmän höjning av fastighetens standard* utöver miniminivån eller eljest andra ändringar, om minimikraven redan är uppfyllda, samt *enskild hyresgäst* få motsvarande möjlighet *för sin lägenhet.* Hyresnämnd skall, på ansökan av hyresgästorganisation eller enskild hyresgäst, kunna ålägga fastighetsägaren att utföra sådan upprustning. Regeln om hyresvärds skyldighet att utföra förbättringsarbeten m m som hyresgäster begär, bör införas genom komplettering av bostadssaneringslagen, *bilaga 11.*

Förslaget har följande huvuddrag.

Hyresgästers gemensamma intressen

De krav från hyresgästerna som våra förslag kan ge upphov till, kan avse den yttre miljön (anläggning, komplettering eller ändring av lekplats, plantering m m) eller bostadshuset som behöver kompletteras med lokaler för gemensamt behov, t ex tvättstuga.

Hyresgästerna bör ges rätt att få åtgärder utförda som går utöver vad som behövs för att nå lägsta godtagbara standard. Vi finner däremot inte skäl att föreslå att även kommun skall erhålla rätt att kräva åtgärder utöver den lägsta godtagbara standardnivån. I första hand de boende själva bör få avgöra den lämpliga standarden utöver den som samhället vid viss tidpunkt fastställt som lägsta godtagbar.

Fastighetsägaren bör emellertid inte vara skyldig att efterkomma orimliga krav. Därför måste skyldigheten begränsas på något sätt.

Av praktiska skäl bör tills vidare *undantag* göras för sådana åtgärder som kräver byggnadslov. Sådana åtgärder är enligt 54 § 1 mom byggnadsstadgan (1959:612) t ex ändring av byggnad som berör konstruktionen av dess bärande delar eller av eldstäder, rök- eller ventilationskanaler och därmed förbundna anordningar samt åtgärder som avsevärt påverkar byggnadens planlösning eller yttre utseende. Byggnadslovskrävande åtgärder torde i allmänhet vara omfattande och kostnadskrävande. Det är vidare knappast lämpligt att ålägga hyresvärden att utföra en sådan åtgärd, innan man vet om byggnadslov kommer att beviljas.

Vidare bör åtgärderna inte företas i strid mot allmänna hyresgästintressen eller vara alltför kostnadskrävande.

Om fastighetsägaren (motsvarande) inte är beredd att tillmötesgå hyresgästernas önskemål om en standardhöjning bör frågan kunna avgöras av hyresnämnd efter ansökan av hyresgästorganisation.

Att åtgärderna skall vara befogade med hänsyn till *allmänna hyresgästintressen* behöver närmare kommenteras. I kravet bör ligga att åtgärderna skall vara av sådan art, att de omfattas av hyresgästkollektivets intresse i *ett långsiktigt perspektiv.* Man bör kunna utgå från att åtgärder som hyresgästorganisation yrkar med stöd av den föreslagna bestämmelsen kommer att ha denna karaktär.

Hit bör vidare räknas sådana åtgärder som fastighetsägaren *enligt lag eller avtal* är skyldig att ombesörja i huset. Fastighetsägaren är enligt hyreslagen skyldig att utföra visst underhållsarbete i lägenheten. Vidare är han skyldig att företa åtgärder som behövs för att uppfylla föreskrifterna i exempelvis hälsovårdsstadgan eller byggnadsstadgan. Andra åtgärder som är befogade med hänsyn till allmänna hyresgästintressen är sådana som står i överensstämmelse med de av samhället vid tillfället *uppställda bostadspolitiska målen.* Om vårt förslag till lag om bostadsförsörjningen m m (*bilaga 5*) antas, kommer kommunernas bostadsförsörjningsprogram att ge vägledning rörande samhällets målsättning.

Till allmänna hyresgästintressen bör emellertid även räknas andra åtgärder än sådana som följer av lag, avtal eller samhällets målsättning. *Hyresgästkollektivets egen uppfattning* om vad som är en god bostadsmiljö bör enligt vår mening ha en avgörande betydelse vid hyresnämndens prövning av frågan om en yrkad åtgärd skall utföras eller ej. Kravet på att åtgärden skall vara befogad i ett långsiktigt perspektiv får dock inte eftersättas. Yrkanden om åtgärder som går ut på att tillgodose modebetonade och tillfälliga önskemål bör sålunda inte bifallas. Hänsyn måste även tas till att förhållandena kan vara olika på olika orter.

Kravet att en åtgärd skall kunna beräknas ge fastighetsägaren *skäligt ekonomiskt utbyte* förekommer redan i bostadssaneringslagen, nämligen såsom ett villkor för meddelande av upprustningsåläggande (5 §). Vid införandet av sistnämnda regel anförde departementschefen att kravet på skäligt ekonomiskt utbyte innebär att en uppskattning skall ske av den hyra som med hänsyn till hyreslagens bruksvärdesregler kan godtas efter upprustningen. Därefter skall prövas om denna hyra kan förränta upprustningskostnaderna. Kan hyran förränta mer än dessa kostnader, är överskjutande del att anse som förräntning av fastighetens ingångsvärde – ett värde som vid lagstiftningens genomförande sålunda bestämts med hänsyn till den belastning som upprustningsskyldigheten innebär. Kan hyran inte förränta upprustningskostnaderna och fastighetens ingångsvärde sålunda är negativt, bör ett yrkande om upprustning inte bifallas (prop 1973:22, s 77).

Vid tillämpning av vårt förslag bör kravet på skäligt ekonomiskt utbyte ges i huvudsak samma innebörd. Ofta torde yrkande om upprustning i enlighet med vårt förslag komma att behandlas i samband med yrkande om upprustning till lägsta godtagbara standard. Vi utgår från att hyres-

nämnden i första hand prövar frågan om upprustning i dess helhet. Kan därvid inte hela upprustningen ske med skäligt ekonomiskt utbyte, får hyresnämnden pröva om en del av åtgärderna (dock inte under lägsta godtagbara standard) kan utföras.

I de fall det enbart är fråga om förbättring utöver lägsta godtagbara standard bör som förutsättning för bifall krävas att kostnaderna för åtgärden är skäliga med beaktande av den hyra som utgår innan åtgärden utförs och den uppskattade hyran därefter. Kostnaden bör bedömas sedan hänsyn tagits till eventuellt utgående bidrag.

Viss hänsyn torde även behöva tas till om och hur de yrkade åtgärderna kan komma att finansieras. Om de t ex berättigar till statligt bidrag till förbättring av boendemiljöer eller till annat statligt eller kommunalt bidrag, kan ett så stort tillskott till finansieringen ske med allmänna medel att denna bör anses vara tryggad.

I samband med ombyggnad e d är möjligheterna till lånefinansiering normalt goda. Vid hyresnämndens prövning bör viss hänsyn tas till om åtgärden skulle kunna berättiga till finansiering med statliga bostadslån. De statliga lånereglerna innehåller just ett moment av bedömning av vilka åtgärder som är bostadssocialt betingade eller eljest försvarbara i ett längre perspektiv. Det är däremot knappast möjligt att erhålla lån till modebetonade detaljer eller upprustning med kort livslängd, såvida inte kostnaden härför är ringa.

Om en åtgärd begärs, som inte har samband med ombyggnad eller genomgripande upprustning i övrigt, kan fastighetsägaren få svårigheter att lånefinansiera den. Den kan avsevärt överstiga vad som kan antas falla inom ramen för hans självständiga finansieringsansvar.

Skulle det vid hyresnämndens prövning visa sig att en yrkad åtgärd, som i och för sig borde komma till stånd, inte kan finansieras av fastighetsägaren, bör yrkandet inte bifallas. I den föreslagna lagtexten kommer detta till uttryck genom kravet på att åtgärden skall vara *möjlig för fastighetsägaren att utföra*.

Dessa standardhöjande åtgärder kommer att aktualiseras av hyresgästkollektivet närmast i samband med sedvanligt lägenhetsunderhåll, reparation eller upprustning. Fastighetsägarens egen beredvillighet att utföra begärda åtgärder och hans möjligheter att finansiera dessa torde också vara störst om de utförs i samband med andra arbeten som påkallats i annan ordning.

Enskild hyresgäst

Vi föreslår som ovan nämnts, att även enskild hyresgäst skall kunna begära upprustning av sin egen lägenhet utöver lägsta godtagbara standard och få frågan prövad av hyresnämnd. Åtgärderna kan t ex avse ytterligare garderober eller skåputrustning, större kylskåp och frys.

I överensstämmelse med vad vi ovan anfört i avsnitt 7.5.2 bör hyresgästens önskemål – med stöd av lagstiftningen – endast kunna tillgodoses om åtgärden kan genomföras i hans egen lägenhet *utan att andra lägenheter* i huset *berörs* och utan att huset i övrigt påverkas på ett

påtagligt sätt.

När en åtgärd skall utföras i *hyresgästens* lägenhet och på begäran av denne, bör i första hand dennes *särskilda intressen* beaktas. Det behöver alltså inte röra sig om en åtgärd som är befogad av hänsyn till allmänna hyresgästintressen. En viss begränsning ligger dock i att åtgärden skall kunna beräknas ge fastighetsägaren *skäligt ekonomiskt utbyte*. Detta förutsätter att lägenheten, sedan åtgärden utförts, kan hyras ut till annan hyresgäst om den som begärt åtgärden avflyttar. Fastighetsägaren måste kunna räkna med att den hyra som den nye hyresgästen skall betala inte blir lägre än den som gällt för den avflyttade till följd av den utförda åtgärden.

I övrigt torde vad som ovan anförs äga tillämpning i fråga om att åtgärden skall beräknas medföra skäligt ekonomiskt utbyte för fastighetsägaren och vara möjlig för denne att utföra. Rör det sig om en enda lägenhet torde det sällan föreligga större svårigheter att finansiera åtgärder av här åsyftat slag.

Ytterligare om prövningsförfarande m m

I de fall tvister utlöses genom föreslagna utvidgade rättigheter för hyresgästerna skall de, som nämnts, avgöras av hyresnämnd.

Finner hyresnämnden att de yrkade åtgärderna bör komma till stånd, bör hyresvärden kunna föreläggas att utföra dem. Sådant föreläggande bör i likhet med upprustningsåläggande enligt 2 § bostadssaneringslagen kunna förenas med vite. Även i övrigt bör i princip reglerna om upprustningsåläggande vara tillämpliga på sådant föreläggande.

Vi vill här peka på en situation där hyresnämnden samtidigt har att pröva fråga om upprustning över lägsta godtagbara standard som fastighetsägaren vill utföra men som hyresgästorganisation motsätter sig (2 a § bostadssaneringslagen) och sådan upprustning över lägsta godtagbara standard som begärts av enskild hyresgäst. Det kan då inträffa att fastighetsägaren och hyresgästen har sammanfallande intressen. I sådant fall bör hyresnämnden, om den finner att åtgärd som fastighetsägaren önskar utföra inte bör komma till stånd, likväl kunna bifalla hyresgästens ansökan, om den av honom begärda åtgärden kan utföras i hans lägenhet utan att fastigheten i övrigt berörs.

Förslagen avser åtgärder som går utöver lagstadgad miniminivå. Saken kan gälla ekonomiska frågor av relativt stor räckvidd, varvid fastighetsägarens invändningar skall vägas mot de boendes krav och önskemål. Det bör också anses vara ett önskemål att tillämpningen blir i stort sett likartad i landet. Hyresnämnds beslut i fråga om sådana åtgärder bör därför kunna prövas av bostadsdomstolen.

I fråga om rättegångskostnad i besvärsmål om upprustning över lägsta godtagbara standard bör följande gälla. Bifalles fastighetsägarens talan i mål i vilket hyresgästorganisation är motpart, bör ersättning för hans rättegångskostnad kunna tillerkännas honom av statsverket. Däremot finner vi inte anledning att föreslå att motsvarande ordning skall gälla när motparten är hyresgäst.

Vi vill fästa uppmärksamheten på att förslagen ger anledning till följdändringar i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Något förslag i detta avseende framläggs emellertid inte.

7.5.4 *Åtgärders utförande*

Tidpunkt för åtgärders utförande

Gällande förhållanden

Bestämmelserna om hur och när hyresvärden får tillträda lägenheten för att utöva tillsyn eller utföra arbeten är förhållandevis detaljerade och återfinns i 26–27 §§ hyreslagen. Om arbetena ej kan uppskjutas utan skada, äger hyresvärden rätt till omedelbart tillträde.

Hyresvärden har skyldighet att minst en månad i förväg varsla om när han behöver få tillträde till lägenhet för att utföra mindre brådskande förbättringsarbeten, reparationer o d, som inte vållar väsentligt hinder eller men i nyttjanderätten.

Överväganden och förslag

För att arbetena skall kunna utföras på ett ekonomiskt sätt bör de kunna utföras kontinuerligt och successivt i berörda lägenheter, i trappuppgången eller huset. Det torde vara möjligt att ta hänsyn till individuella önskemål, exempelvis genom att kasta om tidsföljden för reparationer i olika lägenheter. I normalfallen torde dessa frågor lösas i informella kontakter mellan hyresgäst och hyresvärd eller av denne anlitat företag som utför arbetena.

Vi föreslår dock att en komplettering av 26 § hyreslagen görs med innebörd att hyresvärd skall ta skälig hänsyn till hyresgästernas önskemål vid fastställande av tidpunkt för tillträde till lägenheten, *bilaga 12*. Formellt bör dock hyresvärden fortfarande ha beslutsrätten, förutsatt att han beaktar föreskriften att lämna tillsägelse minst en månad i förväg.

Rätt att påverka åtgärder som hyresvärd utför i bostadslägenhet

Utgångspunkter och gällande förhållanden

Det synes närmast vara självklart att hyresgäst själv skall få bestämma över vilken färg och vilka material som skall användas vid reparation av hans lägenhet. Detta synsätt har redan kommit till uttryck i rätten för hyresgäst att utföra vissa åtgärder i lägenheten (24 a § hyreslagen). I praktiken torde fastighetsägarna ofta låta hyresgästerna bestämma i dessa frågor. Fastighetsägarna torde därvid vara olika tillmötesgående, t ex tillåta val mellan ett antal givna alternativ eller ett friare val inom given kostnadsram eller kvalitetsnivå.

Enligt 15 § första stycket är hyresvärd skyldig att under hyrestiden vidmakthålla lägenheten i det skick den skulle tillhandahållas hyresgästen. Beträffande bostadslägenhet gäller enligt andra stycket i samma

paragraf att hyresvärden med skäliga tidsmellanrum skall ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk.

Lagen ger i princip inte hyresgästen något inflytande över åtgärder som hyresvärden utför för att fullgöra sin *underhållsskyldighet* enligt 15 § hyreslagen. Genomför fastighetsägare självmant *upprustning till lägsta godtagbara standard* enligt 2 b § bostadssaneringslagen äger han också rätt att genomföra denna på tid och med material- och färgval som han själv bestämmer.

Genomförs däremot reparation eller upprustning som följd av föreläggande av hyresnämnd är situationen något annorlunda. Exempelvis kan hyresgästen enligt 16 § andra stycket hyreslagen vända sig till hyresnämnden med begäran om s k *reparationsföreläggande* för hyresvärden. Vid införandet av denna bestämmelse anförde departementschefen bl a att om parterna inte kan enas i frågor som färgval och tapeter, bör erforderliga preciseringar göras i föreläggandet (prop 1974:150, s 456).

I stort sett gäller liknande förhållanden när föreläggande lämnats om upprustning till *lägsta godtagbara standard* enligt bostadssaneringslagen. I förarbetena har dock angivits att det i regel torde ankomma på fastighetsägaren att fatta beslut om val av utrustning, färger m m. Något formellt hinder mot att i föreläggandet lämna föreskrifter om att hyresgästens önskemål skall beaktas finns dock inte.

Sammanfattningsvis gäller således att, om reparation eller upprustning sker till följd av föreläggande av hyresnämnd efter begäran av hyresgäst respektive hyresgästförening eller kommun, några hinder inte föreligger mot att preciseringar om utförandet lämnas i föreläggandet. Motsvarande bör också förutsättas gälla om våra ovan lämnade förslag genomförs avseende möjlighet för hyresgäster att få lägenheter upprustade över lägsta godtagbara standard. Har hyresgäst fått kännedom om att ärende om föreläggande skall behandlas av hyresnämnden kan han inför denna aktualisera sina önskemål. När han inte själv är part i ärendet har han emellertid ingen talerätt. Han kan därför t ex inte anföra besvär över hyresnämndens beslut om detta inte tillgodoser hans önskemål.

Hur och i vilken utsträckning hyresnämnderna kommer att i detalj ta ställning till och i föreläggandet ge konkret anvisning om utförandet är svårt att bedöma. Utformningen av nuvarande lagregler ger anledning förmoda att hyresnämnd endast i undantagsfall finner anledning att i enskilda fall närmare gå in på hur åtgärderna skall utformas. När reparation eller upprustning sker på fastighetsägarens initiativ har inte hyresgästen möjligheter att annat än genom frivilliga överenskommelser påverka åtgärdernas utformning.

Överväganden och förslag

I de fall förhandlingsordning finns etablerad mellan hyresgästförening och fastighetsägare synes det vara en naturlig ordning att frågor om val av utförande, färger, tapeter m m regleras genom förhandling.

I vissa fall torde det dock vara svårt för hyresgästerna att få sina

önskemål beaktade. Hyresvärd som samtidigt utför underhållsarbete m m i ett antal lägenheter kan anföra att han finner det oekonomiskt och opraktiskt att tillmötesgå hyresgästernas önskemål. Hänsyn av detta slag bör emellertid inte få hindra hyresgästerna att få sina önskemål i fråga om färg, tapeter m m tillgodosedda. Det kan f ö inte vara tillfredsställande att hyresgäst, som inte får sina önskemål tillgodosedda när hyresvärden reparerar, omedelbart därefter på egen bekostnad skall behöva utföra ommålning och omtapetsering för att få en lägenhet som han trivs med.

I hyreslagen bör därför införas en regel som gör det klart att det i princip är hyresgästen som – när en reparation eller annan åtgärd skall vidtagas – avgör vilka färger och material som skall användas i lägenheten. Regeln bör vara tillämplig så snart hyresvärden utför reparations- eller ombyggnadsarbete i lägenheten.

Den ovan föreslagna rätten för hyresgästen bör meddelas i en ny paragraf i hyreslagen, förslagsvis 15 a §, *bilaga 12*. Hyresgästens rätt att fatta beslut om färg, material m m bör gälla oavsett skälen till att åtgärden skall genomföras. De kan således avse sedvanligt lägenhetsunderhåll, upprustning till lägsta godtagbara standard m m. Hyresgästens val bör givetvis få ske inom vissa gränser. Det kan t ex inte tillåtas att hyresvärden får svårigheter att hyra ut lägenheten till ny hyresgäst. Normen bör vara att lägenhetens bruksvärde inte får minskas genom åtgärden. (Motsvarande regel gäller enligt 24 a § i de fall hyresgäst själv utför åtgärderna. Hyresvärden har i sådant fall rätt till skadestånd om lägenhetens bruksvärde minskat.) Ej heller bör kostnaderna för åtgärden till följd av hyresgästens önskemål överstiga vad som kan anses rimligt med hänsyn till vad som skall utföras.

En regel med den föreslagna innebörden medför att hyresvärden i god tid innan en reparation eller ombyggnad företas bör samråda med hyresgästen om färgval m m.

En lagfäst rätt för hyresgästerna att påverka utförandet av reparations- och upprustningsåtgärder torde leda till att fastighetsägarna visar stor beredvillighet att medverka till frivilliga överenskommelser.

Blir hyresgäst och hyresvärd därvid inte överens, måste tvisten lösas i någon form. Tvisterna kan antas vara huvudsakligen av två slag. Det kan finnas hyresvärdar som vägrar samråda, gör svårigheter eller förhalar frågornas behandling. Det kan å andra sidan finnas hyresgäster med extrem smak, allmän obeslutsamhet, överdrivna detaljkrav e d, vilka därmed omöjliggör överenskommelse. Antalet tvister kan emellertid bedömas bli förhållandevis litet. Härför talar både den allmänna utvecklingen av förhållandena mellan parterna på hyresmarknaden och det förhållandet att en lagregel införs som anger vem som principiellt har beslutanderätten, dvs hyresgästen.

Uppstår likväl en situation där hyresgäst och hyresvärd inte kan komma överens bör frågan tas upp *förhandlingsvägen*. Kan den inte lösas på det sättet på lokal nivå kan den hänskjutas till riksnivå. Mellan Hyresgästernas riksförbund å ena och å andra sidan SABO respektive Fastighetsägarnas riksförbund m fl organisationer som företräder fastighetsägarna har träffats överenskommelser dels om förhandlingsordning,

dels om gemensamma kommittéer med lika antal representanter för respektive partorganisation. Sådan kommitté har till uppgift att lämna såväl allmänna rekommendationer och riktlinjer som rekommendation till lösning av enskilda frågor.

Det förhandlingssystem som finns etablerat mellan hyresgästföreningar och bostadsföretag, både allmännyttiga och enskilda, ger således utrymme för att ta upp denna typ av tvister. En eventuell tvist om färg och material o d i en bostadslägenhet bör avgöras på ett okomplicerat sätt. Om hyresmarknadens parter medverkar genom allmänna överenskommelser eller anvisningar i de enskilda fallen torde därmed i praktiken det övervägande antalet tvister bli bilagda. Som ovan framhållits torde det efter införandet av den föreslagna lagregeln komma att höra till undantagen att inte hyresvärd och hyresgäst når överenskommelse.

Med de återkommande lokala förhandlingarna mellan hyresgästförening och fastighetsägare eller fastighetsägareförening som grund har också angivelse skett om kostnadsnivå och allmänna riktlinjer lämnats för vilka åtgärder som skall komma ifråga vid reparation eller upprustning. Överenskommelse i sådana frågor kan träffas antingen efter särskilda förhandlingar eller i samband med hyresförhandlingar.

Det är tänkbart att tvister kan uppkomma som inte kan lösas i direktkontakt mellan hyresgäst och fastighetsägare eller genom utnyttjande av förhandlingssystemet. Därför bör det även finnas en yttersta *formell möjlighet* att lösa en tvist. Det naturliga är att sådan tvist får avgöras av *hyresnämnd*. Hyresnämnden skall kunna förelägga fastighetsägaren att vid utförandet av en åtgärd följa hyresgästens önskemål. Föreläggandet bör kunna förenas med vite. Någon möjlighet att föra talan mot nämndens beslut om föreläggande bör inte finnas med hänsyn till frågornas karaktär. Beslut om utdömande av förelagt vite bör dock kunna prövas av bostadsdomstolen.

7.5.5 *Fastighetsägares informationsskyldighet*

Som vi redovisar ovan framlägger vi nu inte några förslag om en allmän vidgning av fastighetsägarens informationsskyldighet eller ökad insyn i hans förvaltning. I ett avseende är dock de nuvarande informationsmöjligheterna alltför begränsade.

Gällande förhållanden

Enligt 19 a § första stycket hyreslagen skall hyra för bostadslägenhet vara till beloppet bestämd i hyresavtalet. Detta gäller dock inte ersättning för kostnad som hänför sig till lägenhetens uppvärmning, förseende med varmvatten eller elektrisk ström eller avgifter för vatten och avlopp.

I många fall är hyresgästerna enligt hyresavtalen skyldiga att svara för hyresvärdens kostnader av angivet slag till den del de belöper på lägenheten. Vanligen tar hyresvärden då ut ett preliminärt belopp av hyresgästen varje månad. Sedan den faktiska kostnaden under normalt

ett år blivit klart, sker ett avräkningsförfarande. Därvid torde hyresvärden underrätta hyresgästerna om kostnadens storlek. Det torde knappast förekomma att hyresvärden därvid tillhandahåller fakturor o d så att hyresgästerna kan kontrollera kostnadens storlek. Ej heller torde det vara vanligt att enskilda hyresgäster ber att få ta del av hyresvärdens underlag för uppgifterna om kostnaden. En sådan begäran skulle många gånger kunna uppfattas som ett misstroende mot hyresvärden och påverka hyresgästernas relationer till denne i negativ riktning. Enskild hyresgäst som likväl vill kontrollera hyresvärdens uppgifter har som nämnts ingen i hyreslagen inskriven rätt härtill. Om hyresvärden vägrar att lämna ut underlaget, kan emellertid hyresgästen tvinga denne därtill genom att underlåta att betala sin del av kostnaden eller nedsätta denna hos överexekutor. Hyresvärden får vid betalningsvägran föra talan mot hyresgästen vid domstol för att få ut beloppet. För att få bifall till sin talan måste han därvid visa att han är berättigad till beloppet genom att lägga fram underlaget för debiteringen.

Många hyresgäster drar sig säkert för att tillgripa en sådan utväg. Förutom att förhållandet till hyresvärden skadas, kan hyresgästen – om han inte nedsätter det tvistiga beloppet hos överexekutor – riskera att förlora hyresrätten. Hyresgästföreningarna medverkar i förhållandevis stor utsträckning till att få fram redovisningar av här åsyftat slag.

Det förekommer att avtal om ersättning för värme och varmvatten, s k bränsleklausul, innehåller förbindelse för fastighetsägaren att inför hyresgästen redovisa underlaget för gjorda debiteringar. Några sanktionsbestämmelser för det fall fastighetsägaren vägrar torde inte förekomma. Det förekommer också avtal som helt saknar sådan redovisningsskyldighet.

Överväganden och förslag

Vi finner det befogat att lagfästa en regel som föreskriver skyldighet för hyresvärd att i fall som vi ovan redogjort för tillhandahålla debiteringsunderlaget.

Vi föreslår att regeln utformas så att hyresnämnden på ansökan av hyresgäst eller hyresgästförening skall kunna förelägga fastighetsägare att tillhandahålla underlaget för debiteringar som hänför sig till lägenhetens uppvärmning, varmvatten, elektrisk ström eller avgifter för vatten och avlopp. Rätten skall innebära skyldighet för fastighetsägaren att uppvisa fakturor, avräkningsnotor m fl handlingar eller bestyrkta avskrifter av dessa som kan anses vara tillräckligt underlag för en bedömning av debiteringarnas skälighet.

Fastighetsägarens redovisningsskyldighet bör i första hand avse ersättning som är slutligt bestämd. I fråga om preliminärt debiterad ersättning bör redovisningsskyldighet föreligga endast om särskilda skäl föreligger. Ett sådant skäl kan vara att den preliminärt debiterade ersättningen är uppseendeväckande hög.

I hyresnämndens föreläggande, som bör kunna förenas med vite, skall anges vid vilken tidpunkt redovisningen skall ske. Som regel bör redovis-

ningen lämnas vid tidpunkt då fastighetsägaren normalt har tillgång till underlag för en icke alltför kort period. Meddelas flera föreläggande mot en fastighetsägare bör hyresnämnden i dessa om möjligt bestämma samma tidpunkt för redovisningen.

Fastighetsägarens skyldighet bör också innebära att han själv svarar för de kostnader som kan vara förenade med att ta fram de begärda upplysningarna.

Det skulle kunna ifrågasättas om undantag bör göras, t ex för enfamiljshus, som inte är avsett att uthyras varaktigt samt för lägenhet som upplåtaren innehar med bostadsrätt. Detta skulle kräva ytterligare undantag av liten praktisk betydelse. Vi föreslår således att skyldigheten får gälla generellt. Den kommer därmed att omfatta både bostadslägenheter och lokaler.

Här föreslagna bestämmelser bör införas i hyreslagen, *bilaga 12*.

7.6 Ändrade beslutsformer i allmännyttiga bostadsföretag

7.6.1 *Bakgrund och tidigare ställningstaganden*

Avsikten är att i detta avsnitt kortfattat belysa några alternativa utvecklingslinjer för ett ökat hyresgästinflytande i de allmännyttiga bostadsföretagen. Dessa ägs helt eller delvis av kommunen eller har kommunen som huvudman. De har statligt finansieringsstöd som förutsättning för verksamheten. Ägareförhållandena ger helt andra möjligheter till förändringar än för enskilt ägda hyreshus eftersom beslutsrätten ytterst finns hos kommunen (se vidare nedan).

Vissa allmänna förutsättningar för en förändring av besluts- och ansvarsförhållandena är emellertid oberoende av vem som är ägare till bostadshuset eller bostadsföretaget. Olika skyldigheter är i lagstiftning knutna till fastighetsägaren eller fastigheten. Fastighetsägaren kan därtill ha bundit sig genom avtal o d. En redovisning av gällande regler av betydelse i dessa avseenden lämnas i *bilaga D* (SOU 1975:52).

De allmännyttiga bostadsföretagen har tillkommit efter övergripande samhällsbeslut i avsikt att tillförsäkra de boende goda bostäder till priser som bestäms på självkostnadsbasis. Medel till företagens grundkapital har i allmänhet tillskjutits enbart av kommunerna. I viss utsträckning har förekommit att annan än kommun tillskjutit mindre del av kapitalet (minoritetsintressent).

Våra *överväganden och förslag* till ett allmänt ökat hyresgästinflytande – oavsett fastighetsägarekategori – finns behandlade i *avsnitt 7.5*. En särskild statlig utredning kommer som nämnts att behandla frågan om ett legalt kollektivavtalsliknande förfarande på hyresrättssektorn. Förändringar inom eller av de allmännyttiga bostadsföretagen utgör dock inte något alternativ till eller står i motsats till vad som kan komma att föreslås av nämnda utredning.

Vi har i ett tidigare betänkande behandlat möjligheterna till ett ökat hyresgästinflytande i allmännyttiga bostadsföretag på följande sätt (SOU 1974:17 s 400 f).

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 få 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 fastighetsägandet 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.

7.6.2 *Avgränsningar*

Försöksverksamhet med ökat hyresgästinflytande har påbörjats i samarbete mellan allmännyttiga bostadsföretag och hyresgäströrelsen. På riksplanet har också bildats en gemensam kommitté i avsikt att vidareutveckla formerna för hyresgästinflytande (*avsnitt 7.6.6*).

Vår behandling begränsas till möjligheterna att förändra besluts- och ansvarsfrågorna i de allmännyttiga bostadsföretagen så att hyresgästernas inflytande kan öka. Därvid redovisar vi vilka förutsättningar som bildats av nuvarande lagstiftning resp vilket hinder det nuvarande regelsystemet i viss utsträckning utgör. Det har inte varit vår avsikt att presentera förslag till ändrad lagstiftning.

Sammanfattningsvis begränsar vi oss till att

- försöka stimulera till diskussion och försöksverksamhet
- lämna anvisning om i vilka avseenden regeländringar erfordras och i vilken riktning sådana bör genomföras.

Utredningen om den kommunala demokratien har, som redan nämnts, i sitt nyligen presenterade betänkande Kommunal demokrati (SOU 1975:41 och 42) behandlat de kommunala företagen, bland vilka de allmännyttiga bostadsföretagen inräknas. Utredningens förslag som tillkommit i syfte att ge möjlighet till ett ökat medborgarinflytande kan komma att påverka företagens arbetsformer och organisation.

7.6.3 *Företagsformer*

Allmännyttiga bostadsföretag förekommer dels som aktiebolag, dels som stiftelser. Det är närmast av kuriositetsintresse att det finns ett fåtal företag som organiserats som ekonomiska föreningar. Allmännyttigt bostadsföretag kan dock ej nybildas i föreningsform.

Eftersom de båda förstnämnda associationsformerna är förenade med skilda formella regler bl a rörande förvaltningen, vilken närmast är av intresse i detta sammanhang, lämnas några korta uppgifter om fördelningen mellan formerna.

Av de allmännyttiga bostadsföretagen utgörs 25–30 % av aktiebolag. Det är företrädesvis de större och medelstora företagen som är organiserade som aktiebolag.

Av medlemsföretagen i Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, SABO, är exempelvis drygt 60 % aktiebolag av de företag som har mer än 2 000 bostadslägenheter. Andelen är drygt 30 % för företag med mindre än 2 000 lägenheter. En klar tendens föreligger till ombildning till aktiebolag. Enligt uppgifter som redovisats av byggkonkurrensutredningen (SOU 1972:40) ägdes år 1971 ca 35 % av lägenheterna av aktiebolag. Hos SABOs medlemsföretag ägs år 1975 närmare 60 % av lägenheterna av aktiebolag. Hela skillnaden mellan de båda åren kan emellertid inte förklaras av att bolagsbildning har skett. Framför allt gäller att medlemsföretagen i SABO är större än genomsnittligt för landet.

Bostadsstyrelsen har i anslutning till 1962 års bostadslånekungörelse utarbetat normalbolagsordning och normalstadgar för allmännyttiga bostadsföretag i aktiebolags- resp stiftelseform. Dessa formella föreskrifter har därför en förhållandevis enhetlig utformning. Det krävs beslut av länsbostadsnämnd för att bostadsföretag skall kunna godkännas som allmännyttigt (5 § bostadsfinansieringsförordningen, 1974:946).

Aktiebolag

Regler om aktiebolag finns i lagen (1944:705) om aktiebolag.

För varje aktiebolag skall finnas en bolagsordning. Aktiebolagslagen föreskriver vilka bestämmelser som alltid skall anges i bolagsordningen.

Denna kan därutöver innehålla vissa övriga bestämmelser. Genom aktiebolagslagens detaljerade karaktär kan själva bolagsordningen i allmänhet göras kortfattad.

Ett aktiebolag är organiserat så att det finns en bolagsstämma och en styrelse samt revisorer. I vissa fall, nämligen då styrelsen består av tre eller flera personer, skall det även finnas en verkställande direktör.

Styrelsen kan bestå av en eller flera ledamöter. I bolag där aktiekapitalet eller maximikapitalet enligt bolagsordningen uppgår till 500 000 kr eller mer måste dock styrelsen bestå av minst tre ledamöter.

De olika bolagsorganen har följande uppgifter.

Bolagsstämman, i vilken varje aktieägare som är införd i den s k aktieboken har rätt att delta, har det avgörande ordet i bolagets angelägenheter. Stämman har ensam beslutanderätt i fråga om vissa val (se vidare nedan), beslut om fastställelse av balansräkning, vinstutdelning, ändring av bolagsordningen m m. Styrelsen och annan ställföreträdare för bolaget är skyldig att rätta sig efter de särskilda föreskrifter som meddelas av bolagsstämman.

Bolagsstämman utser normalt alla styrelseledamöter och revisorer. Dock kan en eller flera styrelseledamöter och en eller flera revisorer tillsättas i annan ordning. Föreskrift härom skall finnas i bolagsordningen. Tillstånd att utse styrelseledamot på annat sätt än på bolagsstämman skall ha lämnats av regeringen eller myndighet som regeringen förordnat. Minst en styrelseledamot och minst en revisor måste dock ha utsetts av bolagsstämman. Styrelseledamot kan när som helst entledigas av den som utsett honom.

Förvaltningen av bolagets angelägenheter ankommer i princip på *styrelsen.* Det är styrelsens uppgift att utse verkställande direktör. Om *verkställande direktör* utsetts, skall denne ha hand om den löpande förvaltningen medan ledningen och förvaltningen i övrigt tillkommer styrelsen. Styrelsen är emellertid överordnad verkställande direktören och kan ingripa i dennes förvaltning när den så önskar.

I aktiebolagslagen preciseras arbetsfördelningen mellan styrelse och verkställande direktör så att det åligger verkställande direktören att under styrelsens överinseende sörja för en sådan organisation av bolagets verksamhet som med hänsyn till bolagets förhållanden kan anses tillfredsställande. Han skall också leda driften av bolagets rörelse och öva tillsyn över dess befattningshavare. Styrelsen är å sin sida skyldig att se till att en tillfredsställande organisation av bolagets verksamhet finns. Styrelsen kan utfärda erforderliga instruktioner för verkställande direktören och andra befattningshavare. Styrelsen skall också se till att behövliga upplysningar om bolagets förhållanden kommer styrelsen till handa på lämpligt sätt och vid lämpliga tider. Verkställande direktörens befogenhet att fatta beslut upphör således om styrelsen utövar sin bestämmanderätt i ärenden som det normalt åligger verkställande direktören att handha. Den kommentaren bör lämnas att det uppenbarligen skulle strida mot lagens grunder att behålla en person som verkställande direktör, om hans legala förvaltningsrätt underkastats väsentliga inskränkningar (jfr prop 1975: 103, del B, s 374).

Revisorerna utövar kontrollen över styrelsens och verkställande direktörens förvaltning och redovisning och lämnar berättelse om detta till bolagsstämman. De skall också tillse att överträdelse ej sker av de bestämmelser i aktiebolagslagen eller bolagsordningen, som är avsedda att skydda bolagsborgenärernas, annan tredje mans och det allmännas intressen.

Någon saklig ändring i de nuvarande huvudreglerna för aktiebolagens organisation föreslås inte i regeringens prop 1975:103 med förslag till ny aktiebolagslag. Denna är avsedd att träda i kraft den 1 januari 1977.

Stiftelse

Allmännyttigt bostadsföretag som drivs i stiftelseform är en s k självständig stiftelse. En sådan stiftelse anses uppkomma genom att egendom ställs under särskild förvaltning för att såsom självständig förmögenhet fortfarande tjäna visst ändamål. Sedan förvaltare för stiftelsen, vanligen en styrelse, har utsetts, anses stiftelsen vara en juridisk person som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

Regler för hur stiftelse skall förvaltas meddelas ofta i en stiftelseurkund. Har så inte skett eller är meddelade föreskrifter inte fullständiga, får stiftelsens styrelse fastställa stadgar för förvaltningen av stiftelsen. I fråga om allmännyttiga bostadsstiftelser torde den kommun som bildat stiftelsen vanligen ha fastställt föreskrifter för förvaltningen redan i stiftelseurkunden. Kommunen är normalt tillförsäkrad möjlighet att meddela ändrade föreskrifter för förvaltningen. Allmännyttiga bostadsstiftelser är normalt undantagna från tillsyn av länsstyrelse.

I relativt stor utsträckning tillämpar även allmännyttiga bostadsstiftelser i stort sett samma ansvars- och arbetsfördelning som aktiebolagen.

7.6.4 *Vissa allmänna förutsättningar*

Ett ökat hyresgästinflytande har hittills vuxit fram – och kan även framdeles väntas bli utvecklat – såväl genom lagstiftning som förhandlingsinsatser från hyresgästsidan. Som vi tidigare berört har förhandlingar tillämpats under jämförelsevis lång tid hos de allmännyttiga bostadsföretagen, till att börja med uteslutande för hyressättning men under senare tid också för andra boendefrågor. Ett inflytande som utövas förhandlingsvägen innebär emellertid – som följd av gällande lagstiftning och institutionella förhållanden – att väsentliga ansvars- och beslutsfunktioner kvarstannar hos det allmännyttiga bostadsföretaget i dess egenskap av fastighetsägare (samt hos kommunen i dess egenskap av företagets ägare eller huvudman).

Väsentligt för de allmännyttiga bostadsföretagens inriktning är följande förhållanden som har sin grund i den formella konstruktionen eller har utvecklats med tiden

– Den i kommunalval visade politiska opinionen ger en direkt återverkan i företagets styrelse. Regelmässigt tillämpas i denna den proportiona-

litet som blir följden av kommunfullmäktiges sammansättning. I detta sammanhang kan bortses från de allmännyttiga bostadsföretag, i vilka finns minoritetsrepresentation i styrelsen. Dessa förvaltar ungefär 15 procent av det allmännyttiga bostadsbeståndet.

- Kommunen utövar ägare- och/eller huvudmannafunktion.
- Verksamheten drivs inte i vinstsyfte men företagen måste täcka sina kostnader.
- Hyressättningen baseras på principen att hyran skall följa bostadsvärdet, vilket bl a bör leda till lika hyror för likvärdiga bostäder.
- Hyresgästen kan inte, vare sig medan han bor i lägenheten eller vid avflyttning tillgodogöra sig ekonomiska fördelar till vilka han inte medverkat, exempelvis som följd av inflatorisk utveckling eller relativa lägesförändringar. Han behöver inte heller mobilisera eget kapital av riskkaraktär. Förbud mot vederlag vid överlåtelse resp avsaknaden av egeninsats gäller generellt för alla hyresupplåtelser oavsett ägarekategori.
- Lägenheterna står öppna för alla hushåll efter kommunens anvisning.

Detta bör enligt vår uppfattning bilda förutsättningar för ändrade beslutsformer i allmännyttiga bostadsföretag.

7.6.5 *Decentraliserat besluts- och verksamhetsansvar*

Förhållandet mellan kommun och bostadsföretag behöver här inte särskilt kommenteras. Det berörs inte formellt av de följande frågorna i någon större utsträckning. Vissa skillnader bildas dock av de olika associationsformerna. Såvida inte stiftelsens stadgar anger annorlunda, torde kommunens möjlighet till snabb påverkan av företaget vara större med aktiebolagsformen än med stiftelseformen. I fråga om aktiebolagen kan kommunen utöva sina ägarfunktioner genom att utnyttja lagstiftningens regler och exempelvis byta styrelse med kort varsel – motsvarande möjlighet finns sällan när det gäller stiftelserna. Ansvarsförhållandena för styrelse och verkställande ledning gentemot kommunen är också klarare för aktiebolag än för stiftelser.

De allmännyttiga bostadsföretagen innehar ofta ett stort antal lägenheter. I många fall dominerar dessa företag bostadsmarknaden på en ort.

Det är önskvärt att anpassa förvaltningen av olika bostadsområden till de särskilda förhållanden som råder där och till önskemålen hos dem som bor där. Det skulle därför vara naturligt att man kunde göra en uppdelning av förvaltningen så att varje bostadsområde fick åtminstone i vissa avseenden en egen förvaltning.

De beslutsfunktioner som bör diskuteras att överflytta till en lägre nivå än styrelsens/verkställande direktörens gäller delar av bostadshusets/bostadsområdets förvaltning och skötsel. Sannolikt är en långt gående reell överflyttning av ansvaret möjlig och befogad. I förlängningen av detta ligger, att de boende kan få rätten att avgöra vissa frågor. Detta kan kräva ändringar i aktiebolagslagen. För stiftelserna kan i det övervägande antalet fall en ändrad ordning genomföras efter stadgeändring.

Hur beslut bör fattas i bostadsområdet, hur beslutsfattarna därvid bör utses och av vem o d är i sin tur en annan fråga.

En fastighetsägares befogenhet med avseende på fastigheten är dessutom inskränkt på olika sätt. Dels föreligger s k legala begränsningar i äganderätten, dels kan ägaren ha avhänt sig sin dispositionsfrihet genom avtal eller på liknande sätt (s k konventionella begränsningar i äganderätten). Till gruppen legala begränsningar i äganderätten kan också föras bestämmelser som inte innebär förbud mot vissa åtgärder uan i stället *ålägger fastighetsägaren skyldighet* att vidta vissa åtgärder eller att vara verksam på visst sätt. Det bör också erinras om att rättsordningen i stor utsträckning utgår från att åtgärder av faktisk och rättslig natur bara kan företas av ägaren till fastigheten. Rättsordningen bygger på den enskilda äganderätten när det gäller fast egendom (härmed kan också tomträtt likställas i detta sammanhang). Om lagstiftningen (eller beslut som fattats med stöd av denna) påbjuder fastighetsägaren att vidta en åtgärd som innebär överflyttning av beslutsfunktionerna från ägaren till annan bör rimligen också ansvaret flyttas över med motsvarande befrielse för ägaren. Som nämnts redovisas dessa frågor utförligare i bilaga D.

Delegation av beslutanderätt i aktiebolag

De uppgifter som bolagsstämman fullgör, kan formellt sett inte delegeras eller uppdelas. Sakligt sett kan inte heller stämmans beslutsfunktioner fördelas till olika geografiska områden utan att bolaget därmed i praktiken delas i ett antal helt eller i huvudsak fristående företag.

Det är inte heller de en gång årligen återkommande besluten (ordinarie bolagsstämma hålls en gång per år) som bör kunna föras ut till bostadsområdena. Av intresse för de boende är vissa delar av förvaltningen, med termen använd i aktiebolagslagens mening. Det kan gälla drift, tillsyn och skötsel av lägenheter, bostadshus och tomtmark m m, vissa underhålls- och reparationsfrågor, ordnings- och skötselföreskrifter o d.

Såsom framgår av redogörelsen för aktiebolagets organisation är det nämligen styrelsen som handhar den översiktliga förvaltningen av bolagets angelägenheter. Eftersom, såvitt är känt, antalet styrelseledamöter i ett allmännyttigt bostadsföretag uppgår till tre eller fler, skall styrelsen ha utsett verkställande direktör. På denne ankommer förvaltningsuppgifterna, ledning av driften, tillsyn över anställda, omsorg om bokföring, betryggande medelsförvaltning m m.

Av de allmänna reglerna för aktiebolagens organisation följer att man enbart genom en organisation eller arbetsfördelning inom *styrelsen* knappast kan åstadkomma en lämplig fördelning av besluten till olika bostadsområden. Genom sådan åtgärd av styrelsen befrias inte därigenom denna i sin helhet från förvaltningsansvaret. För att så skall ske torde krävas att en ny bestämmelse införs i aktiebolagslagen som medger att ansvaret för viss förvaltning läggs på endast en del av styrelsen.

Av större betydelse är att flertalet ovan angivna förvaltningsfrågor i allmänhet faller inom *verkställande direktörens* kompetensområde och

beslutsansvar. Styrelsen kan inte genomföra en fördelning av väsentliga arbetsuppgifter från denne till olika bostadsområden utan att rubba grunden för hans funktion. Följden skulle vara att han bör avsäga sig uppdraget som verkställande direktör eller entledigas av styrelsen. Styrelsen har dock därvid skyldighet att utan dröjsmål utse ny verkställande direktör.

Verkställande direktören å sin sida kan delegera delar av *sina beslutsfunktioner* till annan – något lämpligt organ i bostadsområdet. För en sådan åtgärd torde styrelsens medgivande behöva lämnas. Rör det sig om att flytta över beslut till någon anställd, faller frågan inom ramen för företagets organisation som styrelsen fattar beslut om. Sker en överflyttning till annan än anställd är frågan av sådan principiell vikt att styrelsen bör höras. Ett medgivande eller beslut från styrelsen kan dock inte anses befria verkställande direktören från *hans ansvar* inför styrelsen eller eljest som följd av lagstiftningen.

I praktiken kan därför en delegering från verkställande direktören i stort sett endast göras till någon som är underställd honom, en anställd, en kommitté eller på annat sätt. Han kan återkalla en sådan delegation när som helst. Han behöver också, för att kunna fullgöra sitt ansvar, bygga upp ett rapportsystem och skaffa sig en viss kontrollapparat. I större företag torde det vara vanligt att viss verksamhet fördelas distrikts- eller områdesvis.

Delegation av beslutanderätt i stiftelse

I stiftelse torde ofta tillämpas en ansvars- och arbetsfördelning mellan styrelse och verkställande funktionär (verkställande styrelseledamot, verkställande direktör e d) som i huvudsak överensstämmer med vad som i aktiebolagslagen i motsvarande avseenden anges för aktiebolag.

Avsaknaden av bestämda lagregler kan emellertid innebära att formella förutsättningar för en delegerad beslutanderätt till lämpligt organ för ett bostadsområde kan erhållas enbart genom ändrade stadgar eller kanske t o m endast ny instruktion för verksamheten. Ändring av stiftelsens stadgar torde undantagsvis kunna beslutas av stiftelsens styrelse. I allmänhet – och i överensstämmelse med de normalstadgar som bostadsstyrelsen utfärdat – kan stadgeändring inte vidtagas utan medgivande av kommunen (dess styrelse eller fullmäktige).

7.6.6 *Försöksverksamhet m m*

Vid den kongress som SABO höll år 1972 redovisades en mycket positiv attityd hos medlemsföretagen till ökat hyresgästinflytande (SABO-rapport nr 3). Ca 80 % av företagen instämde helt eller delvis i omdömet "att finna former för ökat hyresgästinflytande är mycket viktigt". Regelbunden samråds- och kontaktverksamhet förekom emellertid hos endast ca femtedelen av företagen, omfattande knappt 40 % av lägenhetsbeståndet. Ungefär lika stor andel företag uppgav sig ha aktuella planer på att utveckla former för ökat hyresgästinflytande. Ambitionerna var

väsentligt större när det gällde utökad kontakt- och informationsverksamhet.

Hyresgästernas riksförbund framlade i juni 1974 en rapport, Boinflytandeutredningen, i vilken bl a framhålls att en absolut förutsättning för ett lokalt inflytande är att detta organiseras inom hyresgäströrelsens ram. Frågan om formerna för hyresgästinflytande bör i första hand göras till föremål för överläggningar med SABO och eventuellt andra centrala fastighetsägarorganisationer i syfte att genom frivilliga överenskommelser åstadkomma en försöksverksamhet i lämplig omfattning. Resultatet av överläggningar och erfarenheterna av en eventuell försöksverksamhet bör bli avgörande för hur frågan skall bedrivas framdeles.

För närvarande bedrivs en *organiserad försöksverksamhet* i Göteborg. Den praktiska försöksverksamheten med ökat hyresgästinflytande i bostadsförvaltningen följs av en forskargrupp. Statens råd för byggnadsforskning har reserverat medel för utvärdering av försöken, som påbörjats under våren 1975. De har utformats efter diskussioner mellan bostadsföretaget och hyresgästföreningen och berör fyra bostadsområden med sammanlagt ca 2 000 lägenheter. Det föreligger stora skillnader mellan områdena både beträffande befolkningssammansättningen och den yttre miljön, hustyper o d.

Försöksverksamheten omfattar inledningsvis hyresgästernas *beslutanderätt* i fritidsfrågor, lekplatsfrågor, ordningsfrågor, trafikfrågor inklusive parkeringsfrågor, renhållning, trappstädning och sophämtning.

Vid valet av omfattning och inriktning av hyresgästinflytandet har till en början begränsningar gjorts bl a av praktiska skäl. Bostadsföretaget har nämligen ett antal löpande avtal med kommunala förvaltningar, sophämtningsentreprenörer m fl. Man har vidare försökt undvika frågor där konfliktriskerna mellan hyresgäster och personal kan förmodas bli så stora att verksamheten kan äventyras. Samtidigt har man dock bedömt det vara värdefullt att ta med frågor i vilka vissa konflikter kan uppstå. Avsikten är att studera hur dessa kan komma att lösas.

De frågor som ingår i försöksverksamheten representerar ca en tredjedel av fastighetsförvaltningens driftskostnader.

Flera ovan nämnda frågor ger utrymme för att genomföra åtgärder i syfte att förbättra boendemiljön med stöd av bidrag enligt förordningen (1975:129) om bidrag av statsmedel till förbättring av boendemiljöer. För att företaget skall kunna erhålla bidrag förutsätts att de boende bereds tillfälle att ta aktiv del i planeringen och utformningen av åtgärderna.

Åtgärder inom de enskilda lägenheterna omfattas inte av försöken.

Valet av *organisation* påverkar väsentligt hur försöksverksamheten utvecklas. Det kunde visserligen ha varit intressant att inte ge verksamheten en bunden organisatorisk form utan låta denna utvecklas spontant. Risken att verksamheten inte skulle komma igång alls eller få en olämplig form har dock bedömts vara alltför stor. Därför har i inledningsskedet fastlagts en organisation med två nivåer.

I varje försöksområde kallas samtliga hyresgäster till ett *kvartersmöte* minst två gånger per år. På sådant möte väljs ett *kvartersråd.* Detta består

av hyresgäster i det berörda området och av en representant från bostadsföretaget, en från företagets personalorganisation och en från hyresgästföreningen. Dessa tre senare saknar rösträtt men bör se till att besluten ryms inom avdelad budget och inte strider mot lagar och överenskommelser. Bostadsföretagets representant står till förfogande för att verkställa besluten. I försöken ingår också viss *utbildnings-* och *studieverksamhet* för berörda anställda och hyresgäster.

I *utvärderingen* av försöken skall bl a belysas hur modellen fungerat organisatoriskt och innehållsmässigt, hur hyresgästerna upplevt försöken, intressekonflikter bland boende och anställda samt hur dessa lösts, konsekvenser för företag och hyresgästförening och om försöksområdenas skilda karaktär påverkat försöken.

Försöken i Göteborg är av sådan karaktär att det är svårt att nu förutse vilken omfattning verksamheten kommer att få. Diskussioner om både former och innehåll i försöken kan förmodas komma till stånd. De kan bli vägledande för den fortsatta utvecklingen av denna typ av försöksverksamhet.

Försök pågår dessutom i en rad olika företag. Omfattning och inriktning är olika. Någon systematisk redovisning har inte gjorts sedan den ovan nämnda rapporten lämnades år 1972. Någon utvärdering har därför inte heller gjorts.

På *central nivå* har nyligen överenskommelse träffats mellan Hyresgästernas riksförbund och SABO om att bilda en gemensam kommitté för ökat hyresgästinflytande. Kommittén består av lika många representanter för vardera riksorganisationen. Den skall bl a följa pågående försöksverksamhet i olika delar av landet och bedriva utrednings- och utvecklingsarbete.

7.6.7 *Några utvecklingslinjer*

En överflyttning av vissa beslutsfunktioner från den "centrala" nivån inom företaget till olika bostadsområden kan ske på flera olika sätt. En utgångspunkt kan vara att så många beslut som möjligt fattas i nära kontakt med de boende.

Vi avser här inte exempelvis en distriktsindelad förvaltning. En sådan torde vara vanlig i de större företagen. Vissa beslut delegeras från företagets centrala verkställande ledning till anställda som handhar de lokala förvaltningsuppgifterna. Ansvaret ligger dock kvar hos den som meddelat delegationen. Om områdesförvaltaren inte förmår lösa sina uppgifter på ett riktigt sätt kan delegeringen återkallas eller måste ett utbyte av befattningshavare ske.

En sådan organisation – rätt utformad – kan ge hyresgästerna väsentliga fördelar, bl a i form av kortare kontakt- och informationsvägar. Informationsgivning kan emellertid inte utgöra ett alternativ till ett i förhållande till dagsläget ändrat besluts/ansvarsförhållande. En distriktsindelad förvaltning som upprättas inom ramen för företagets normala organisation har emellertid inte på något väsentligt sätt förändrat beslutsansvaret. Den innebär dock en värdefull möjlighet att öka effektiviteten i

företaget.

I det följande skiljs mellan två alternativa former. Dessa kan visserligen inte ses som motsatser till varandra men representerar likväl olika utvecklingslinjer. Som beteckningar på dessa används

– områdesstyrelse resp
– kvartersråd.

Områdesstyrelse

En områdesstyrelse bör väljas alternativt av kommunens fullmäktige eller det allmännyttiga bostadsföretagets styrelse. I båda fallen förutsätts att ledamöter utses efter samma proportionalitetsförhållanden som gäller i fullmäktige. De politiska majoritetsförhållandena skall alltså få full effekt även i områdesstyrelsens sammansättning.

Bostadsföretagets styrelse delegerar till områdesstyrelsen vissa uppgifter och beslutsfunktioner rörande bostadsområdet i fråga. En ekonomisk ram bör avdelas. Det torde finnas goda möjligheter att i instruktion bestämma på vilken nivå olika beslut skall fattas.

Förfaringssättet torde för aktiebolag innebära att verkställande direktörens förvaltningsuppgifter inskränks i motsvarande mån som de tillförs områdesstyrelsen. Eftersom hans ansvar finns reglerat (se ovan) erfordras en ändring av aktiebolagslagen. En möjlighet härvidlag kan vara att områdesstyrelse i vissa avseenden sidoordnas verkställande direktören med ansvar för båda inför bolagsstyrelsen.

Det är önskvärt och det är också troligt att de politiska partierna väljer att till områdesstyrelser nominera personer som bor i bostadsområdet eller har en mycket nära anknytning till det.

Man kan vidare förutse att hyresgäströrelsens organ på denna nivå, kontaktkommittéer och avdelningar, etablerar samråds- och informationskontakter med områdesstyrelsen. Denna bör också kunna föra och slutföra förhandlingar inom sitt ansvars- och kompetensområde. Förhandlingar rörande hyror m m bör dock förutsättas ske på företagsnivå.

Kvartersråd

Med kvartersråd avses att hyresgästerna i ett bostadsområde väljer ett råd eller en kommitté för att handlägga frågor som är gemensamma för hyresgästerna i området.

Till ett sådant råd kan bostadsföretagets styrelse och/eller verkställande ledning även överföra beslutsfunktioner. Dessa kan återkallas när som helst eftersom det formella ansvaret enligt lag, bolagsordning resp stadgar åligger styrelsen samt i aktiebolag också verkställande direktören.

Den försöksverksamhet som pågår i Göteborg är baserad på detta alternativ.

En utvecklingsmöjlighet

En möjlighet att utveckla kvartersråd kan vara att de boende bildar en förening som övertar vissa beslutsfunktioner från det allmännyttiga bostadsföretaget. En avtalsreglering torde vara nödvändig. Därmed kan också ansvarsförhållandena fastläggas med tillräcklig noggrannhet.

I debatten har förts fram tanken på en föreningsbildning för boendet – ett Bo-konsum. Föreningen skulle stå öppen för alla mot en insats som är blygsam eller ingen. Den skulle således inte kunna utestänga någon hyresgäst som betraktas som mindre önskvärd eller som har små ekonomiska resurser. Hyresgästerna skulle i förening kunna överta en stor del av besluten över sina lägenheter och "sitt" bostadsområde. Medlemmarna skulle nyttja det gemensamma bostadskapitalet. Detta skulle alltså inte fördelas i andelar eller motsvarande, vilka kunde säljas eller överlåtas. Därmed fördelas värdestegringar och förlustrisker inom den kollektiva ramen. Den som vill lämna sin bostad skulle härigenom inte göra ekonomisk vinst eller drabbas av förlust. Hyresgäströrelsen skulle få en viktig roll dels som företrädare för de boende gemensamt i fråga om allmänna villkor och fördelning av kapitalkostnaderna för likvärdiga hyror, dels vid förhandlingar rörande drift- och förvaltningstjänster.

Kommentarer

En påtaglig svårighet, oavsett vilken utvecklingslinje som väljs i första hand, utgörs av de *formella* bestämmelser som återfinns i aktiebolagslagen rörande ansvarsfördelning mellan styrelse och verkställande direktör.

Skall beslut i angelägenheter som anges i lagstiftning – utöver trivialiteter – kunna fattas av styrelse, nämnd, kommitté e d i bostadsområdena krävs en ändring av aktiebolagslagen, förutsatt att detta organ inte utsetts av verkställande direktören eller har ansvar inför honom.

Ett sådant organ skall ha ett klart angivet kompetensområde. Fråga som hör under sådant organ undantas från verkställande direktörens uppgifter och organet får gentemot bolagsstyrelsen samma ansvar som verkställande direktören nu har. Det innebär att bolagsstyrelsen är överordnad organet för området och kan ingripa i dettas förvaltning. I och för sig kan sådant organ helt eller delvis utses utan samband med bolagsstyrelsen eller av annan än kommunen.

De formella svårigheterna kan endast undanröjas genom lagstiftning. Såvitt nu kan bedömas bör inte en sådan vara särskilt komplicerad i tekniskt avseende. Ett alternativ kan vara en viss komplettering av aktiebolagslagen som öppnar möjlighet att i allmännyttigt bostadsföretag jämsides med verkställande direktören tillsätta särskilt organ för viss förvaltning. Ett alternativ kan vara att utfärda en särskild lag om allmännyttiga bostadsföretag. En sådan, som också kan vara motiverad från andra utgångspunkter, bör kunna göras tämligen enkel. Den kan innehålla de särskilda regler som erfordras och i övrigt hänvisa till aktiebolagslagen.

Om skyldigheter, som legalt åvilar fastighetsägare eller är bundna till fastighet, skall överföras till ett organ för ett bostadsområde krävs lagändringar av annat slag.

De ovan båda skisserade alternativen med områdesstyrelse resp kvartersråd skiljer sig från varandra främst i ett avseende.

Med områdesstyrelse enligt ovan betonas att den politiska ställningen i kommunen skall ge utslag också på bostadsområdets beslutsnivå. Ansvarslinjerna hålls inom företagets ram men för en mer omfattande ändring av beslutsfunktionerna torde lagstiftning erfordras.

Med kvartersråd betonas hyresgästernas direktrepresentation. Delegation av beslutsrätten innebär att ansvaret kvarligger hos styrelse och/eller verkställande ledning. En mer omfattande förändring härvidlag förutsätter en organisation som är kontinuerligt verksam. En utveckling i den riktningen torde också kräva noggrann avtalsreglering och/eller lagstiftning.

Personalinflytandefrågorna kräver också i båda fallen viss belysning.

Mot bakgrund av vad som ovan redogjorts för om de initiativ som tagits av hyresgäströrelsen och SABO finner vi inte anledning att här utveckla för- och nackdelar med de olika utvecklingslinjerna och möjligheterna att praktiskt förändra beslutsformerna. Vi lämnar därför inte heller lagförslag.

7.7 Övertagande av saneringsmogna hyreshus i vissa fall m m

7.7.1 *Uppdraget*

Direktiv

I tilläggsdirektiv till boendeutredningen 1973-06-30 om utredning rörande de boendes medinflytande vid sanering aktualiserade föredragande statsråd olika möjligheter för de boende att uppnå det berörda medinflytandet. Huvudsakligen diskuterades olika vägar för att stärka hyresgästers ställning gentemot fastighetsägare men även en situation där hyresgästerna bildar en bostadsrättsförening och förvärvar huset för att sedan rusta upp det anfördes som exempel på en saneringsform som skulle ge de boende ett tillfredsställande medinflytande. Departementschefen anförde bl a: "De frågor jag hittills behandlat har huvudsakligen gällt hyresgästernas möjligheter att öva inflytande på den saneringsverksamhet som berör dem. Den kooperativa ägandeformen ger som jag förut nämnt de boende det nödvändiga inflytandet i detta sammanhang. Det kan därför vara möjligt att i vissa fall åstadkomma ett ökat inflytande för hyresgästerna i samband med sanering genom en övergång till kooperativ ägandeform. Utredningen bör pröva lämpligheten av och förutsättningarna för en sådan ordning med utgångspunkt i att de lånemöjligheter och stödformer som tillkommer bostadsrättsföreningar i allmänhet blir tillämpliga även i dessa fall."

Riksdagsbehandling m m av frågor med anknytning till utredningarnas uppdrag

Sedan boendeutredningen gavs de tilläggsdirektiv som refererats ovan har riksdagen behandlat vissa frågor med anknytning till det meddelade uppdraget.

I proposition 1974:150 tog departementschefen upp frågan om att låta det s k ingångsvärdet inräknas i låneunderlaget vid ombyggnad av flerfamiljshus. Frågeställningen behandlas under avsnitt 6.5 i detta betänkande.

I motionen 1975:1138 (s) begärdes en översyn av de mindre frekvent förekommande företagsformerna vid förvaltning av flerfamiljshus. I motionen 1975:300 (m) hemställdes i yrkande 1 om författningsförändringar som syftar till att direkt ägande av lägenheter i flerfamiljshus möjliggörs och att hyresgästerna ges förstahandsrätt vid överlåtelse av fastighet samt i yrkande 2 att kreditinstitutens möjligheter att bevilja lån vid fastighetsförvärv vidgas och att bankerna genom statlig kreditgaranti ges möjlighet att bevilja lån till kontantinsats i egen bostad. I motionen 1975:1766 (fp) hemställdes om förslag om lagstadgad förköpsrätt för hyresgäster vid försäljning av saneringsfastigheter.

Motionerna 1975:1138 och 1975:300, yrkande 1, första delen, remitterades till lagutskottet och motionen 1975:300, övriga delar, samt motionen 1975:1766 till civilutskottet för behandling.

I yttrande över de till lagutskottet remitterade motionsyrkandena anförde boende- och bostadsfinansieringsutredningarna att de i motionerna upptagna frågorna skulle behandlas av utredningarna.

Lagutskottet avstyrkte motionen 1138 med motivering att ett ställningstagande till de i motionen anförda frågorna borde anstå till boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas arbete avslutats.

Motionen 300 med hemställan om författningsändringar för att möjliggöra ägande av lägenhet i flerfamiljshus avstyrktes av utskottet, dels med hänvisning till att boende- och bostadsfinansieringsutredningarna skulle behandla frågan, dels med hänvisning till att ett sådant ägande strider mot de huvudgrunder på vilket vårt nuvarande lagfarts- och inteckningsärende vilar och att de flesta remissinstanser, som hörts av utskottet avstyrkt motionsförslaget.

Civilutskottet anförde i fråga om motionerna 300 och 1766 följande (CU 1975:16):

> Frågor om bostadsrättens roll som boendeform – med anknytning närmast till boendedemokratifrågorna – behandlas av boendeutredningen (CU 1974:36, s 57) och bör därför inte i detta sammanhang tas till utgångspunkt för överväganden om en vidgad förköpsrätt eller om möjligheten att träffa bindande avtal om framtida hembud vid fastighetsförsäljning. Helt bortsett därifrån avstyrker emellertid utskottet som tidigare (CU 1974:36, s 27) förslag om en självständig förköps- eller företrädesrätt för hyresgäster. Kommunen kan självfallet, sedan den utnyttjat sin förköpsrätt, överlåta en fastighet till en bostadsrättsförening om detta är förenligt med kommunens intressen. Motionsförslagen avstyrks sålunda.

7.7.2 *Saneringsplaneringen – kommunernas roll*

Omodernt och halvmodernt bostadsbestånd

Uppgifter om bostadsbeståndet har tidigare redovisats i avsnitt 5.2. Där framgår, att drygt 200 000 lägenheter i flerfamiljshus för närvarande kan antas vara omoderna eller halvmoderna. En stor del av detta bestånd är i enskild ägo och den dominerande delen, drygt 90 %, är hyreslägenheter.

Bostadssaneringsprogram

Enligt riksdagens beslut har kommunerna huvudansvaret för saneringsverksamheten. Särskilda bostadssaneringsprogram skall för närvarande upprättas i samband med bostadsbyggnadsprogrammen av 116 av rikets 278 kommuner. Bostadssaneringsprogrammet skall innehålla uppgifter om det äldre bostadsbeståndets brister i fråga om husens och lägenheternas kvalitet, utrustning och yttre miljö. Kommunen skall vidare redovisa hur och i vilken takt bristerna skall avvecklas. Saneringsprogrammet skall redovisas så att hyresgäster, fastighetsägare m fl får en tillfredsställande information om kommunens saneringsintentioner.

Fysisk planering

Bostadsbyggnads- och saneringsprogrammet är en integrerad del av kommunens totala planering och är både en förutsättning för och beroende av övrig fysisk, ekonomisk och sektoriell planering.

Översiktliga fysiska planer beskriver villkoren för förändringar och kommunens intentioner i stort för bebyggelse, gårdar, trafiksystem, parker etc. Planerna kallas bl a för generalplaner, områdesplaner och dispositionsplaner eller, med en under senare tid använd form, kommunplaner. De får i allmänhet inte någon direkt rättslig verkan men används till ledning för ställningstaganden till förköp och ansökningar om bostadslån samt som program för revidering av stadsplaner.

Stadsplanen reglerar byggnadsrätten i detalj. Genom stadsplanebestämmelsernas utformning kan kommunen ange vad som får göras om fastighetsägaren vill vidta åtgärder av påtaglig omfattning. En praxis har börjat utbildas som innebär att särskilda ombyggnadsbestämmelser har införts varigenom ett hus kan utpekas för rivning eller ombyggnad. Stockholms kommun avser att stadsplaneregleras det genomsnittliga antalet rumsenheter per lägenhet i stora delar av innerstaden.

Bostadssaneringslagen m m

Byggnadslagstiftningen innehåller inte medel som garanterar att fastställda planer genomförs. De anger således endast vad som får göras *om* något görs. Bostadssaneringslagen och anläggningslagen ger däremot kommunen möjligheter att genomföra vissa saneringsintentioner.

Bostadssaneringslagen (1973:531) är tillämplig på fastighet på vilken finns bostadslägenhet som regelmässigt hyrs ut för annat än fritidsända-

mål och som inte utgör del av fastighetsägarens egen bostad. Lagen gäller dock inte fastighet som tillhör staten eller kommun.

Har bostadslägenhet inte lägsta godtagbara standard får enligt 2 § första stycket hyresnämnd på ansökan av kommunen eller i vissa fall hyresgästorganisation meddela ägaren s k upprustningsåläggande. Sådant åläggande, som innebär att ägaren blir skyldig att vidta den åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå lägsta godtagbara standard, får meddelas endast under förutsättning att fastigheten med hänsyn till kostnaden för den åtgärd som avses med åläggandet kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte (5 §). Brister förutsättningarna för att meddela åläggande, kan nämnden under vissa villkor i stället meddela förbud mot att lägenheten används för bostadsändamål, s k användningsförbud.

Underlåter fastighetsägaren att utföra åtgärder som föreskrivits i ett upprustningsåläggande, kan hyresnämnden på ansökan av kommunen besluta att fastigheten skall ställas under förvaltning enligt lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet (14 § första stycket). I förvaltningen ingår då att utföra de åtgärder åläggandet avser, och hyresnämnden kan ge förvaltaren tillstånd att ta upp lån och ansöka om inteckning i fastigheten.

Kan det antas att åtgärderna inte kan utföras under tvångsförvaltning, får kommunen lösa in fastigheten, om det inte är fråga om åtgärder av endast ringa omfattning (16 §).

Talan om inlösen läggs till fastighetsdomstolen. Ersättningen bestäms – med visst undantag – enligt reglerna i expropriationslagen (17 §).

Inom stockholms-, göteborgs- och malmöområdena kan hyresgästorganisation ansöka om upprustningsåläggande och användningsförbud utan särskilt förordnande av regeringen.

Enligt *anläggningslagen* (1973:1149) kan anläggning inrättas som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem, s k gemensamhetsanläggning (1 §). Sådan anläggning kan vara t ex parkeringsanläggning, förbindelseled, gårdsutrymme, lekplats, värmeanläggning eller tvättstuga (prop 1973:160, s 178). I civilutskottets betänkande 1973:33 i anledning av propositionen med förslag till anläggningslag m m uttalas bl a, att åtgärder som brukar sammanfattas under termen gårdssanering i regel faller under definitionen av gemensamhetsanläggning i 1 § första stycket. Gemensamhetsanläggning inrättas genom förrättning av fastighetsbildningsmyndigheten. Rätt att begära förrättning enligt anläggningslagen tillkommer ägare av berörda fastigheter och byggnadsnämnden samt i vissa fall hyresgästorganisation. Även länsstyrelsen kan i vissa fall påkalla anläggningsförrättning.

Inom stockholms-, göteborgs- och malmöområdena kan hyresgästorganisation begära förrättning utan särskilt förordnande av regeringen.

Förköpslag, expropriationslag m m

I propositionen 1973:21 anförde föredragande statsråd, att en aktiv kommunal markpolitik var lika angelägen i saneringsområden som i exploateringsområden. Statsrådet betonade särskilt den hyrespolitiska

betydelsen av kommunala markförvärv i saneringsområden, där den övervägande delen av fastighetsbeståndet i regel är i enskild ägo. Han uttalade vidare – utan att uttalandet direkt ställdes under riksdagens prövning – att det var viktigt att kommunerna förvärvade saneringsfastigheter i ökad omfattning. För att markera principens synnerliga vikt beslöt riksdagen i enlighet med civilutskottets hemställan (CU 1973:18) att godkänna uttalandet.

Förköpslagen och expropriationslagen är viktiga medel i lagstiftningen för en aktiv kommunal markpolitik. Av väsentlig betydelse är också det s k markvillkoret i bostadsfinansieringsförordningen (6 §).

Förköpslagen (1967:868) trädde i kraft den 1 januari 1968. Enligt 1 § har kommunen förköpsrätt vid försäljning som omfattar sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen behövs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Kommun har förköpsrätt även vid försäljning omfattande sådan fast egendom som behöver rustas upp. Förköpsrätt föreligger också vid försäljning av tomträtt i egendom som angetts ovan. Före år 1975 omfattade förköpsrätten i huvudsak obebyggd eller glesbebyggd mark i anslutning till expanderande tätorter samt saneringsområden och andra områden där behov att omdana bebyggelsen gjorde sig gällande. Utanför förköpsrätten föll däremot sådan mark beträffande vilken någon förändring av användningen inte kunde förväntas. Genom ändring som trädde i kraft den 1 januari 1975 (prop 1974:152, CU 36, rskr 372) utvidgades förköpsrätten till att omfatta även fast egendom som behöver rustas upp och tomträtt i sådan egendom. Föredragande statsråd anförde bl a följande angående utvidgningen (s 28 f):

> Den föreslagna förköpsrätten för kommunen bygger på att kommunen har ansvar för saneringsverksamheten och att kommunen skall upprätta bostadssaneringsprogram. I ett ärende om tillstånd till förköp bör därför inte ske någon avvägning mellan kommunens och den enskilde fastighetsägarens möjligheter att genomföra upprustningen. Det bör vara tillräckligt att upprustningsbehov föreligger och att kommunen gör gällande sin förköpsrätt. Däremot kan kommunen givetvis vid sitt avgörande av frågan om förköp skall utövas eller inte bl a ta hänsyn till om erforderlig upprustning kan garanteras utan ingripande av kommunen. Det torde ligga i sakens natur att förköpsrätt inte kan anses föreligga om det visserligen finns ett visst behov av upprustning men det är obetydligt både från kvalitativ och kvantitativ synpunkt. Någon särskild regel härom synes knappast erforderlig. Efter ändring av det slag som här föreslås torde det i vart fall för framtiden inte behöva nåda någon tvekan om att förköp kan ske när det föreligger behov av upprustning av t ex gårdsutrymmen eller rivning av befintlig undermålig bebyggelse på en enstaka fastighet. Det avgörande bör alltså vara om det föreligger behov av upprustning. Huruvida statligt stöd kan utgå för upprustning bör däremot inte ha någon betydelse. I första hand bör självfallet förköpsrätt utövas när det är fråga om bostadsfastigheter. Det finns emellertid inte någon anledning att begränsa lagstiftningen till sådana fastigheter. Förköpsrätt bör sålunda komma i fråga även beträffande fastigheter som används för annat ändamål än bostadsändamål och som är i behov av upprustning.

Civilutskottet anförde följande om motiven till den förändrade ändamålsbestämningen (CU 1974:36 s 26): ”Vad sålunda uttalats torde enligt

utskottets mening innebära att även tidigare anförda motivuttalanden bakom lagrummets oförändrade del något förskjutits och anpassats till utvecklingen på det markpolitiska området i övrigt."

Enligt 3 § första stycket 1. får förköpsrätt inte utövas, om försäljningen endast avser fastighet som har en ägovidd understigande 3 000 m^2 och är bebyggd med friliggande småhus eller rad- eller kedjehus om huset är inrättat till permanent bostad eller bostad för fritidsändamål för högst två familjer. Även denna bestämmelse är ny sedan årsskiftet. Dessförinnan gällde den s k areal- och värderegeln som innebar att förköp inte fick ske om fastigheten var mindre än 3 000 m^2 och hade ett taxeringsvärde som var lägre än 200 000 kr. I den ovan berörda propositionen framhölls att areal- och värderegeln medförde att många fastigheter – bl a hyres- och affärsfastigheter – föll utanför förköpsrätten. Med hänsyn bl a till att ett upphävande av regeln bedömdes medföra stora fördelar främst för kommunernas saneringsverksamhet föreslogs att förköp – med ovan angivna begränsningar – skall kunna ske utan hänsyn till den berörda fastighetens ägovidd och värde.

Förköpsrätten innebär enligt 5 § att kommunen får förvärva den egendom som köpet avser från säljaren på de villkor som avtalats mellan denne och köparen. Förköpsrätten utövas enligt 7 § genom att kommunen inom en viss angiven tid underrättar säljare och köpare om beslut att utöva förköpsrätt samt anmäler detta beslut till inskrivningsmyndigheten. Enligt 9 § är kommun skyldig att hos regeringen (bostadsdepartementet) söka tillstånd till förköpet om säljaren eller köparen bestrider förköpsrätten. Tillstånd skall vägras bl a om det är obilligt att förköp sker med hänsyn till förhållandet mellan säljare och köpare eller villkoren för eller omständigheterna vid försäljningen.

Expropriationslagen (1972:719) trädde i kraft den 1 januari 1973. Den innehåller regler om expropriation för ett flertal ändamål. Bl a kan enligt 2 kap 7 § expropriation ske för att försätta eller hålla en fastighet i ett tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma. Bestämmelserna avser alla slag av fastigheter. Enligt uttalande i förarbetena (prop 1972:109, s 210) öppnar bestämmelserna möjlighet bl a till expropriation av vanhävdad fastighet i syfte att riva befintlig bebyggelse och ersätta den med ny och mer ändamålsenlig sådan. Av förarbetena (s 211) framgår vidare att en förutsättning för expropriation skall vara att fastighetsägaren klart visat brist på intresse eller förmåga att hålla fastigheten i skick.

Med stöd av bemyndigande den 10 maj 1974 har statsrådet Lidbom tillkallat sakkunniga att företa översyn av lagstiftningen om tvångsförvaltning av bostadsfastighet. Enligt direktiven bör de sakkunniga även undersöka om bestämmelserna i 2 kap 7 § expropriationslagen är alltför restriktivt utformade för att tillgodose det behov av att kunna expropriera misskötta hyresfastigheter som kan föreligga.

Tillstånd till expropriation skall i princip prövas av regeringen (3 kap 1 §). I expropriationstillstånd skall sättas ut en tidsfrist inom vilken saken skall fullföljas genom ansökan om stämning till domstol (3 kap 6 §).

Bestämmelserna om expropriationsersättning, vilka finns i 4 kap, innebär i huvudsak följande. För fastighet som exproprieras skall erläggas en lösenskilling motsvarande fastighetens marknadsvärde vid tiden för expropriationsmålets avgörande med de begränsningar som kan följa av de särskilda reglerna om förebyggande av markvärdestegring. När del av fastighet exproprieras, bestäms ersättningen, kallad intrångsersättning, till skillnaden i marknadsvärde före och efter expropriationen. Uppkommer i övrigt skada för ägaren genom expropriationen, skall även sådan skada ersättas.

Vid värderingen gäller den allmänna regeln att, om det företag för vars genomförande expropriationen äger rum har medfört inverkan av någon betydelse på värdet av den fastighet som skall exproprieras, lösenskillingen skall bestämmas med hänsyn till det värde fastigheten skulle ha haft utan sådan inverkan. Detta gäller dock endast i den mån det är skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden.

Vid bestämmande av lösenskilling skall sådan ökning av fastighetens marknadsvärde av någon betydelse som ägt rum under tiden från dagen tio år före ansökningen om expropriation, dock högst 15 år före talans väckande vid domstol, räknas ägaren tillgodo endast i den mån det blir utrett, att den beror på annat än förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt (presumtionsregeln). Avser expropriationen del av fastighet, skall vad som sagts nu om beräkning av marknadsvärde tillämpas i fråga om värdet före expropriationen. Värderingen skall ske med hänsyn till fastighetens skick när ersättningsfrågan avgörs eller, om fastigheten dessförinnan tillträtts, när tillträdet skedde. Har stadsplan eller byggnadsplan fastställts under tid då presumtionsregeln är tillämplig men före ansökan om expropriation skall regeln tillämpas endast på värdestegring som ägt rum efter planfastställelsen. Enligt en särskild övergångsbestämmelse gäller presumtionsregeln inte värdeökning som har inträffat före utgången av juni 1971.

För vissa typer av fastigheter har det som ett undantag från presumtionsregeln getts en regel som innefattar en uttrycklig garanti för en ersättning som gör det möjligt för ägaren att skaffa sig en likvärdig ersättningsfastighet. Garantin gäller fastighet som innehas i huvudsakligt syfte att bereda bostad åt ägaren och honom närstående, dvs som regel en- eller tvåfamiljshus.

Det s k *markvillkoret* är sedan den 1 januari 1975 en förutsättning för bostadslån enligt 6 § bostadsfinansieringsförordningen (1974:946). Markvillkoret innebär i princip, att bostadslån endast utgår om kommun eller landstingskommun överlåtit eller med tomträtt upplåtit den mark som lånet avser. Undantag från markvillkoret utan begränsning i tiden gäller bl a mark som lånesökanden ägde eller innehade med tomträtt inom område med samlad äldre bebyggelse den 1 november 1974.

I anslutning härtill anförde civilutskottet (CU 1974:36):

Departementschefen uttalar (s 382 n) i fråga om tillämpningen av Kungl Maj:ts rätt att medge undantag från markvillkoret, att i saneringsfallen torde tillräckliga skäl för undantag i allmänhet föreligga om

kommun ansökt om eller tillstyrkt undantag. I anslutning till vad som anförts i motionen 1974:1904 (c) s 8, bör detta uttalande strykas under. Med detta understrykande torde de farhågor som yppats bl a i motionen 1974:1907 (fp) för att saneringsverksamheten skulle avstanna på grund av bristande resurser hos kommunerna när det gäller att initiera och genomföra sanering anses undanröjda. Kommunerna kommer att kunna uppställa önskade villkor för främjande och genomförande av en saneringsplanering utan förvärv av mark med eller utan byggnad.

Markförvärvslån och tomträttslån

De finansiella medel som staten ställt till förfogande för den kommunala markpolitiken är närmast markförvärvslånen och tomträttslånen. Därutöver har kommunernas möjligheter att finansiera fastighetsförvärv på andra sätt underlättats genom ändringar i kommunallagen.

Markförvärvslån utgår enligt kungörelsen (1968:227) om markförvärvslån till kommun. Lån kan bl a utgå för förvärv av sådan fast egendom i områden med samlad äldre bebyggelse som efter ny- eller ombyggnad till största delen skall utnyttjas för bostadsändamål. Markpriset får i princip inte överstiga vad som skulle ha bedömts som skäligt vid expropriation. Lånet utgår högst med belopp som motsvarar köpeskillingen, lämnas utan säkerhet och amorteras med lika stora belopp under 7 år. Amorteringsfrihet kan medges för de två första åren av sjuårsperioden.

För budgetåret 1975/76 anvisades lånefonden för kommunala markförvärv ett investeringsanslag på 150 miljoner kronor.

Tomträttslån utgår enligt tomträttslånekungörelsen (1965:905). Lån kan utgå till kommun bl a för mark som upplåts med tomträtt om på marken befintligt bostadshus, som är i behov av genomgripande ombyggnad, överlåtits till tomträttshavaren i samband med tomträttsupplåtelsen under villkor att sådan ombyggnad genomförs. I sådana fall utgår lånet kalenderåret efter det då ombyggnaden påbörjades. Det pris till vilket kommunen förvärvat marken skall vara skäligt enligt samma grunder som gäller för bostadslån. Lån utgår med 95 % av det kapitaliserade värdet av tomträttsavgälder som belöper på bostäder och sådana lokaler som kunnat inräknas i låneunderlaget. Tomträttslånet lämnas utan säkerhet, är amorteringsfritt i 10 år och amorteras därefter årligen med en trettiondedel av det ursprungliga lånebeloppet.

I anslagsäskanden för budgetåret 1975/76 beräknade bostadsstyrelsen anslagsbelastningen för tomträttslån till 200 miljoner kronor för budgetåret 1974/75. Lånen belastar lånefonden för bostadsbyggande.

7.7.3 *Förvärv och ombyggnad i bostadsrättsform*

Ägarform – allmänt

I utredningarnas direktiv behandlas olika vägar att ge hyresgäster inflytande över en sanering som berör det hus de bor i. I första hand avses ett vidgat hyresgästinflytande. Departementschefen anför emellertid också, att det åsyftade inflytandet i vissa fall kan uppnås om hyresgästerna

övertar huset. Bostadsrättsinstitutet anges som ägarform om hyresgäster skall överta hus i samband med sanering. Det finns emellertid också andra ägarformer som kan komma ifråga i den aktuella situationen. I praktiken torde det då närmast vara handelsbolag eller en äganderätt på vilken samäganderättslagen (1904:48 s 1) är tillämplig (andelsägande) som kommer ifråga. Den följande framställningen är disponerad så att vi något mer ingående redovisar förutsättningarna för förvärv och ombyggnad i bostadsrättsform och därefter i kortare ordalag tar upp andra ägarformer som är möjliga enligt svensk rätt. Det bör dock uppmärksammas att bl a formerna för beskattning av vissa av dessa ägarformer f n utreds av bostadsskattekommittén. I ett följande avsnitt behandlar vi slutligen vissa ägarformer som inte är representerade i Sverige.

Bostadsrättslagen – allmänt

Från civilrättsliga utgångspunkter regleras bostadsrättsinstitutet i bostadsrättslagen (1971:479). Där definieras bostadsrätt som rätt till nyttjande av hus eller del av hus mot vederlag och utan begränsning till tiden (1 §). Bostadsrätt får endast upplåtas av bostadsrättsförening till medlem i föreningen (2 §). Innan bostadsrätt upplåts skall föreningens styrelse ha upprättat en ekonomisk plan för föreningens verksamhet och planen ha godkänts av länsstyrelsen (3 §). I upplåtelsehandlingen skall bl a anges belopp för grundavgift och årsavgift (6 §). Om en bostadsrätt överlåtes får den nye innehavaren utöva bostadsrätten endast om han är eller antages till medlem i föreningen (10 §). Medlemskap får inte vägras om den nye innehavaren uppfyller de villkor för medlemskap som föreskrives i stadgarna och föreningen skäligen kan nöjas med honom som bostadsrättshavare (11 §). Stadgarna kan bl a innehålla villkor om lösningsrätt för föreningen eller medlemmarna samt om grunder för beräkning av ersättning vid övergång av bostadsrätt. Sådana villkor är emellertid ovanliga. Sedan två år förflutit från det bostadsrätten upplåts kan bostadsrättshavare avsäga sig bostadsrätten och därigenom bli fri från sina förpliktelser mot föreningen. Bostadsrätten övergår då till föreningen (16 §).

Beskattning av bostadsrättsförening

Ur skatterättslig synpunkt betraktas en bostadsrättsförening vanligen som bostadsförening enligt 24 § 3 mom kommunalskattelagen. Bostadsrättsföreningen inkomstbeskattas då efter schablonmetod. Schablonmetoden innebär att föreningen som intäkt upptar 3 % av taxeringsvärdet. Från intäkten får avdrag göras endast för räntor och avgälder. Enligt definition i punkt 3 av anvisningarna till 24 § kommunalskattelagen förstås med bostadsförening en ekonomisk förening, vars verksamhet uteslutande eller huvudsakligen består i att åt föreningens medlemmar bereda bostäder i hus, som ägs av föreningen. En precisering av vilka föreningar som är att betrakta som bostadsföreningar i den ovan nämnda innebörden skedde genom anvisningar från riksskattenämnden år 1967. Som "äkta" bostads-

förening betraktas i huvudsak förening vars hus inrymmer minst tre bostadslägenheter och där minst 60 % av taxeringsvärdet kan hänföras till bostadslägenheter upplåtna till medlemmar med bostadsrätt.

"Äkta" bostadsföreningar är undantagna från principen om dubbelbeskattning av ekonomiska föreningars inkomst. Endast föreningen inkomstbeskattas och inte också medlem.

Är inte bostadsrättsföreningen att betrakta som "äkta" inkomstbeskattas den efter s k konventionell metod enligt 24 § 1 mom kommunalskattelagen, dvs som intäkt upptas i huvudsak medlemmarnas årsavgifter samt hyror varefter avdrag görs för fastighetsomkostnader.

Medlem upptar som intäkt lägenhetens hyresvärde och gör avdrag för utbetalningar till föreningen och egna kostnader för reparation och underhåll m m. Vid ombyggnad torde därför medlem i "oäkta" bostadsförening regelmässigt kunna tillgodogöra sig underskott i form av reducerad inkomstskatt.

Statliga bostadslån

Bostadslån utgår med en viss andel av låneunderlaget beroende på låntagarkategori. Låneunderlag vid *ombyggnad* är f n i princip ombyggnadskostnaden.

Bostadsfinansieringsförordningen skiljer i fråga om bostadslån mellan tre olika former av bostadsrättsföreningar,

- bostadsrättsföreningar som arbetar utan enskilt vinstsyfte, fristående från byggintressent och med kommunal insyn (26 §),
- bostadsrättsföreningar fristående från byggintressent (28 § 2) samt
- övriga bostadsrättsföreningar (28 §).

Bostadslån utgår i de tre fallen med 29, 20 resp 15 % av låneunderlaget.

Låneandelen är inte bara betydelsefull från finansieringssynpunkt utan är också avgörande för hur stor del av låneunderlaget som berättigar till räntebidrag. Räntebidragsberättigat är i de tre fallen 99, 90 resp 85 % av låneunderlaget.

Ett i detta sammanhang avgörande villkor för att bostadslån ska utgå för ombyggnad är att lånesökande som inte ägde huset den 1 november 1974 skall ha övertagit det från kommunen eller kommunen ha tillstyrkt dispens från markvillkoret.

Statliga bostadslån kan i vissa fall *fördjupas* till att omfatta lån i bottenlånets förmånsrättsläge. Fördjupningen differentieras inte efter låntagarkategori. Bostadslån fördjupas bl a alltid vid ombyggnad av flerfamiljshus om låneunderlaget uppgår till högst 100 000 kronor.

Enligt 2, 10 och 29 §§ bostadsfinansieringsförordningen utgår lån för *förvärv* av hus som uppförts eller byggts om med stöd av bostadslån om förvärvaren är kommun eller allmännyttigt bostadsföretag. Från 1 juli 1975 gäller denna lånemöjlighet även bostadsrättsföreningar med en övre lånegräns på 99 %. Begreppet lån för förvärv är något oegentligt då reglerna snarare avser vissa fall av övertagande av lån. Lånet utgår med

skillnaden mellan det lån som utbetalats och det lån som skulle ha utgått om förvärvaren hade varit den ursprunglige låntagaren. I saneringssammanhang torde låneformen för bostadsrättsföreningars del endast bli av betydelse i de fall en bostadsrättsförening övertar ett hus i ombyggt skick från en enskild byggherre. Eftersom vårt uppdrag grundas på en vilja att säkerställa de boendes inflytande över en ombyggnadsprocess är låneformen av mindre intresse i detta sammanhang.

Förbättringslån

Förbättringslån utgår till förbättring av bostäder för vissa grupper av människor, bl a sådana som uppnått 60 års ålder eller är folkpensionärer. Lån kan bl a utgå till kommun eller allmännyttigt bostadsföretag och utgår då med den godkända kostnaden för förbättringsarbetena. Högst 12 000 kronor per lägenhet är räntefri och stående del av lånet. Övriga delar av lånet löper med 4 % ränta. Förbättringslån till flerfamiljshus utgår i princip endast om lägenheterna inte är avsedda att tillgodose ett varaktigt bostadsbehov. Förbättringslån kan inte utgå till bostadsrättsförening.

Andra låneformer

Vid ombyggnad med statligt stöd är *underliggande kredit* inom låneunderlaget prioriterad utlåning för bottenlåneinstituten. Ingångsvärden kan belånas av bottenlåneinstitut men är f n inte prioriterade. Låneköerna inom den oprioriterade sektorn är relativt sett betydligt större än inom den prioriterade och bottenlåneinstituten torde vara utomordentligt förbehållsamma med att bevilja lån som avser ingångsvärden.

På den reguljära kreditmarknaden torde lån som avser ingångsvärden i viss utsträckning beviljas av banker. En stor men icke mätbar del av långivning till äldre hus ligger utanför den reguljära kreditmarknaden. Kreditgivare är försäkringsbolag, olika typer av fonder, privatpersoner m m.

Bidrag m m som kan utgå i samband med ombyggnad

Statligt stöd i form av lån och bidrag utgår till *energibesparande åtgärder.* Lån och bidrag utgår med högst 6 000 kronor per lägenhet varav bidragsdelen är högst 2 000 kronor eller 35 %. Stödet differentieras inte efter låntagarkategori.

I vissa fall utgår bidrag till ombyggnad av bostadslägenhet, *initialstöd,* om ombyggnadsarbetena påbörjats före utgången av år 1975 och bidragsansökan inlämnats senast den 30 juni. Bidraget utgår med 20 % av ombyggnadskostnaden, dock högst 6 000 kronor per lägenhet. Stödet differentieras inte efter låntagarkategori.

Från den 1 juli 1975 utgår bidrag till *miljöförbättrande åtgärder* i bostadsområden. Bidrag utgår med högst 50 % av den godkända kostnaden för åtgärderna, dock högst 1 000 kronor eller, om särskilda skäl

föreligger, högst 2 000 kronor per lägenhet. Stödet differentieras inte efter låntagarkategori.

Bostadsrättsföreningsbildning

Om hyresgäster i ett saneringsmoget hus vill överta det och förvalta det i bostadsrättsform är det angeläget att föreningsbildningen inte sker mot kommunens intentioner om föreningen skall kunna få statliga bostadslån för ombyggnad och en övre lånegräns på 99 %. Positiva förbindelser med kommunen torde även underlätta anskaffandet av evakueringslägenheter om sådana tillfälligt behövs under ett ombyggnadsskede.

Från associationsrättsliga utgångspunkter regleras föreningsbildningen i detalj av bostadsrättslagen.

Förvärvet

Bostadsfinansieringsförordningens markvillkor innebär att hyresgästerna måste förvärva huset av kommunen eller kommunen tillstyrkt dispens från markvillkoret om statliga bostadslån skall utgå för ombyggnad.

Enar sig hyresgästerna i en fastighet att ta över äganderätten till fastigheten, har de att lita till att en uppgörelse kan nås på frivillighetens väg med fastighetens ägare. I motsats till hyresgästkollektivet kan kommunen tvångsvis förvärva fastigheter genom förköp, expropriation eller inlösen enligt bostadssaneringslagen på de grunder som angetts i avsnitt 7.7.2. En möjlighet för hyresgästerna att förvärva den fastighet de bor i är således att de etablerar ett sådant samarbete med kommunen att kommunen på hyresgästernas vägnar utnyttjar sina möjligheter till tvångsförvärv.

Förvärvspris

Marknadspriset på saneringsfastigheter påverkas av fastighetens avkastning och köparens spekulativa förväntningar. Köparens förutsättningar beträffande exempelvis finansiering och skattemässig behandling av reparationskostnader påverkar främst hans bedömning av det rimliga ingångsvärdet på fastigheten vid given avkastning och standard efter ombyggnad. Ju förmånligare villkor för finansiering och/eller beskattning är desto högre blir också det ingångsvärde köparen är beredd att betala. Den köparkategori som har de totalt sett förmånligaste villkoren kan förutsättas styra marknadsprisnivån för saneringsfastigheter. Kommun, allmännyttiga eller kooperativa bostadsföretag eller ett hyresgästkollektiv kan inte i normala fall tillgodogöra sig avdrag för reparationskostnader på det sätt enskilda fastighetsägare eller företag ofta kan, se även avsnitt 6.5.1.

Som redovisats i avsnitt 7.7.2 innebär både förköpslagen och expropriationslagen att kommunen i princip får betala marknadspris om den utnyttjar möjligheterna till tvångsförvärv. Expropriationslagens presumtionsregel kan inte åberopas om inte markens användningssätt förändras.

Ett alltför högt ingångsvärde på en saneringsfastighet påverkar de

boende på principiellt skilda sätt om de disponerar sina lägenheter med hyresrätt eller bostadsrätt. I det första fallet blir hyressättningen beroende av en bruksvärdeprövning, som inte tar hänsyn till de kostnader som belastar den aktuella fastigheten. I det andra fallet måste både grundavgifter och årsavgifter fastställas så att de faktiska kostnaderna blir täckta.

Kvarvarande hyresgäster

Om ett hyreshus övergår till en bostadsrättsförenings ägo innebär inte detta att de som bor i huset och inte har tecknat bostadsrätt behöver påverkas i någon avgörande utsträckning. Hyresförhållandet kvarstår i och för sig oförändrat men med föreningen som hyresvärd. Hyresgästernas besittningsskydd bryts således inte och hyressättningen skall oförändrat ske i de former som anges i hyreslagen. Andra regler som gäller hyreslägenheter, t ex bostadssaneringslagen, gäller också lägenheter som uthyrs av bostadsrättsföreningar.

Ombyggnad – modernitetsgrad

Bostadsrättslagen innehåller inga särskilda regler som anger i vilka former m m en eventuell ombyggnad av föreningens hus skall ske. Lagens allmänna ärende är snarast att skydda den enskilde bostadsrättshavarens intressen, vilket har den praktiska effekten att mer extraordinära ingrepp i föreningens egendom är svåra att genomföra om de inte framgår av den ekonomiska planen för föreningens verksamhet. Särskilda regler om begränsning av giltighet av beslut på föreningsstämma finns i 60 § bostadsrättslagen. I samband med upprustning av bostadsrättshus kan 23 och 24 §§ bostadsrättslagen vara tillämpliga, vilket innebär att en bostadsrättshavare får frånträda bostadsrätten om beslut fattats om väsentlig ökning av de avgifter som utgår för densamma (23 §), äger rätt till skälig ersättning för bostadsrätten från föreningen och kan kvarbo i lägenheten med hyresrätt (24 §).

Vid avvägning av vilken modernitetsgrad huset skall få i ombyggt skick är inte bostadsrättsföreningen bunden av några formella restriktioner annat än de som kan följa av att lägenheter i huset disponeras med hyresrätt. Bostadssaneringslagen är inte tillämpbar på fastighet uteslutande med lägenheter disponerade med bostadsrätt vilket medför att en bostadsrättsförening i dessa fall inte behöver uppfylla kraven på lägsta godtagbara standard. Några särskilda regler som förhindrar s k lyxsanering finns inte heller om ombyggnaden finansieras utan stöd av statliga bostadslån. En bostadsrättsförening har således oinskränkta möjligheter att själv avgöra modernitetsgrad, utrustningskvalitet etc.

Lägenhetsfördelning

Om en bostadsrättsförening bildas för att ge de boende inflytande över en ombyggnadsprocess är det osannolikt att lägenhetsfördelningen

förändras i någon märkbar utsträckning vid ombyggnaden. Det är svårt att ändra lägenhetsfördelningen bl a på grund av att minst två bostadsrättshavarens önskemål om förändringar måste gå i samma riktning samtidigt som förändringen skall vara tekniskt och ekonomiskt genomförbar.

7.7.4 *Vissa andra ägarformer än bostadsrättsföreningar*

Som nämnts ovan är vissa andra kollektiva former för ägande än bostadsrättsformen tänkbara om de boende i ett hus önskar förvärva detta. Framför allt avses då handelsbolag och samägande. Skälen att välja sådana ägarformer är till större delen av skatteteknisk art. Några sådana fördelar erbjuder inte aktiebolagsformen, som i dessa hänseenden är närmast jämförbar med "äkta" bostadsrättsföreningar utan att ha dessas fördelar, att vara särskilt anpassade till kollektivt bostadsägande.

Handelsbolag

Handelsbolag kan bildas för att bedriva verksamhet med vilken följer skyldighet att föra handelsböcker enligt bokföringslagen. Handelsbolaget är juridisk person och kan alltså ha egen förmögenhet och egna skulder. I motsats till vad som gäller för aktiebolag och bostadsrättsföreningar är delägarna personligen ansvariga för bolagets skulder. Någon eller några av bolagets delägare kan dock förbehålla sig att endast svara för bolagets skulder med sin egen insats. Ett så konstruerat handelsbolag benämns kommanditbolag.

Enligt 79 § bostadsrättslagen får inte innehavet av en andel i ett handelsbolag vara kopplat till rätten att nyttja en bostadslägenhet ägd av bolaget. Motsvarande regler gäller också andra föreningar än bostadsrättsföreningar samt aktiebolag. En nyttjanderätt som i praktiken kan följa med en andel i ett handelsbolag får således inte vara formellt bunden till andelen utan får ha formen av ett hyresavtal mellan handelsbolaget och andelsägaren.

Ur beskattningssynpunkt kan det vara relativt förmånligt för de boende att äga sitt hus i handelsbolagsform, särskilt om huset skall genomgå en omfattande ombyggnad. Underskott som då regelmässigt uppkommer i handelsbolaget blir avdragsgilla för delägarna med motsvarande skattereduktion som följd.

Samäganderätt

Vid förvärv av en ideell andel i en fastighet erhåller förvärvaren en i förhållande till sin andel begränsad rätt till varje del av egendomen. Förhållandet mellan de olika delägarna regleras av samäganderättslagen om delägarna inte träffat avtal om annan form för reglerandet av förhållandena dem emellan. Ett sådant avtal kan i och för sig innehålla regler om rätt för de olika delägarna att nyttja vissa delar av fastigheten och om villkoren för nyttjandet. Förhållandet mellan den boende och

fastighetsägarkollektivet regleras då av avtalet och något hyresförhållande eller dylikt föreligger inte mellan den boende och ägarkollektivet i vilket den boende ingår. Angående sådana avtal anförde bostadsrättskommittén i betänkandet Bostadsrätt (SOU 1969:4) följande (s 96): "Det torde emellertid vara förenat med betydande svårigheter att göra upp sådana avtal. Svårigheterna måste bli stora dels på grund av den mångfald frågor som härvid måste regleras, dels på grund av att gällande lagstiftning endast i mycket begränsad utsträckning lämnar ledning för en sådan reglering. Dessa förhållanden borde i och för sig vara ägnade att avhålla bostadssökande från att genom förvärv av ideella andelar i fastigheter försöka lösa sina bostadsproblem." – – – – – "Slutligen erinrar kommittén om att enligt ovannämnda förslag till ny jordabalk upplåtelse av nyttjanderätt i andel av fastighet skall vara ogiltig och att ideell andel av fastighet framdeles inte skall kunna intecknas."

Inteckning och upplåtelse av panträtt måste alltid ske av samtliga delägare gemensamt. Det betyder praktiskt sett att det uppkommer ett mycket starkt och kanske inte alltid önskvärt ekonomiskt beroendeförhållande mellan andelsägarna. Om en av dessa inte betalar sitt lån enligt uppgjord amorteringsplan, riskerar alla de övriga att hela huset dras in i ett exekutivt förfarande.

Ur beskattningssynpunkt blir effekten av ett samägande ungefär densamma som den som uppkommer vid handelsbolagskonstruktioner enligt ovan. Ägaren av den ideella andelen i fastigheten upptar nyttjandevärdet av lägenheten som intäkt. Från intäkten avdras de kostnader innehavet av den ideella andelen för med sig. Under ett ombyggnadsskede uppkommer regelmässigt underskott som kan tillgodogöras den boende i form av reducerad inkomstskatt.

7.7.5 *Vissa utländska ägarformer*

Allmänt

I Sverige förekommer inte lägenhetsägande i flerfamiljshus i den bemärkelsen att ägandet kan avse en enskild bostadslägenhet. I de fall de boende kollektivt äger flerfamiljshus genom en bostadsrättsförening, ett bolag e d är det inte heller vanligt att föreningens medlemmar eller bolagets delägare påtar sig ett stort personligt ansvar för finansiering, skötsel m m. Sådant åvilar normalt föreningen eller bolaget.

Andra länder har delvis avvikande traditioner ifråga om ägande till lägenhet och ansvarsfördelning mellan ägarkollektiv och delägare.

Enligt uppgift förekommer äganderätt till lägenhet i ca 15 väst- och östeuropeiska länder (jfr lagutskottets betänkande LU 1975:26). Kollektiva ägarformer, där de boende äger flerfamiljshus är däremot allmänt förekommande.

Nedan redovisar vi vissa uppgifter om aktielägenheter i Finland och ägarlägenheter i Förbundsrepubliken Tyskland och i Frankrike.

Redovisningen baseras på bilaga E, SOU 1975:52.

Finland

Bostadsbestånd och bostadsproduktion

År 1970 bestod det finländska bostadsbeståndet av 1,4 miljoner lägenheter. Nära hälften av dessa fanns i småhus och en nästan lika stor andel var aktielägenheter. 235 000 av dessa beboddes av aktieägaren medan 350 000 uthyrdes.

Bostadsproduktionen i Finland har ökat starkt sedan år 1969. Då färdigställdes 40 000 lägenheter medan färdigställandet år 1974 uppgick till 72 000. För år 1975 kan en kraftig nedgång förutses. Inom den statsbelånade sektorn, som under perioden omfattat i genomsnitt ungefär hälften av den totala produktionen, har framför allt antalet lägenheter i hyreshus ökat. Den tillgängliga statistiken är emellertid alltför ofullständig för att ge en god bild av den totala produktionens fördelning.

Lagstiftning

Bostadsaktiebolag bildas och förvaltas enligt 1926 års lag om bostadsaktiebolag. Aktieinnehav i bostadsaktiebolag medför rätt att nyttja en viss lägenhet i bolagets hus.

För aktiebolag som uppför lägenheter med statligt stöd gäller dessutom särskilda bolagsordningar med regler som avses skydda aktietecknare gentemot bolaget och minska möjligheterna till spekulation i bolagets aktier.

Finansiering

Aktielägenheter som uppförs med statligt stöd kan finansieras på i princip två olika sätt. Statliga lån kan antingen beviljas bostadsaktiebolaget eller aktieköparen. I det första fallet kallas lånet husbestämt lån och lämnas mot säkerhet i form av panträtt i fastigheten. I det andra fallet kallas lånet personligt aktielån och lämnas mot säkerhet i form av kommunal borgen.

Även underliggande kredit – primärlån – kan också antingen ges till bostadsaktiebolaget eller till aktieköparen, i det första fallet mot säkerhet i form av panträtt i fastigheten, i det andra fallet mot säkerhet i form av aktiebrev.

Andelen primärlån och statligt lån – förutom tilläggslån, vars storlek i likhet med vad som gäller för personliga aktielån beror på lånesökandes inkomst – uppgår till ca 60 % av den godkända produktionskostnaden. Självfinansieringsandelen blir således regelmässigt stor men kan delvis belånas antingen genom statligt tilläggslån mot säkerhet i form av kommunal borgen eller genom bosparlån i bank.

Lånens löptid är efter svenska förhållanden korta; primärlån amorteras på 17–25 år och statligt lån på vanligen 25 år. Detta innebär att refinansieringsbehoven är stora vid överlåtelser av aktielägenheter redan relativt kort tid efter den ursprungliga belåningen och även om man bortser från de refinansieringsbehov som orsakas av värdestegring.

I samband med överlåtelser m m ger banker lån, vanligen mot säkerhet i form av aktiebrev. Lånen har kort löptid, i normala fall ca 5 år.

F n pågår en genomgripande översyn av den finländska bostadspolitiken. I fråga om den statliga långivningen har man bl a aktualiserat en förändring som skulle innebära att lån framdeles konsekvent ges per lägenhet.

Förbundsrepubliken Tyskland

Bostadsbestånd och bostadsproduktion

År 1972 bestod bostadsbeståndet i Förbundsrepubliken Tyskland av 22,6 miljoner lägenheter. Av dessa kan nära 700 000 uppskattas ha varit ägarlägenheter.

Under början av 1970-talet var den årliga bostadsproduktionen drygt 500 000 lägenheter per år med vissa variationer. Småhusandelen var mellan 40 och 50 procent. Inom flerfamiljshusbyggandet dominerade hyreslägenheterna men cirka 70 000 ägarlägenheter tillkom år 1971. Antalet ägarlägenheter i den årliga produktionen var då stigande.

Lagstiftning

Den rättsliga grundvalen för ägarlägenheter är en lagstiftning som tillkom efter andra världskriget, "Das Wohnungseigentumsgesetz", som trädde i kraft år 1951.

Lägenhetsägandet är en oupplöslig kombination av två olika äganderätter, äganderätt till en viss lägenhet i förbindelse med ett samägande av delar av den egendom i vilken lägenheten ingår. Lägenheten är ett självständigt beskattnings-, belånings- och pantsättningsobjekt.

Finansiering

Under början av 1950-talet hade man vissa svårigheter beträffande hypoteksbelåningen, då kreditinstituten inte ville gå med på någon annan form av långivning än till hela den bostadsfastighet i vars finansiering de hade engagerat sig. Det medförde att de som hade köpt en ägarlägenhet blev kollektivt ansvariga för fastighetslånet. Detta problem existerar emellertid inte längre, då kreditinstituten helt har accepterat separat belåning av de enskilda ägarlägenheterna. Det fritt finansierade bostadsbyggandet med höga produktionskostnader och krav på höga ägarinsatser torde dominera produktionen av ägarlägenheter.

Frankrike

Bostadsbestånd och bostadsproduktion

Det totala bostadsbeståndet i Frankrike år 1970 på 16,4 miljoner lägenheter fördelade sig med ungefär hälften på vardera småhus och

flerfamiljshus. Bland flerfamiljshus dominerade hyreslägenheterna men ägarlägenheterna omfattade tillsammans med de s k aktielägenheterna, som i vanliga fall är en sorts övergångsform till ägarlägenheten, en dryg femtedel av lägenheterna.

Det franska bostadsbyggandet har ökat mycket kraftigt sedan år 1968. Då påbörjades 434 000 lägenheter jämfört med 551 000 lägenheter år 1974. En stagnation har dock inträffat under senare år. Av den totala bostadsproduktionen utgörs ca 44 procent av småhus. Andelen ägarlägenheter i produktionen är svår att ange på grund av den ofullständiga statistiken.

Lagstiftning

Äganderätten till lägenheter är i Frankrike antingen grundad på ett gemensamt ansvar för de boende i en sorts samäganderätt (copropriété) vars villkor är fastställda i ett särskilt upprättat avtal eller på enskild äganderätt till lägenheten men med vissa gemensamma förpliktelser.

Finansiering

Finansieringen av ägarlägenheter kan sägas ske i två etapper. Så länge lägenheterna är i en förenings ägo utgör hela fastigheten säkerhet för lån som föreningen upptar.

En enskild medlem som behöver låna för att klara sina förpliktelser kan då inte själv inteckna sin lägenhet. Däremot kan föreningen medge att lägenheten pantförskrivs som säkerhet för hans lån. När ägarskapet övergår sker en uppdelning av lånen och lägenheten blir inteckningsbar.

Ägarlägenheter förekommer i större eller mindre utsträckning inom samtliga sektorer av bostadsbyggandet med hänsyn till formerna för finansiering. Det skulle leda alltför långt att här redogöra för finansieringssystemet i Frankrike men generellt kan sägas att för ägarlägenheter tillämpas kortare amorteringstider och högre räntesatser än för hyreslägenheter.

Det statliga kreditstödet som omfattar vissa räntesubventioner är behovsprövat och lämnas inte om inkomsterna överstiger en viss nivå.

7.7.6 *Överväganden och förslag*

Hyresgästers övertagande av saneringsmogna hyreshus – allmänt

Övergripande mål för samhällets bostadsförsörjningsåtgärder är att ge alla människor tillgång till en god bostad till ett rimligt pris samt att skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena. Detta gäller självfallet också bostadssaneringsverksamheten men kan där vara avsevärt svårare att uppnå än vid andra förändringar av bostadsutbudet. Det äldre bostadsbeståndet har inte bara ett antal lägenheter med otillräcklig utrustningsstandard utan också en extremt hög andel små lägenheter och en i vissa avseenden mycket underhaltig

fysisk miljö, t ex i fråga om buller och tillgång till friytor. I andra avseenden kan detta bostadsbestånd upplevas som attraktivt när det gäller närhet till service och arbetsplatser, identifikation med området samt ibland låga bostadspriser i absoluta tal, inte minst på grund av de många små lägenheterna. Förändringar av detta bostadsbestånd i enlighet med de övergripande bostadspolitiska målen kan komma att drabba enskilda som funnit sig tillrätta i en viss miljö. Framför allt kan kraven på en annan lägenhetssammansättning efter sanering försvåra ett önskat kvarboende, särskilt som en ändrad lägenhetsfördelning påverkar bostadspriserna i samma riktning som en förbättrad utrustningsstandard. Därtill kommer att man just i detta bestånd kunnat utnyttja bostadsbristen i kombination med låga bostadspriser och i ovanligt hög grad tillägnat sig svarta pengar för hyresrätter. De som varit tvungna att betala svarta pengar för att få en lägenhet får ofta uppleva att insatsen varit förgäves när huset byggs om. Dessutom har de boende ofta lagt ner arbete och pengar på reparationer och utrustningsdetaljer. I detta perspektiv får man se kommunens roll i saneringsverksamheten och försöken att lagstiftningsvägen åstadkomma en rimlig avvägning mellan de mångas och de fås intressen.

Hyresgästers övertagande av saneringsmogna hyreshus får inte bli en de välsituerades möjlighet att undandra sig denna avvägningsprocess eller i övrigt en möjlighet att kringgå samhällets bostadspolitiska intentioner. Således skall de frågor som nedan berörs om hyresgästers övertagande av hus vid ombyggnad ses mot bakgrund av att sådana övertaganden bör ske i linje med allmänt omfattade mål för bostadssaneringen som de kommit till uttryck i kommunernas saneringsplanering. Kommunerna har där bl a ansvar för att skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning, vad avser hushållsstorlekar genom en varierad lägenhetsfördelning och vad gäller socio-ekonomisk struktur genom att saneringen inte sker i former som gör att stora delar av befolkningen blir ekonomiskt utestängda från sanerade områden. I det senare avseendet är det inte minst väsentligt att det också sker ombyggnad genom självkostnadsföretag och i former som tryggar tillfredsställande resultat av bruksvärdeprövningar i sanerade områden.

Hyresgästers övertagande under förutsättning att ingångsvärdet inräknas i låneunderlaget vid ombyggnad

Utredningarnas direktiv antyder att en övergång till kooperativ ägarform delvis är ett finansieringsproblem. Det anförs att utredningarna bör söka en lösning med utgångspunkt i att de lånemöjligheter och stödformer som tillkommer bostadsrättsföreningarna i allmänhet blir tillämpliga även i dessa fall.

I avsnitt 6.5 har utredningarna behandlat frågan om ingångsvärde och låneunderlag vid ombyggnad. Om utredningarnas förslag vinner beaktande bortfaller enligt vår uppfattning det helt avgörande finansiella hindret för hyresgästers övertagande av hus i samband med sanering.

Som sagts ovan är det utomordentligt angeläget att hyresgästers

övertagande av saneringsmogna hyreshus sker i linje med allmänt omfattande mål för bostadssaneringen som de kommit till uttryck i kommunens saneringsplanering.

Detta oundgängliga kommunala inflytande garanteras om det saneringsmogna huset byggs om med stöd av statliga lån. Till följd av bostadsfinansieringsförordningens markvillkor måste nämligen hyresgästerna överta huset från kommunen eller kommunen ha tillstyrkt dispens från markvillkoret om statliga lån skall utgå. Kommunen har därför alltid möjligheter att ta ställning till om ett hyresgästövertagande bör komma till stånd och också att ställa erforderliga villkor för ombyggnaden.

I de fall kommunen önskar medverka till att hyresgäster övertar hus får vi förutsätta att det företagits en bostadspolitisk bedömning av frågan. Några större praktiska hinder torde inte heller föreligga om utredningarnas förslag om ingångsvärde och låneunderlag vinner beaktande.

Några skäl att underlätta andra fall av övertagande finns enligt vår uppfattning inte.

Hyresgästers övertagande under förutsättning att låneunderlaget beräknas enligt oförändrade regler vid ombyggnad

Förblir låneunderlagsberäkningen vid ombyggnad oförändrad, dvs om endast ombyggnadskostnaden berättigar till statliga lån, finns det ändå möjligheter att lösa det begränsade problem vi behandlar här, att praktiskt möjliggöra hyresgästers övertagande av saneringsmogna hus under förutsättning att kommunen bedömer att detta är förenligt med saneringsintentionerna.

Det praktiska problemet gäller fortfarande finansieringen av ingångsvärdet.

Detta problem kan lösas om kommunen utnyttjar möjligheterna att få statliga tomträttslån för de fastigheter som här är aktuella. Enligt tomträttslånekungörelsen utgår bl a tomträttslån om "på marken befintligt bostadshus, som är i behov av genomgripande ombyggnad, överlåtits till tomträttshavaren i samband med tomträttsupplåtelsen under villkor att sådan ombyggnad genomföres" (3 § första stycket 3).

Genom att marken upplåts med tomträtt överförs det väsentliga finansieringsbehovet från husets ägare till kommunen vilket praktiskt möjliggör hyresgästernas övertagande av huset samtidigt som kommunens inflytande är tryggat.

Tomträtt är dessutom en lämplig form för markupplåtelse, bl a om ombyggnaden sker i bostadsrättsform. Om bostadsrättsföreningen är markägare får överlåtelsepriset direkt genomslag på grundavgifternas storlek (bostadsrättshavarnas insatser) i den mån lånefinansiering inte kan ske. Vid tomträttsupplåtelse kan däremot grundavgifterna hållas nere.

Behov av ändrade ägarformer

Utredningarnas direktiv anger bostadsrättsformen som den naturliga ägarformen om hyresgäster kollektivt övertar ett hyreshus i samband med ombyggnad.

I redovisningarna ovan har vi angett att vissa andra ägarformer också är möjliga enligt svensk rätt. Vi har också redovisat vissa uppgifter om aktielägenheter i Finland samt om ägarlägenheter i Förbundsrepubliken Tyskland och i Frankrike.

Av de i Sverige förekommande ägarformerna är enligt vår uppfattning bostadsrättsformen den ägarform som naturligen bör väljas om hyresgäster övertar hus i samband med sanering. Vi avser då bostadsrättsföreningar som betraktas som "äkta" bostadsföreningar enligt kommunalskattelagen. Motiven att välja andra ägarformer är i allt väsentligt av skatteteknisk art. Skattelagstiftningen bör ses över så att sådana motiv undanröjs. Enligt vad vi underhand erfarit pågår en sådan översyn inom bostadsskattekommittén. Vi erinrar också om våra generella synpunkter på skattereglerna vid ombyggnad i avsnitt 6.5.

De utländska ägarformer som redovisats synes inte erbjuda några särskilda fördelar, alldeles bortsett från nackdelar, i förhållande till den svenska bostadsrättsformen. I en redovisning av utländsk rätt anförde lagutskottet (LU 1975:26):

> Äganderätt till lägenhet medför knappast några nämnvärda andra befogenheter i avseende på själva sättet att utnyttja lägenheten och huset än som brukar vara förenade med nyttjanderätt. En lägenhetsägare kan t ex inte riva, flytta eller på annat faktiskt sätt disponera över tak och väggar i lägenheter, enär dessa byggnadsdelar också utgör golv resp väggar för andra lägenheter eller ovanför belägna delar av huset. Lägenhetsägaren har i allmänhet inte heller rätt att ensam bestämma färgen på den del av ytterväggen som avgränsar hans lägenhet.
>
> Äganderätt till lägenhet är oförenlig med svensk fastighetsrätt. Ett system med lagfart på bostadslägenhet jämte möjlighet till inteckning av densamma strider mot de huvudgrunder på vilka vårt nuvarande lagfarts- och inteckningsväsende vilar. Äganderätt till lägenheter förutsätter också nya former för ägande och förvaltning av gemensamma angelägenheter.

Frågan om äganderätt till lägenheten prövades första gången av riksdagen år 1881 och har därefter behandlats vid några tillfällen, senast åren 1958, 1967 och 1975 utan att någon gång föranleda lagstiftning. Vid behandlingen år 1967 hänvisade tredje lagutskottet till sitt uttalande år 1958 (3LU 1958:19) där utskottet bl a framhöll, att utskottet funnit att alla fördelar som kunde vara förknippade med det institut som motionärerna närmast hade i tankarna nämligen den tyska "våningsrätten" redan skulle föreligga inom bostadsrätten. Den möjlighet som fanns att inteckna en "våningsrätt" för gäld skulle, enligt utskottets mening, inte avlägsna behovet att även i framtiden inteckna fastigheten som helhet och därmed skulle uppstå en ny form av gemensamma inteckningar, vilket inte kunde vara lyckligt. Riksdagen biföll utskottets utlåtande och avslog motionerna.

Vi ansluter oss till de ovan redovisade bedömningarna och finner

därför ingen anledning att överväga eller påkalla ytterligare utredning om att införa äganderätt av den aktuella typen till bostadslägenheter i Sverige.

Lägsta godtagbara standard för bostadsrättslägenheter

Av den föregående redogörelsen framgår att bostadssaneringslagens regler om lägsta godtagbara standard inte gäller fastigheter uteslutande med lägenheter som disponeras med bostadsrätt. Ett problem i detta sammanhang är därför att undvika att en från samhällets synpunkt önskvärd upprustning förhindras om bostadsrättsföreningar övertar omoderna och halvmoderna hus.

Det är således önskvärt att regler om lägsta godtagbara standard i någon form också bör omfatta dessa lägenheter för att göra det omöjligt att genom bostadsrättsföreningsbildning kringgå bostadssaneringslagen.

Problemet kan lösas både genom en förändring av bostadsrättslagen och genom att bostadssaneringslagens tillämpningsområde vidgas. Vilken lösning man än väljer bör ny lagstiftning endast omfatta bostadsrättsföreningar som bildas framdeles och kommunen ha ansvaret för att kraven på standard uppfylls.

I *bilaga 14* redovisar vi en lagstiftningslösning inom ramen för bostadsrättslagen. Som nämnts ovan är det även tänkbart att förändra bostadssaneringslagen. Ett sådant alternativ har dock inte utarbetats.

Övrigt

Vid riksdagsbehandlingen av motionen 1975:1138 har framkommit att det föreligger behov av att skapa ett förenklat förfarande vid ombildning av vissa bostadsföreningar till bostadsrättsföreningar. Förhållanden som därigenom kunde regleras för bostadsföreningar är medlems uthyrning av bostadslägenhet, beräkning av andelsvärden och förfarandet i vissa tvister. Generellt sett är det väsentligt enklare att tillämpa bostadsrättslagen än lagen om ekonomiska föreningar i kombination med en bostadsförenings särskilda stadgar. En översyn av här antytt slag är av renodlat teknisk art och bör företas i särskilda former.

8 Bostadsbidragens utveckling och nuvarande regler

8.1 Bostadsanskaffningslån och familjebidrag

År 1935 infördes för vissa barnfamiljer i tätorterna bostadsanskaffningslån och *familjebidrag*. Dessa var avsedda att ge hjälp till en grupp av hushåll med mycket angeläget behov av bättre bostäder. På lång sikt syftade reformen också till att förändra bostadsproduktionen och bostadsbeståndet.

Denna första stödform innehöll en kombination av finansieringsstöd till fastigheter och bidrag till vissa hushållsgrupper. Motiven för att åtgärderna riktades just till barnfamiljerna var flera och delvis självklara. Mycket dåliga bostadsförhållanden, även om man jämför med den tidens materiella standard i övrigt, förekom visserligen inte bara i denna befolkningsgrupp. För barnfamiljerna var dock verkningarna allvarligast eftersom det gällde barnens framtid. Sett från barnens synpunkt kunde dessutom ingen påstå att situationen var självförvållad, vilket annars var ett argument mot bidrag.

Familjebidragen utgick i form av reducerad hyra till familjer med minst tre barn under 16 år. Ett väsentligt villkor var att bostäderna skulle omfatta minst två rum och kök samt vara fullvärdigt utrustade. Någon fast inkomstgräns för familjebidragen fanns inte. De avsåg emellertid "mindre bemedlade familjer" och vid urvalet av hushåll fick hänsyn i det enskilda fallet tas till familjens ekonomi och behov av bostaden. Den faktiska inkomst vid vilken bidrag kunde utgå förutsattes kunna vara olika i olika delar av landet.

Bostadssociala utredningen (SOU 1935:2) hade framhållit att bostadsproblemet för stadsbefolkningen främst var ett trångboddhetsproblem och att trångboddheten i hög grad sammanhängde med förekomsten av flera barn i familjehushållen. Ettrumslägenheter användes i stor utsträckning som bostäder av barnfamiljer. Åtgärder för förbättring av bostadsförhållandena borde därför avse mindre bemedlade barnrika familjer.

Förutom dessa sociala och humanitära motiv fanns ytterligare ett skäl av långsiktig bostadspolitisk karaktär. Insatserna för barnfamiljerna måste bestå i att förbättra både utrymmes- och utrustningsstandard. Detta kunde åstadkommas endast genom nyproduktion eller ombyggnad, eftersom det var ont om tillräckligt stora och välutrustade lägenheter.

En av de huvudfrågor som bostadssociala utredningen tog upp gällde

hur bidragen skulle differentieras. En långtgående inkomstprövning avvisades av flera skäl. Inkomsten kunde inte användas som det enda kriteriet eftersom hjälpbehovet vid en given inkomst ökar med barnantalet. Det skulle bli svårt att dra gränsen mellan bostadsbidrag och t ex arbetslöshetshjälp och fattigvård. Förändring av hyran vid förbättring av inkomsten kunde verka som bestraffning av skötsamheten. Inkomstprövning skulle kunna ge bidragen ett inslag av fattigvårds- och välgörenhetssynpunkter som utredningen ville hålla dem fria från.

Enligt utredningen borde differentiering ske efter barnantal. Detta skulle innebära en åtskillnad efter hyresbetalningsförmåga eftersom hjälpbehovet vid en given inkomst ökar med antalet barn.

Riksdagen beslöt emellertid att, vid bedömningen av frågan om familjen var att anse som mindre bemedlad, hänsyn skulle tas till familjens sammansättning och samlade inkomst samt de olika familjemedlemmarnas särskilda behov.

8.2 Familjebostadsbidrag och trekronorsbidrag

Riksdagen beslöt år 1947 att ersätta det tidigare bostadsstödet till barnfamiljerna med *familjebostadsbidrag* och *trekronorsbidrag*. Samtidigt infördes de allmänna barnbidragen.

Alla barnfamiljer fick genom detta ett konsumtionsstöd som allmänt syftade till att fördela kostnaderna för barnen samtidigt som det särskilda bostadsstödet till vissa grupper utvidgades. Frågan om avvägning mellan allmänt barnbidrag och bostadsbidrag synes inte ha varit av central betydelse vid själva riksdagsbeslutet. Den hade dock diskuterats i det föregående utredningsarbetet och har sedan ständigt återkommit.

Familjebostadsbidragen innebar en viktig bostadspolitisk förändring genom att den direkta sammankopplingen av finansieringsstöd till fastigheten och bidrag till hushållen upphävdes. Bidrag skulle nu i princip utgå för innehav av en godtagbar bostad oavsett förvaltningsform eller ägare. Till en början begränsades dock bidragen till nya hus.

Riksdagens beslut grundades på förslag av bostadssociala utredningen (SOU 1945:63). Utredningen pekar bl a på att de föreslagna åtgärderna måste medverka till en omvandling av bostadsbeståndet i syfte att på längre sikt åstadkomma förutsättningar för en högre bostadsstandard åt hela folket. Då en sådan situation hade uppnåtts kunde det dock tänkas att det till bostaden knutna bidraget skulle kunna uppgå i ett allmänt barn- eller familjebidrag.

Bostadssociala utredningen framhöll att stödet till barnfamiljernas bostadsförsörjning – i motsats till de generella subventionerna – utgjorde ett mera permanent inslag i samhällets socialpolitiska system. Bristen på anpassning mellan inkomster och familjeförsörjningsbördor kunde bara utplånas genom socialpolitiska åtgärder för utjämning av barnförsörjningskostnaderna. Såväl allmänna barnbidrag som familjebostadsbidrag var medel att utjämna skillnaderna och kunde betraktas som två delar av en och samma stödform. Familjebostadsbidraget ansågs tills vidare böra

utgå som ett bostadsanknutet bidrag. Därigenom kunde den största bostadspolitiska effekten uppnås.

Den andel av hushållen som hade förmåga att betala för en tillräckligt stor bostad minskade enligt utredningens beräkningar starkt med ökande barnantal, från drygt 40 % av familjer (makar) utan barn till endast omkring 10 % av familjer med minst fem barn. Beräkningen avsåg en nybyggd hyreslägenhet med högst två personer per boningsrum. Därvid förutsattes att hushållen – oavsett barnantal – kunde använda 20 % av inkomsten till hyra.

Familjebostadsbidragen begränsades till familjer med minst två barn. Begränsningen motiverades delvis med statsfinansiella skäl, men främst dock från andra utgångspunkter. Det var nödvändigt att göra ett urval, eftersom det ändå inte var möjligt att inom loppet av några få år skaffa alla barnfamiljer bostäder av tillfredsställande standard. Familjer med flera barn skulle först hjälpas till en bättre bostad.

Familjebostadsbidrag kunde enligt de ursprungliga reglerna utgå till hushåll med minst två barn under 16 år och med en högsta inkomst som ökade med barnantalet.

Bidragen bestod av ett belopp per barn, 130–175 kr per år samt ett belopp per familj. Det sistnämnda kallades bränslebidrag och var regionalt graderat mellan 175 och 225 kr per år med hänsyn till bränslekostnaderna.

Liksom för familjebidragen gällde att bostaden skulle vara minst två rum och kök samt ha en utrustning som i stort sett motsvarade den vanliga i dåtida nyproduktion.

Trekronorsbidragen infördes i syfte dels att förstärka familjebostadsbidragen för hushåll med särskilt svag betalningsförmåga, dels att stödja även andra än familjer med minst två barn, t ex familjer med ett barn som på grund av bostadsbrist måste hyra lägenheter som var alltför dyra i förhållande till inkomsten.

Bidragsformen betecknades som försöksverksamhet. Bidrag kunde utgå till hushåll i bostäder som förvaltades av kommun eller allmännyttigt företag. Beloppet utgjorde tre kronor per m^2 lägenhetsyta och år och var inte graderat efter barnantal eller inkomst.

Vilka hushåll som kunde få bidraget avgjordes av kommunerna med utgångspunkt i en allmän anvisning om att det skulle vara hushåll med begränsade inkomster.

Trekronorsbidragen avskaffades redan i början av 1950-talet utan att ersättas av någon motsvarande bidragsform.

Bostadsbidragens konstruktion och storlek prövades vid flera tillfällen under 1950-talet. 1951 års bostadsutredning föreslog sålunda bl a en differentiering av bidragsbeloppet i form av förhöjt bidrag upp till viss inkomstgräns. Syftet härmed var att mildra den tröskeleffekt som innebar att bidrag helt bortföll även vid mycket blygsamma inkomststegringar. Förslaget genomfördes.

1954 års familjeutredning (SOU 1955:29) och bostadspolitiska kommittén (SOU 1956:40) tog upp vissa frågor angående kraven på bostadsstandard för bidrag och möjligheten av en sammanslagning av

familjebostadsbidrag och allmänt barnbidrag. Båda utredningarna ansåg att det i den bostadssituation som då förelåg inte var lämpligt att avskaffa familjebostadsbidragens krav i fråga om bostädernas standard.

Familjeutredningen framhöll att en särskild stödform för barnfamiljernas bostadsförsörjning var motiverad under avsevärd tid, speciellt som målet för önskvärd utrymmesstandard borde höjas. Utredningens synpunkter talade åtminstone på kort sikt för att det konsumtionsstyrande momentet i familjebostadsbidragen hellre borde stärkas än försvagas.

Bostadspolitiska kommittén anförde att "ett slopande av de för familjebostadsbidragen gällande standardkraven skulle i realiteten innebära att familjebostadsbidraget bleve en inkomstprövad del av det allmänna barnbidraget. Familjebostadsbidraget skulle därmed i stort sett förlora det bostadspolitiska syfte som det nu har. Även om administrationen skulle avsevärt förenklas genom en sådan omläggning, anser vi dock behovet av ett bidrag, vartill knytes vissa villkor i fråga om bostadens standard, alltfort vara så stort att denna omläggning icke nu kan vara aktuell. Ett allmänt konsumtionsbidrag kommer icke tillnärmelsevis att få samma effekt på en höjning av barnfamiljernas bostadsstandard som ett bidrag av nuvarande typ. Garantier bör även i fortsättningen finnas för att bidraget kommer barnen till del genom att familjen bebor en god familjebostad."

År 1958 utvidgades familjebostadsbidraget till att gälla även familjer med ett barn.

Inkomstgränser och bidragsbelopp höjdes vid flera tillfällen under 1950- och 1960-talen.

När familjebostadsbidragen upphävdes genom beslut av 1968 års riksdag fanns det fyra steg på bidragsskalan för familjer med minst två barn, nämligen extra förhöjt, förhöjt, helt (motsvarande ursprungligt "normalbelopp") och reducerat bidrag. Differentieringen bestämdes av inkomsten med olika gränser för olika barnantal och hade tillkommit dels för att trappa av tröskeleffekter, dels för att öka bidragen vid låg inkomst.

8.3 Bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn

Familjepolitiska kommittén som tillsattes år 1965 hade till uppgift att utreda frågan om samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljerna. Den skulle enligt sina direktiv bl a förutsättningslöst ompröva familjebostadsbidragen.

Eftersom kommitténs förslag kom att utgöra bakgrund till nuvarande bostadstillägg kan det vara av intresse att något återge kommitténs synpunkter och överväganden. Det bör dock påpekas att regeringsförslaget och riksdagsbeslutet år 1968 väsentligt avvek från familjepolitiska kommitténs förslag.

Kommittén framhöll i sitt betänkande Barnbidrag och familjetillägg (SOU 1967:52) att barnfamiljernas bostadsförhållanden hade förbättrats

väsentligt sedan mitten av 1940-talet och att familjebostadsbidragen spelat en viktig roll därvid. Att närmare precisera bidragens betydelse var dock inte möjligt.

Det fanns emellertid enligt kommittén åtskilliga brister i bidragssystemet. Dess betydelse som stimulans till förbättring av bostadsförhållandena i den situation som förelåg mot slutet av 1960-talet antogs därför vara relativt begränsad.

Många familjer kunde inte få bostadsbidrag därför att det inte fanns bostäder som uppfyllde bidragsvillkoren. Utgiftsökningen vid flyttning till en bidragsberättigande lägenhet var i många fall vida större än bidraget och bidragsbeloppens storlek för olika familjetyper var enligt kommittén olämpligt avvägda. Dessutom fanns åtskilliga administrativa brister i systemet.

Kommittén ansåg att främst flerbarnsfamiljer och ensamstående försörjare behövde ett ökat ekonomiskt stöd. Detta borde ha sin tyngdpunkt i lägre inkomstlägen. En sådan inriktning förutsatte differentiering efter familjetyp, barnantal och inkomst.

Familjepolitiska kommitténs förslag innebar i huvudsak dels att de allmänna barnbidragen skulle graderas efter inkomst, dels att man skulle införa ett särskilt familjetillägg för familjer med minst två barn och för ensamstående försörjare. Familjetilläggets storlek skulle öka med barnantalet och vara inkomstgraderat.

I fråga om särskilt stöd till barnfamiljernas bostadsförsörjning framhöll kommittén bl a följande:

> Frågan kan ställas om man inte kan avstå från den konsumtionsstyrning som ligger i att ett bidrag till barnfamiljerna binds vid bostaden. Svarar man nej, bör man kunna påvisa att föräldrarna i påtaglig utsträckning inte känner tillräckligt ansvar för sina och barnens bostadsförhållanden. En sådan utgångspunkt för ett familjestöd förefaller diskutabel. Det stora flertalet föräldrar lär betrakta en god och rymlig bostad som något i högsta grad eftersträvansvärt.

Kommittén fann vidare att konsumtionsstödet till flerbarnsfamiljer borde läggas på en högre nivå med hänsyn till bl a deras behov av rymliga bostäder. Ett sådant allmänt konsumtionsstöd borde enligt kommittén bidra till att också trångboddheten minskade, varför familjebostadsbidragen skulle kunna avvecklas.

Familjepolitiska kommitténs förslag kritiserades åtskilligt under remissbehandlingen, bl a på grund av att stimulansen att förbättra bostadsstandarden ansågs bli försämrad. Denna kritik bör ses mot bakgrund av att kommitténs förslag i tiden sammanföll med en förändring av bostadspolitiken. En avveckling av de generella räntesubventionerna hade påbörjats under 1960-talet och denna politik fullföljdes genom omläggningen av bostadslånesystemet år 1967. I den bostadspolitiska debatten hävdades att denna avveckling av de generella subventionerna motiverade att bostadsbidragen till särskilda hushållsgrupper i stället ökades.

Det bostadstillägg till barnfamiljer som infördes den 1 januari 1969 utgjordes dels av en statlig del (statligt bostadstillägg), dels av en

kommunal del (kommunalt bostadstillägg), för vilken kommunerna erhöll statsbidrag. Det statliga tillägget utgick endast till familjer med barn under 16 år. Detta tillägg innefattade dels ett grundbelopp som utgick utan bostadsvillkor, dels ett belopp som var knutet till bostaden. Grundbeloppet var 720 kr per år för familjer med ett barn och ökade med 240 kr för varje tillkommande barn. Familj med ett barn kunde endast få grundbelopp. För familjer med två eller flera barn kunde ytterligare tillägg utgå beroende på bostadens storlek och utrustning. För högsta belopp krävdes att bostaden var minst så stor att antalet boende per rum, köket oräknat, var högst två personer. Större bostad än fyra rum och kök krävdes inte. Familjen skulle dessutom ha tillgång till bad- eller duschrum i det hus i vilket bostaden var inrymd.

Kommunalt tillägg utgick till familjer med barn under 16 år men kunde under vissa förutsättningar även utgå för barn över 16 år som fortsatte att studera. För att kommunalt bostadstillägg skulle utgå krävdes dessutom att familjen hade egen bostad av sådan storlek och utrustning som var förutsättning för högsta statliga tillägg, och att bostadskostnaden var lägst 425 kr i månaden. Det kommunala tillägget kunde utgå med 10 kr för varje helt 25-tal kr, varmed bostadskostnaden översteg 400 kr upp till viss övre hyresgräns. Kommunerna var emellertid oförhindrade att lämna bidrag utöver de normer som gällde för statsbidrag.

Betydande förändringar av bostadstilläggen genomfördes den 1 april 1972. Kraven på bostadens utrustning och storlek slopades sålunda. Motivet härtill var att inte mindre än 90 % av flerbarnsfamiljerna redan hade högsta utgående tillägg. Det statliga bostadstillägget, som omformades till ett enhetligt belopp och höjdes till 900 kr per år och barn, kom härigenom att väsentligen få formen av ett allmänt konsumtionsstöd. Det kommunala tillägget fördubblades (från 10 till 20 kr för varje helt 25-tal kr av den bidragsberättigade hyran) och den övre hyresgränsen höjdes.

Bostadstilläggen är inkomstprövade och reduceras när inkomsten överstiger visst belopp. Den inkomstgräns vid vilken reducering av tilläggen skall ske har förskjutits uppåt årligen sedan bidragssystemet infördes. Motiven till förändringarna har varit hänsyn till låginkomsttagarna och den allmänna inkomstutvecklingen.

Den övre hyresgränsen har höjts vid två tillfällen, åren 1972 och 1974. Motiven har varit prisökningarna i nyproduktionen och höjd ambitionsnivå beträffande utrymmesstandarden.

Den nedre hyresgränsen har varit oförändrad vad gäller tvåförälderfamiljer. När också hushåll utan barn blev bidragsberättigade (den 1 januari 1974) sänktes den nedre gränsen för ensamstående med barn till 300 kr per månad och gjordes därmed överensstämmande med vad som gällde för ensamstående utan barn. Detta gjordes för att försämringar inte skulle uppstå när ett barn tillkom. För makar utan barn fastlades den nedre hyresgränsen till 400 kr per månad. Bakom differentieringen av den nedre gränsen torde ha legat överväganden om faktiskt utgående hyror för skilda lägenhetstyper. Ett stöd riktat till ensamstående utan barn

skulle komma att nå ett mycket begränsat antal individer, om den nedre hyresgränsen inte sattes till en lägre nivå för deras del.

Staten svarar för kostnaderna för det statliga bostadstillägget. För det hyresanknutna tillägget har kostnaderna delats mellan stat och kommun. Under åren 1969–1971 delades kostnaderna lika. Statsbidraget höjdes till 60 % den 1 januari 1972 för att kompensera kommunerna för de kostnadsökningar som följde av kraftigt höjda bidragsbelopp. En ytterligare höjning av statsbidraget, från 60 till 70 %, gjordes den 1 januari 1974. Motivet var även denna gång att ge kommunerna kompensation för kostnadsökningar till följd av bidragssystemets utvidgning. Statsbidragsandelen höjdes vidare till 72 % den 1 januari 1975.

8.4 Kommunalt bostadstillägg till pensionärer

De första statliga åtgärder som var direkt inriktade på pensionärernas bostadsförsörjning genomfördes år 1939 och avsåg statsbidrag till anordnande av pensionärshem. Sådana bidrag kunde utgå till kommun och allmännyttigt företag.

Bidragen till byggande av pensionärshem kompletterades år 1950 med pensionärsbostadsbidrag till lägenheter i vanliga hyreshus. Syftet med dessa bidrag var främst att främja en komplettering av pensionärshemmen med bostäder utan prägel av kategorihus.

Bidragen till pensionärshem avvecklades år 1958. Med stöd av denna bidragsform hade då tillkommit ca 29 000 lägenheter. Pensionärsbostadsbidragen avvecklades vid årsskiftet 1969/70. Under det sista året utgick dylika bidrag till omkring 37 000 lägenheter.

Kommunala bostadstillägg till pensionärer (KBT) tillkom i sin nuvarande form genom riksdagsbeslut år 1952 och började tillämpas år 1954. De ersatte ett tidigare system som från år 1948 bestått av ett inkomstprövat statligt bostadstillägg och ett likaledes inkomstprövat kommunalt tillägg.

Motiveringen till att grundförmånerna i folkpensioneringen kompletterades med bostadstillägg var inte i första hand av bostadspolitisk karaktär. De statliga tilläggen kunde betraktas som en form av dyrortsgruppering. Bostadskostnaderna, som varierade mellan olika orter i högre grad än levnadskostnaderna i övrigt för pensionärer, blev därvid avgörande för en indelning av kommunerna i fem klasser med olika stora bostadstillägg. Tilläggen var inkomstprövade men oberoende av bostadsstandard och bostadskostnader i det enskilda fallet. Kommunalt bostadstillägg kunde utgå som ett tillägg till pensionerna i den omfattning kommunerna beslöt. Det var beroende av statliga bestämmelser endast i fråga om inkomstprövningen och kunde utgå som en ren pensionsförstärkning eller på något sätt göras beroende av bostadsinnehavet.

Motivet för införande av KBT synes främst ha varit att ge kommunerna vidgade möjligheter att förbättra folkpensionärernas förmåner, utan att detta behövde betraktas som fattigvård. Att denna bidragsrätt delvis

kom att knytas till bostaden var motiverat bl a av att bostadsutgiften var en fast och ofrånkomlig kostnad som varierade både mellan kommuner och mellan olika pensionärshushåll inom en kommun.

Ändringen av folkpensionerna år 1954 innebar att det statliga bostadstillägget avskaffades och att kommunerna helt kom att bestämma i vilken omfattning folkpension skulle kompletteras med bostadstillägg. Liksom tidigare gällde att reglerna för inkomstprövning och reduktion av sådana tillägg lagfästes, medan kommunerna fritt kunde fastställa bidragsbestämmelser i övrigt.

Sedan år 1963 utgår bidraget i alla kommuner. Utformningen av grunderna för bostadstillägget varierar dock (avsnitt 8.6.2).

8.5 Kommunalt bostadstillägg till handikappade

Kommunalt bostadstillägg till handikappade (KBH) infördes först i Göteborg. Tillägget var riktat till s k partiellt arbetsföra. Det skulle täcka den del av bostadens pris som översteg 20 % av inkomsten.

Kommunernas engagemang i omsorgen om de handikappade utgår från 1 och 6 §§ socialhjälpslagen. Dessa paragrafer fick sin nuvarande lydelse efter förslag av handikapputredningen. Svenska kommunförbundet har mot bakgrund av socialhjälpslagens bestämmelser utarbetat normalgrunder för KBH. En undersökning av Kommunförbundet visar att den 1 januari 1974 hade hälften av kommunerna (138 stycken) infört KBH. Antalet bidragsmottagare var 2 940.

8.6 Nuvarande regler

8.6.1 *Bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn*

Allmänt

Bostadstilläggen till barnfamiljer och hushåll utan barn är till sin storlek beroende av inkomsten, bostadens pris och antalet barn.

Tilläggen består av två delar: dels ett statligt bidrag som inte är bostadsanknutet och dels ett statskommunalt bidrag som är knutet till bostadens pris. Som villkor för att få det statskommunala bidraget gäller att hushållet skall ha egen bostad. För barnlösa hushåll utgår endast den statskommunala delen av tillägget. De två delarna av tillägget regleras i kungörelsen (1968:425) om bostadstillägg till barnfamiljer och kungörelsen (1973:379) om statskommunala bostadstillägg.

Målgrupper

Bostadstillägg till barnfamiljer utgår till familjer med barn som helt eller delvis försörjs inom familjen. Även adoptivbarn och barn som vårdas hos särskilt förordnad förmyndare inräknas i familjen. Fosterbarn som sedan

minst sex månader vistas i familjen räknas till denna.

Den statliga delen av tillägget avser barn under 17 år. Också för den statskommunala delen gäller för barnfamiljernas del i princip åldersgränsen 17 år. Dock kan sådant bostadstillägg utgå även till familj med barn över 17 år, som uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp. Som en förutsättning gäller i sådana fall att familjen hade statskommunalt bostadstillägg då barnet fyllde 17 år.

Vad gäller föräldrar som har bostadsbidrag finns ingen nedre åldersgräns.

Statskommunalt bostadstillägg till ensamstående utan barn kan utgå till den som fyllt 20 år och som inte uppbär kommunalt bostadstillägg till folkpension eller som endast på grund av reglerna om inkomstprövning är utesluten från sådant bostadstillägg.

Beträffande bostadstillägg till makar utan barn gäller att den ena av makarna skall ha fyllt 20 år. Om synnerliga skäl föreligger kan även ensamstående och makar som inte fyllt 20 år erhålla bostadstillägg.

Utländska medborgare och statslösa har samma rätt till bidrag som svenska medborgare.

Administration m m

Administrativa organ för bostadstilläggen är bostadsstyrelsen, länsbostadsnämnderna och kommunerna.

Ansökan skall inlämnas till kommunens förmedlingsorgan (kommunstyrelsen, fastighetsnämnd etc) varje höst. Bostadstilläggen beviljas för högst ett år i taget. Tillägget utgår fr o m kvartalet närmast efter det kvartal då rätt till tillägget uppkommit.

När antalet bidragsberättigade barn ändras skall bostadstillägget ändras kvartalet närmast efter det då förändringen skedde. Sak samma gäller beträffande ändringar föranledda av väsentliga inkomstförändringar och ändrade familjeförhållanden. Flyttning innebär också att tillägget skall omprövas. Tillägget ändras därvid månaden efter flyttningen.

Bostadstillägget utbetalas månadsvis. Om månadsbeloppet understiger 30 kr får dock utbetalningen ske halvårsvis, om förmedlingsorganet finner det lämpligt. Mindre belopp än 10 kr utbetalas inte.

Som huvudregel har alltsedan systemet infördes gällt att tillägget skall utbetalas till den som har rätt att uppbära det, dvs familjeförsörjaren. Makar äger själva avgöra vem av dem som skall vara betalningsmottagare. Vissa undantag från huvudregeln kan göras.

Bidragsregler och belopp m m

Bostadstillägget består som tidigare nämnts av två delar:

a) statligt bostadstillägg till barnfamiljer som utgår med 900 kr per barn (75 kr per månad).

b) statskommunalt bostadstillägg som utgår med i princip 80 % av den del av bostadskostnaden som överstiger 400 kr per månad för makar resp 300 kr för ensamstående. Detta tillägg är begränsat uppåt genom att det

inte får beräknas på högre bostadskostnad än vad som framgår av följande tablå.

Ensamstående

utan barn	300–550 kr/mån
med ett eller två barn	300–650 kr/mån
med tre eller fyra barn	300–800 kr/mån
med fem eller flera barn	300–925 kr/mån

Makar

utan barn	400– 650 kr/mån
med ett eller två barn	400– 750 kr/mån
med tre eller fyra barn	400– 900 kr/mån
med fem eller flera barn	400–1 025 kr/mån

Den bidragsgrundande bostadskostnaden reduceras om bostaden är större än enligt 1966 års trångboddhetsnorm (högst två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade). Enligt bostadsstyrelsens tillämpningsföreskrifter anses familjen i detta sammanhang "behöva" ett rum mer än vad som följer av denna norm. Bostadskostnaden skall även reduceras om vuxna barn eller andra personer delar bostaden med den bidragsberättigade familjen. Avdrag kan också göras om hyran är oskäligt hög i förhållande till ortens normala bostadspriser.

Kommunerna har möjlighet att utge större bostadstillägg än vad som berättigar till statsbidrag och får då helt stå för tillkommande kostnader.

Bostadstilläggen är inkomstprövade. De utgår med sitt maximibelopp upp till en viss inkomst (f n 26 000 kr per år för hushåll med barn och 21 000 kr för hushåll utan barn) och reduceras därefter med början i den statliga delen. Avtrappningen sker med 15 % för inkomster upp till 54 000 kr och med 24 % för belopp därutöver.

Till grund för inkomstprövningen ligger den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten vid taxeringen året före bidragsåret. Eftersom tilläggen normalt beviljas för ett kalenderår i taget är det i regel inkomsten två år tidigare som gäller. Undantag härifrån kan medges om inkomsten under bidragsåret ökat eller minskat väsentligt.

Om två sammanboende föräldrar båda har inkomst, räknas den sammanlagda inkomsten. Barnens eventuella inkomster räknas inte. Om familjens förmögenhet är över 50 000 kr, ökas inkomsten med 20 % av det överskjutande beloppet. Till den taxerade inkomsten läggs också den del av det vid taxeringen medgivna underskottsavdraget som överstiger 4 000 kr.

Om familjen trots låg taxerad inkomst uppenbarligen inte har behov av bidrag kan länsbostadsnämnden, efter anmälan från det kommunala förmedlingsorganet, besluta att tillägg inte skall utgå trots att villkoren är uppfyllda.

Bostadstillägget beviljas och utbetalas av det kommunala förmedlings-

organet. Dess beslut kan överklagas hos länsbostadsnämnden och bostadsstyrelsen.

8.6.2 *Bostadstillägg till pensionärer*

Allmänt

Kommunalt bostadstillägg till folkpension utgår, om kommunen så beslutat, till den som uppbär folkpension eller hustrutillägg. De närmare bestämmelserna finns i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension.

I lagen regleras bl a formerna för inkomstprövningen, som sålunda är gemensam för hela landet. I övrigt bestämmer kommunerna i huvudsak själva efter vilka grunder KBT skall utgå. I stor utsträckning har kommunerna därvid anslutit sig till de normalgrunder som Svenska kommunförbundet utfärdade år 1968 (reviderade år 1975). Detaljreglering förekommer i varierande utsträckning hos kommunerna. Riksförsäkringsverkets anvisningar för handläggningen skall följas i de fall kommunens egna grunder inte innehåller andra regler.

Alla kommuner har numera infört bostadstillägg till pensionärer. Det finns dock stora skillnader kommunerna emellan i fråga om såväl konstruktion som utgående belopp och detaljföreskrifter. Tre alternativ för konstruktion av KBT förekommer, vilka i korthet innebär följande:

alt 1. Tillägget utgår med ett generellt belopp, oberoende av pensionärens verkliga bostadskostnad
alt 2. Bostadstillägget är i sin helhet anknutet till den verkliga bostadskostnaden
alt 3. Kombination av 1 och 2, dvs dels ett generellt belopp, dels ett belopp motsvarande bostadskostnaden eller del därav.

Kommunerna svarar helt för finansieringen av tilläggen. Administrationen av KBT handhas av försäkringskassorna och riksförsäkringsverket.

Målgrupper

Rätt till KBT i en kommun har den som är mantalsskriven där och som har folkpension i form av ålderspension, förtidspension, sjukbidrag eller änkepension enligt lagen om allmän försäkring eller hustrutillägg enligt lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. KBT kan dock inte utgå till ålderspension som uppbärs före 67 års ålder, s k förtida uttag av folkpension. Dessa personer kan i stället få statligt och statskommunalt bostadstillägg. I samband med den beslutade pensionsålderssänkningen ändras åldersgränsen till 65 år.

Bidragsregler och belopp m m

Bidragskonstruktionen varierar som nämnts i hög grad mellan olika kommuner. Enligt en undersökning av Kommunförbundet – juli 1974 –

tillämpade 62 % av kommunerna alt 3, 26 % (däribland Stockholm, Göteborg, Malmö) alt 2 och 12 % alt 1. Andelen pensionärer i kommuner med bostadstillägg enligt alt 1 var dock endast 6 %.

Utvecklingen har, sedan Kommunförbundet år 1968 utfärdade normalgrunder, gått i riktning mot starkare bostadsanknytning av tilläggen – från alt 1 till främst alt 3.

Bostadstilläggens maximibelopp varierar starkt mellan olika kommuner. I vissa kommuner utgår vidare samma bidrag till makar och ensamstående, i andra skiljer sig beloppen för dessa. Följande uppgifter från Kommunförbundets undersökning år 1974 visar olikheterna.

Alternativ 1

Alternativet tillämpades år 1974 av 34, huvudsakligen mindre, kommuner. Beloppen var i de flesta fall lika för ensamstående och makar. De varierade mellan 900 och 2 400 kr per år.

Alternativ 2

Samtliga de 73 kommuner, som beviljade KBT enligt alt 2, hade satt ett tak för bidragets storlek. I de flesta fallen angavs bidragstaket i form av ett maximibelopp, varierande mellan 2 160 och 7 200 kr per år. I några fall uttrycktes taket som såväl en högsta lägenhetsstorlek, vanligen två rum och kök, som ett högsta belopp, 2 400 till 8 200 kr per år. I ytterligare några fall var bidragstaket angivet till en högsta lägenhetsstorlek, vanligen två rum och kök, utan hänsyn till belopp.

Alternativ 3

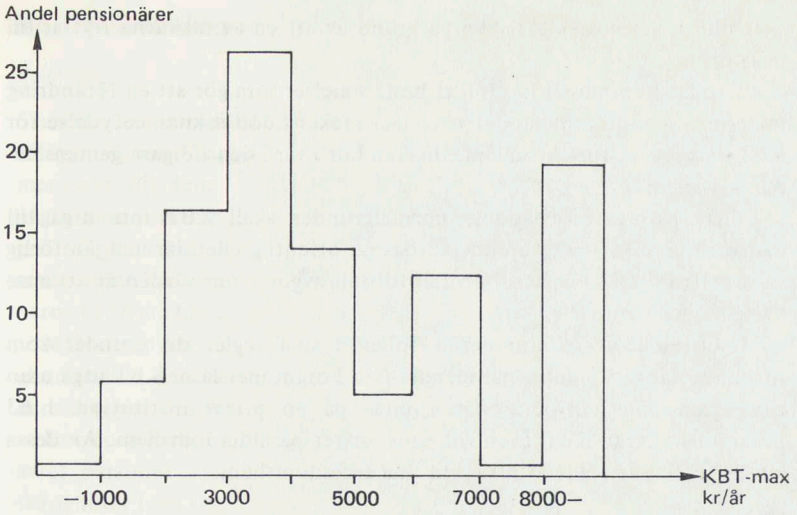
Även i detta alternativ hade samtliga kommuner, 173 st, satt ett tak för tilläggets storlek. Det övervägande antalet kommuner tillämpade en beloppsgräns, varierande mellan 1 600 och 6 370 kr per år. I några fall var bidraget maximerat antingen genom en kombination av högsta lägenhetsstorlek och högsta belopp eller enbart genom en högsta lägenhetsstorlek. Den andel av bostadstillägget som i alt 3 utgjordes av ett generellt belopp uppgick vanligen till högst 1 500 kr per år, i enstaka fall till 2 500 kr per år.

Följande figur ger en sammanfattande bild av hur stor andel av pensionärerna som bor i kommuner med olika maximibelopp för KBT, oberoende av vilket alternativ som tillämpas.

Bestämning av bidragsberättigande bostadskostnad

För hyreslägenhet betraktas den faktiskt erlagda hyran, inklusive bränsle och vissa avgifter som pensionärens bostadskostnad.

Beträffande lägenhet som upplåts med bostadsrätt gäller att bostadskostnaden skall anses utgöra den årliga avgiften till bostadsrättsföreningen, exklusive amortering, och dessutom 5 % av det kapital som lagts



Figur 8.1 Andelen pensionärer i kommuner med olika KBT-maxima.

ned i lägenheten.

För fastighet som ägs av pensionstagaren räknas som bostadskostnad ränta på skuld i fastigheten, tomträttsavgäld, uppvärmningskostnader, avgifter för vatten, renhållning, sotning och snöskottning, reparationskostnader (1 1/2 % av fastighetens taxerade byggnadsvärde) samt försäkringsavgifter avseende fastigheten.

Om statskommunalt bostadstillägg eller hyresbidrag i samband med utbildningsbidrag utgår, skall dessa belopp frånräknas bostadskostnaden när KBT fastställs.

I kommunernas grunder finns i varierande utsträckning specialbestämmelser som innebär avvikelser – generösare eller restriktivare – från de nyss angivna normalreglerna för bostadskostnadsberäkning.

Bostadskostnadsfördelning

Enligt riksförsäkringsverkets anvisningar skall, om pensionstagaren delar bostad med annan, bostadskostnaden fördelas lika mellan de sammanboende. Barn under 18 år medräknas därvid inte, om de inte är självförsörjande. När det gäller gift pensionär, vars make inte har folkpension eller hustrutillägg, har dock ett stort antal kommuner infört en undantagsbestämmelse, som innebär en för beräkningen av KBT:s storlek förmånligare fördelning av bostadskostnaden mellan makarna.

Om ett eller flera rum hyrs ut till utomstående skall avräkning ske efter vissa principer.

Övriga bestämmelser

Pensionsbeloppet ändras vid ena makens frånfälle så att den kvarlevande får pension som för ensamstående. Samma ändring i makarnas pension

sker om de lever åtskilda, bl a på grund av att en av makarna flyttar till institution.

Flertalet kommuner har infört bestämmelser som gör att en förändring i sammanboendeförhållandet eller ena makens död saknar betydelse för KBT-beloppets storlek, så länge maken bor kvar i den tidigare gemensamma bostaden.

Enligt Kommunförbundets normalgrunder skall KBT inte utgå till pensionärer som stadigvarande vårdas på offentlig eller därmed jämförlig vårdinrättning. Det måste från fall till fall avgöras om vården är att anse som stadigvarande eller inte.

Majoriteten av kommunerna följer i sina regler de grunder som förbundet angett i detta hänseende. Nio kommuner låter KBT utgå utan tidsbegränsning när pensionären intas på en privat institution. I 63 kommuner utgår KBT även till pensionärer på ålderdomshem. Av dessa har 26 differentierade avgifter vid sina ålderdomshem.

Inkomstprövning

Enligt reglerna för inkomstprövning skall KBT minskas med en tredjedel av den pensionsberättigades årsinkomst till den del den överstiger för var och en av gifta pensionärer 1 500 kr och för annan 2 000 kr.

Årsinkomsten är den som pensionstagaren kan väntas få under den närmaste tiden. Såsom inkomst räknas inte bl a folkpension, pensionstillskott eller motsvarande tilläggspension, allmänt barnbidrag, bostadstillägg eller socialhjälp. Vid inkomstprövningen skall till inkomsten läggas 10 % av det belopp varmed förmögenheten överstiger för den som är gift 60 000 kr (120 000 kr för makar tillsammans) och för annan 75 000 kr.

Till inkomsten skall vidare läggas en avkastning på de olika förmögenhetsobjekten, i flertalet fall beräknad till 5 % av förmögenheten. För en- och tvåfamiljshus som bebos av ägaren tillämpas samma schablonregler som vid taxeringen. Skuldränta m m får dras av i enlighet med dessa regler. För jordbruksfastighet upptas avkastningen under ett normalår.

Underskott på fastighet får inte dras av från övriga inkomster.

Administration m m

Ansökan om KBT skall göras hos allmän försäkringskassa. Ärendet prövas av den försäkringsnämnd inom vars verksamhetsområde den pensionsberättigade är mantalsskriven. Ansökan behöver inte förnyas årligen. Försäkringskassan kontrollerar i stället fortlöpande att KBT utgår med rätt avpassade belopp. Pensionstagaren har dock skyldighet att anmäla till försäkringskassan om hans/hennes eller makens ekonomiska förhållanden väsentligt förbättrats.

KBT utbetalas månadsvis tillsammans med folkpensionen direkt till pensionstagaren.

8.6.3 *Bostadstillägg till handikappade*

Allmänt

Svenska kommunförbundet har utarbetat normalgrunder för bostadstillägg till handikappade (senast i februari 1974) och lämnat vissa kommentarer till dem. Vanligtvis utgår KBH enligt dessa normalgrunder. I några kommuner har man valt att bygga ut de kommunala bostadstilläggen till pensionärer så att de täcker också de merkostnader för boendet som människor förorsakas på grund av ett handikapp. Hälften av kommunerna (138 st) har infört KBH.

Målsättningen för KBH är att ge handikappade med begränsade ekonomiska resurser möjligheter att hyra lättskötta och med hänsyn till handikappet lämpliga bostäder.

Kommunförbundet utgår från definitionen att med handikappade avses personer som av fysiska eller psykiska skäl möter mera betydande svårigheter i sin dagliga livsföring.

Bostadsvillkor

Kommunförbundet anger inga fasta normer för bostadens storlek utan framhåller att behovet växlar beroende på handikappets grad och art. Förbundet betonar vidare att eftersom många handikappade är hänvisade till att vistas praktiskt taget hela sin tid i bostaden, den kan behöva vara större för dessa än för andra. Av denna anledning kan det finnas skäl för att göra avvikelser från de regler som gäller för KBT.

När det gäller bostadens standard utgår Kommunförbundet från att grundregeln skall vara att s k bostadsanpassningsbidrag har utgått, vilket betyder att lägenheten förutom att den har moderna bekvämligheter också är anpassad med särskilda anordningar för den handikappades speciella behov. Också lägenhet som med hänsyn till den handikappades särskilda behov i varje enskilt fall kan anses lämplig bör dock kunna berättiga till KBH, anser förbundet.

Bidragsstorlek m m

Kommunförbundet rekommenderar att KBH utgår med det belopp varmed bostadens pris överstiger viss andel av årsinkomsten. Denna andel har satts olika för olika hushållstyper:

för ensamstående utan minderåriga barn	22 %
för makar eller sammanboende utan minderåriga barn	20 %
för familj med ett eller två minderåriga barn	18 %
för familj med tre eller fler minderåriga barn	16 %

Med minderåriga barn avses barn som inte uppnått 16 års ålder.

Den för bostaden gällande hyran eller, i fråga om egen fastighet eller bostadsrättslägenhet, den med hyran jämförliga årskostnaden samt kostnad för värme och varmvatten skall i princip utgöra grunden för beräkning av KBH. Förutom kostnaden för själva lägenheten kan också

innefattas kostnad för arbetslokal, parkeringsplats eller garage, när den handikappade har behov av sådana anordningar.

Priset skall reduceras med eventuellt statskommunalt bostadstillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension. Bostadspriset skall i förekommande fall också reduceras med den andel som kan anses belöpa på vuxna barn.

Som grund för beräkningen av sökandens egen hyresandel skall läggas årsinkomsten (före skatt) reducerad med det basbelopp som enligt lagen om allmän försäkring gäller vid ansökningstillfället. Årsinkomsten utgörs av den för den närmaste framtiden beräknade inkomsten.

Administration m m

Kommunförbundet anser att prövningen av ansökan om KBH bör ankomma på sociala centralnämnden/socialnämnden. KBH utgår fr o m den månad under vilken ansökan ingivits. Då särskilda skäl föreligger, kan bidrag utgå retroaktivt upp till tre månader före ansökningsmånaden.

Omprövning av KBH skall ske en gång om året och dessutom när det sker ändring i någon eller några av de faktorer som legat till grund för beräkningen. Den som uppbär KBH är skyldig att anmäla sådana ändringar till sociala centralnämnden/socialnämnden.

Bidragsbeloppet betalas kvartalsvis direkt till den bidragssökande men kan efter framställning av denne eller om särskilda skäl eljest motiverar detta i stället utbetalas till fastighetsägaren, kreditinstitut etc.

9 Boende- och inkomstförhållanden för hushåll med bostadsbidrag

9.1 Omfattning och kostnader för olika stödformer

9.1.1 *Bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn*

Bostadstillägg till barnfamiljer utgick i december 1974 till 522 000 hushåll. Antalet som uppbär tillägg torde vara något högre år 1975 på grund av ändrade inkomstprövningsregler och höjda bostadspriser. Antalet barn, för vilka tillägg utbetalas är drygt en miljon.

Bostadstillägg till hushåll utan barn infördes, som tidigare nämnts, år 1974. Vid slutet av året var det knappt 60 000 hushåll som hade sådant. 6 500 av dem var gifta och 51 700 ensamstående. Antalet hushåll kan väntas öka något från år 1974 till år 1975 av samma skäl som för barnfamiljerna. Också en ökande kännedom om rätten till bidrag kan leda till att flera hushåll ansöker härom.

De sammanlagda kostnaderna för staten beräknas uppgå till 1 300 milj kr under kalenderåret 1974. För kommunernas del torde kostnaderna under samma år uppgå till 300 milj kr.

Vid sidan härav ligger administrationskostnader av olika slag som kan uppskattas till ca 35 milj kr.

9.1.2 *Kommunala bostadstillägg till pensionärer*

Kommunala bostadstillägg till pensionärer utgick i januari 1974 till 702 689 personer. 75 % av dem var ålderspensionärer och 15 % uppbar förtidspension eller sjukbidrag. I övriga fall var det fråga om personer med änkepension eller hustrutillägg.

Av samtliga folkpensionärer hade 46 % bostadstillägg. Av ålderspensionärerna var det ungefär hälften. Andelarna har minskat under senare år. Mellan åren 1974 och 1975 ökade de dock som en följd av ändrade avtrappningsregler vid inkomstprövningen.

Kommunerna svarar helt för kostnaderna för de kommunala bostadstilläggen till pensionärer. År 1974 uppgick de till ca 1 300 milj kr. Administrationskostnaderna för tilläggen, som bärs av försäkringskassorna, kan inte särskiljas från kassornas kostnader för övrig verksamhet.

9.1.3 *Kommunala bostadstillägg till handikappade*

Kommunala bostadstillägg till handikappade uppbars i januari 1974 av ca 3 000 personer. Det var då ungefär hälften av landets kommuner som hade infört denna bidragsform.

Bidragssystemet har byggts ut snabbt de senaste åren genom att allt fler kommuner har anslutit sig till det, och antalet bidragstagare har därför ökat.

Tilläggen är helt och hållet en kommunal angelägenhet. Kommunernas kostnader för dem torde vara ca 10 milj kr.

9.2 Barnfamiljer och hushåll utan barn

På vårt uppdrag har bostadsstyrelsen gjort en undersökning av inkomst- och bostadsförhållanden för de hushåll som hade bostadstillägg i december 1974. I detta avsnitt skall vi kortfattat återge resultaten av denna undersökning. Bostadsstyrelsens rapport finns i sin helhet bifogad detta betänkande (*bilaga F*, SOU 1975:52).

9.2.1 *Barnfamiljer*

Antal bidragstagare och utveckling

Som tidigare nämnts var det 522 000 barnfamiljer som uppbar bostadstillägg vid slutet av år 1974. Det innebär att ungefär varannan barnfamilj nu ingår i tilläggssystemet. En kraftig ökning har skett sedan det infördes, vilket framgår av *tabell 9.1*.

Tabell 9.1 Antal barnfamiljer med bostadstillägg åren 1969–1974

År	1 000-tal barnfamiljer
1969	422
1970	452
1971	464
1972	519
1973	521
1974	522

Den kraftigaste ökningen skedde dock de första åren. Sedan år 1972 har antalet varit tämligen oförändrat. Efter detta år har inte heller några förändringar gjorts i systemet som mera markant kunnat påverka kretsen av bidragstagare.

Familjetyp

Ungefär tre fjärdedelar av bidragstagarna år 1974 var tvåföräldrafamiljer och en fjärdedel enföräldrafamiljer. Andelen enföräldrafamiljer har ökat något under de år som tilläggssystemet har funnits. Bland dem är det nu

en dubbelt så stor andel som har bostadstillägg (80 %) som bland tvåförälderfamiljerna (40 %). Detta beror på skillnader mellan familjetyperna i fråga om inkomster och också på att de hyresintervaller inom vilka bidrag kan utgå är olika för enförälder- och för tvåförälderfamiljerna. Enförälderfamiljer har sålunda mycket lägre inkomster än tvåförälderfamiljer och blir av den anledningen oftare berättigade till bidrag. Bidrag utgår dessutom vid lägre hyror för enförälder- än för tvåförälderfamiljerna.

Bidragstagarnas fördelning efter antal barn i familjen var följande.

Antal barn	Tvåförälder-familjer %	Enförälder-familjer %
1	26	63
2	47	27
3	20	8
4	5	2
5 eller flera	2	0
Summa	100	100

Av samtliga barnfamiljer är det många som har endast ett barn och betydligt färre med tre eller flera. Grovt uppskattat har omkring en tredjedel av ettbarnsfamiljerna bostadstillägg, drygt hälften av tvåbarnsfamiljerna och inemot två tredjedelar av familjerna med flera barn än två. Dessa skillnader har sin huvudsakliga förklaring i de olikheter som finns i fråga om de utgående bidragens storlek. Inkomstprövningsreglerna medför ju att bidraget utgår högre upp i inkomstlägena ju större det är i utgångsläget. I inkomsthänseende finns däremot inga större skillnader mellan familjer med olika antal barn.

Boendeform

Av samtliga barnfamiljer med bostadstillägg bodde närmare 60 % i lägenheter med hyres- eller bostadsrätt och drygt en tredjedel i småhus som de själva ägde. Några få procent bodde på jordbruksfastighet och resten, ca 1 %, saknade egen bostad.

Skillnaden i boendeform mellan hushåll med olika antal barn var stor.

Tabell 9.2 Bidragstagare inom olika boendeformer procentuellt fördelade efter antalet barn

Boendeform	Procentuell andel hushåll med nedanstående antal barn			Samtliga
	1	2	3 eller flera	
Hyres- eller bostadsrätt	44	38	18	100
Ägt småhus	21	49	30	100
Jordbruksfastighet	32	37	31	100
Ingen egen bostad	77	18	5	100

Också i förhållande till hur barnfamiljer i allmänhet bor avviker bidragstagarna. Det är färre ettbarnsfamiljer och fler tvåbarnsfamiljer och större hushåll som bor i småhus bland dem som uppbär bostadstillägg än bland barnfamiljerna totalt.

Utrymmesstandard

Andelen trångbodda[1] hushåll bland bidragstagarna uppgick till 19 %. Detta tal kan i förstone förefalla högt, då trångboddheten för samtliga barnfamiljer nu torde ligga på en nivå mellan 10 och 15 %. Men eftersom flertalet trångbodda barnfamiljer har förhållandevis låga inkomster och därför uppbär bostadstillägg är relationen mellan de två grupperna rimlig.

Trångboddhet och utrymmesstandard överstigande norm II bland olika stora hushåll belyses av *tabell 9.3.*

Det finns inte möjlighet att direkt jämföra uppgifterna i tabell 9.3 med några som belyser situationen för alla hushåll av motsvarande storlek. Men det finns tydliga tecken på att de som har bostadstillägg inte bara är trångbodda i större utsträckning än barnfamiljerna i allmänhet utan också på att de, trots tilläggen, inte förmår följa den utveckling av bostadsstandarden som sker bland de inkomststarkare hushållsgrupperna.

Inkomster

Nära en tredjedel av bidragstagarna hade taxerade inkomster som understeg 20 000 kr per år, 60 % hade mellan 20 000 och 40 000 kr och knappt 10 % mer än 40 000 kr. I *tabell 9.4* jämförs inkomsterna för

Tabell 9.3 Trångboddhet och utrymmesstandard överstigande norm II bland barnfamiljer med bostadstillägg

Antal boende	Procentuell andel trångbodda hushåll	Procentuell andel hushåll med utrymme överstigande norm II
2	10	52
3	24	35
4	9	51
5 eller flera	36	28

Tabell 9.4 Inkomstfördelning 1972 bland barnfamiljer med bostadstillägg (taxerad inkomst) och bland samtliga barnfamiljer (sammanräknad inkomst)

Inkomst, 1 000-tal kr	Procentuell andel barnfamiljer med olika inkomst	
	Familjer med bostadstillägg	Samtliga
– 20	31	15
20 – 40	60	34
40 –	9	51
Samtliga	100	100

[1] Med trångboddhet menas att det bor fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade. Denna definition betecknas i det följande "norm II".

Tabell 9.5 Inkomster 1972 bland barnfamiljer med bostadstillägg

	Medianinkomst, kr/år	Procentuell andel hushåll med inkomster under 20 000 kr
Antal barn		
1	21 500	45
2	29 200	24
3 el flera	30 000	23
Boendeform		
Hyres- och bostadsrätt	23 600	40
Ägt småhus	31 100	15
Jordbruksfastighet	21 200	45
Ingen egen bostad	7 300	83

barnfamiljer med bostadstillägg med inkomsterna för samtliga barnfamiljer. Bidragens inriktning mot hushåll med lägre inkomster är klart markerad. Vissa brister finns dock i jämförbarheten till följd av olikheterna i de använda inkomstbegreppen.

Inkomstfördelningen bland dem som har bostadstillägg skilde sig markant mellan familjer med olika antal barn. Detta beror nästan helt på att det oreducerade bidraget är större ju fler barn som finns i hushållet och att bidrag därför utgår högre upp i inkomstlägena.

Fördelningen efter inkomst skilde sig också mellan hushåll med olika boendeformer. De som bodde i egna småhus hade sålunda högre inkomster än de som bodde med hyres- eller bostadsrätt. Också detta beror på olikheter i bidragsbelopp, vilka i sin tur har att göra med skillnader i barnantal. De familjer som bor i egna småhus har genomsnittligt sett fler barn än de som bor med hyres- eller bostadsrätt. Men olikheterna i inkomstfördelning sammanhänger också med det bidragsberättigande bostadsprisets storlek.

Tabell 9.5 sammanfattar några av de uppgifter om inkomsterna som undersökningen innehåller.

Bostadspris

Den nedre gränsen för det bostadspris som berättigar till statskommunalt bostadstillägg är 300 kr per månad för enförälderfamiljer och 400 kr per månad för tvåförälderfamiljer. För hushåll med bostadspriser under dessa nivåer kan endast den statliga delen av bostadstillägget utgå. Enligt undersökningen i december 1974 var det omkring 10 % av samtliga barnfamiljer som hade bostadspriser understigande 300 kr per månad eller som inte hade någon egen bostad alls. Hyror mellan 300 och 400 kr per månad hade 7 % av hushållen. Inom dessa två grupper tillsammans återfinns de 82 000 (16 %) bidragstagare som uppbar endast den statliga delen av bostadstillägget.

Medianen för bostadspriset var 625 kr per månad och tre fjärdedelar av bidragstagarna hade lägre pris än 765 kr. De högre priserna var hänförliga

Tabell 9.6 Medianpris, kr/månad, samt procentuell andel hushåll med bostadspriser understigande den nedre och överstigande den övre hyresgränsen

Familjetyp	Medianpris, kr/månad	Procentuell andel hushåll med bostadspriser	
		under den nedre hyresgränsen	över den övre hyresgränsen
Gifta			
1 barn	600	19	20
2 barn	660	13	30
3 eller flera barn	690	14	15
Ensamstående			
1 barn	515	15	20
2 barn	615	7	40
3 eller flera barn	665	6	20

främst till småhusen. Bland dem var det sålunda närmare hälften som hade priser som översteg 765 kr.

Bostadsutgifterna för dem som bor på jordbruksfastighet utgörs av det bostadsvärde som uppges vid taxeringen med tillägg för bränsle. De på detta sätt beräknade utgifterna var mycket låga, varför en stor del av dem som bodde på jordbruksfastighet inte erhöll den statskommunala delen av bostadstillägget.

Skillnaderna i bostadsbehov mellan hushåll av olika storlek avspeglar sig också i skillnader i bostadspriser. Medianpriset för de olika familjetyperna återges i *tabell 9.6*. Tabellen visar också hur stor del av de olika familjetyperna som hade bostadspriser under och över de bidragsberättigande hyresgränserna.

Utgående bidragsbelopp

Bostadstilläggen till barnfamiljer består, som tidigare beskrivits, av två delar, en statlig om 75 kr per barn och månad och en statskommunal som är knuten till bostadens pris. Under bidragssystemets första år var det bara en tredjedel av barnfamiljerna som erhöll den hyresanknutna delen. Enligt undersökningen i december 1974 var andelen 84 %.

Med hänsyn till sitt syfte bör stödet inriktas så att det tar hänsyn till olikheter i försörjningsbörda och kompenserar för den kostnadsökning som följer av behovet av större lägenhet. Vid lika stor inkomst bör tillägget alltså öka med antalet hushållsmedlemmar och för en och samma hushållstyp bör det sjunka med stigande inkomst.

Såväl för tvåförälder- som för enförälderfamiljer har stödet också denna inriktning. Det genomsnittliga bidragsbeloppet är högst i den lägsta inkomstklassen och sjunker med stigande inkomst. Likaså ökar det vid en och samma inkomst med ökande barnantal. Ökningen är i de flesta fall högre än de 75 kr per månad som den statliga delen av bidraget utgör. Detta visar att det större hushållet har en dyrare och därför i regel större lägenhet än det mindre hushållet.

I ett avseende har stödet emellertid inte den avsedda inriktningen. Det gäller vid en jämförelse mellan enförälder- och tvåförälderfamiljer i samma inkomstläge och med samma antal barn. Högre bidrag utgår till enförälderfamiljen, trots att försörjningsbördan där är lägre än i tvåförälderfamiljen. Orsaken är att den nedre hyresgränsen är lägre för enförälderfamiljer än för tvåförälderfamiljer. I sammanhanget kan dock påminnas om vad vi sagt tidigare, att den genomsnittliga inkomsten är betydligt lägre för enförälderfamiljen än för tvåförälderfamiljen.

Fördelningen efter beloppsstorlek var för samtliga barnfamiljer med bostadstillägg följande:

Bidragsbelopp, kr/månad	%
– 100	21
100 – 200	25
200 – 300	22
300 – 400	17
400 – 500	10
500 –	5
Summa	100

Inga skillnader fanns i detta avseende mellan dem som bodde med hyres- eller bostadsrätt och dem som bodde i småhus med äganderätt. Både inkomster och bostadspriser är nämligen högre för dem som bor i småhus.

9.2.2 *Hushåll utan barn*

Omfattning

Bostadstilläggssystemet utvidgades år 1974 till att omfatta förutom barnfamiljer också hushåll utan barn. Dessa kan erhålla endast den statskommunala delen av tillägget.

Enligt bostadsstyrelsens undersökning var det i december 1974 sammanlagt 58 000 hushåll utan barn som erhöll bostadstillägg. Antalet är lågt med hänsyn till den stora andelen inkomsttagare i de aktuella inkomstlägena.

6 500 av hushållen bestod av makar, resten av ensamstående.

Boendeform

Flertalet hushåll (94 %) bodde i lägenheter som upplåts med hyres- eller bostadsrätt. Antalet som bodde i ägda småhus var 3 500 och endast några få bodde på jordbruksfastighet.

Inkomster

Bostadstillägg till hushåll utan barn kunde år 1974 utgå upp till en taxerad inkomst av ca 32 000 kr. Mot denna bakgrund är inkomsterna bland

Tabell 9.7 Inkomstfördelning 1972 bland hushåll utan barn med bostadstillägg

Inkomst, 1 000-tal kr	Procentuell andel med olika inkomst		
	Gifta	Ensamstående	Samtliga
– 15	43	52	51
15 – 25	41	38	39
25 –	16	10	10
Samtliga	100	100	100

bidragstagarna låga. Över hälften hade inkomster som understeg 15 000 kr per år och endast 10 % hade mer än 25 000 kr. Se *tabell 9. 7.*

Bostadspris

Den nedre hyresgränsen är olika för ensamstående och gifta, resp 300 och 400 kr per månad. I intervallet 300–400 kr fanns därför endast ensamstående bidragstagare. Denna grupp utgjorde 20 % av samtliga. Bostadspriser mellan 400 och 600 kr per månad hade 60 % och mer än 600 kr 19 % av bidragstagarna.

Hyror som översteg den övre gränsen för bidragsberättigad hyra hade ca en tredjedel av de gifta hushållen och omkring en fjärdedel av de ensamstående.

Utgående bidragsbelopp

Skillnaderna i bidragsbelopp är små mellan ensamstående och gifta med samma inkomst, och kompenserar inte de gifta hushållen för det högre bostadspris som följer med deras behov av större lägenhet.

En jämförelse med de belopp som utgår till barnfamiljer i motsvarande inkomstklasser visar att de senare genomgående har högre bostadstillägg. Skillnaden beror nästan helt på den statliga delen av bostadstillägget, som kan utgå endast till barnfamiljer. I fråga om den statskommunala delen är skillnaden i regel mycket liten.

Hushållens fördelning efter storleken på de belopp som utgick var följande:

Bidragsbelopp, kr/månad	%
– 100	50
100 – 150	23
150 –	27
Summa	100

9.3 Pensionärer

9.3.1 *Antal bidragstagare och utveckling*

Bostadsbidrag inom folkpensionssystemets ram kan utgå till personer, som erhåller ålderspension, förtidspension, sjukbidrag, änkepension eller hustrutillägg. I januari 1974 utgick bostadsbidrag i form av kommunala bostadstillägg till närmare hälften av alla folkpensionärer. Bland ålderspensionärerna var det drygt hälften som hade bostadstillägg och bland förtidspensionärerna (inkl personer med sjukbidrag) knappt 40 %. Personer med änkepension hade bostadstillägg i en tredjedel av fallen och de som hade hustrutillägg i drygt hälften.

Antalet pensionärer med bostadstillägg har ökat med närmare en fjärdedel under den senaste 10-årsperioden. Detta beror på dels en ökning av pensionärsgruppen totalt, dels utvidgningar av tilläggssystemet genom kommunala beslut. Också prishöjningar i bostadsbeståndet medverkar till en ökning. Relativt sett har pensionärer med bostadstillägg dock minskat under några år, men riksdagens beslut år 1974 om ändrade inkomstprövningsregler har medfört att såväl antalet som andelen bostadstilläggstagare ökat kraftigt.

I det följande lämnas vissa uppgifter om folkpensionärerna av intresse för bedömningen av deras bostadssituation och av bostadstilläggens betydelse härför. Ålderspensionärerna redovisas för sig och övriga pensionärer för sig. Som källor har använts riksförsäkringsverkets statistik över personer med folkpension, folk- och bostadsräkningen (FoB) 70, bostads- och hyresundersökningen (BHU) 73 och vår egen småhusundersökning 72.[1]

9.3.2 *Ålderspensionärer*

Åldersfördelning

Ålderspension utgår enligt nu gällande regler till personer som fyllt 67 år. Vissa möjligheter finns att ta ut pension från 63 års ålder, s k förtida uttag. Pensionärer, som utnyttjar denna möjlighet, kan före 67 års ålder inte få kommunalt bostadstillägg som pensionär utan är hänvisade till de regler som gäller beträffande bostadstillägg till låginkomsttagare utan barn. Det fanns i januari 1974 16 200 sådana personer.

Ålderspensionärernas fördelning efter ålder och förekomst av bostadstillägg redovisas i *tabell 9.8*.

Som framgår av tabellen ökar andelen pensionärer som har bostadstillägg upp till 80-årsåldern men minskar därefter. Den lägre andelen bland de yngre pensionärerna beror på att deras inkomster är högre, på grund av dels ATP, dels att de i viss utsträckning har sidoinkomster genom eget arbete. Minskningen efter 80-årsåldern förklaras troligen främst av att många i högre åldrar flyttar till ålderdomshem och långvårdssjukhus. För dem dras i regel det kommunala bostadstillägget in, när det står klart att boendet där blir permanent.

[1] En redogörelse för småhusundersökningen finns i SOU 1975:52, bilaga A.

Tabell 9.8 Ålderspensionärernas åldersfördelning januari 1974

Ålder, år	1 000-tal	Därav i % med kommunalt bostadstillägg
Under 67	16	–
67 – 69	253	43
70 – 74	334	53
75 – 79	230	58
80 – 84	133	55
85 – 89	59	49
90 – 94	16	41
95 –	3	37
Samtliga	1 041	51

Familjetyp

Av samtliga ålderspensionärer var 55 % ogifta. Bland de gifta var i tre fjärdedelar av fallen också den andra maken ålderspensionär, i ett litet antal fall hade den andra maken förtidspension och i övriga fall var den andre maken inte pensionär.

Boendeförhållanden

Fullständiga uppgifter om de äldres boendeförhållanden har inte samlats in sedan FoB 70. Sedan dess har inte oväsentliga förbättringar skett.

I mer än vart fjärde bostadshushåll fanns det år 1970 minst en person i åldern 65 år och däröver. I glesbygden var andelen så hög som 40 %. Vanligtvis bodde dessa personer ensamma eller tillsammans med en person i samma ålder. Antalet sådana hushåll ökade starkt mellan 1965 och 1970 och har ökat också därefter.

Helt ensamma bodde 41 % av alla åldringar. Andelen torde vara högre i dag. Stora skillnader föreligger i detta avseende mellan tätorter och glesbygd. 46 % av alla åldringshushåll i tätorter bestod av en enda person men i glesbygden endast 29 %.

De äldre bor i något större utsträckning än andra i småhus, vilket hänger samman med att det är så många som bor i glesbygden och i de små tätorterna, där småhus är den mest förekommande hustypen. I de större tätorterna är andelen åldringshushåll i småhus ungefär lika stor som bland samtliga hushåll.

Det är alltjämt ganska många äldre personer som bor i lägenheter som saknar en eller flera av de bekvämligheter som hör till modern utrustningsstandard. De största bristerna finns bland de hushåll som bor i småhusen i glesbygden. Antalet omoderna småhus minskar dock stadigt. Det finns dessutom ett antal, uppskattningsvis närmare 100 000, hushåll, som bor i halvmoderna lägenheter i tätorter, förträdesvis i flerfamiljshus.

Den lägsta utrustningsstandarden har enpersonshushållen.

Uppgifter saknas som möjliggör en direkt jämförelse beträffande bostadsstandard mellan de ålderspensionärer som erhåller kommunalt bostadstillägg och övriga. Däremot finns vissa uppgifter om bostadspriser

för de två kategorierna. De visar att de som har bostadstillägg bor i billigare lägenheter än övriga ålderspensionärer, vilket torde kunna tas som ett indicium på att deras bostadsstandard genomsnittligt sett är lägre.

Inkomster

Inkomstfördelningen år 1973 bland personer i åldern 67 år och däröver framgår av *tabell 9.9*. Som synes har de gifta åldringarna betydligt högre inkomster än de ensamstående. Detta förhållande avspeglar sig också bland bostadstilläggstagarna. Det är en avsevärt större andel bland de ensamboende som uppbär bostadstillägg än bland dem som är gifta.

De yngre pensionärernas inkomster är högre än de äldres, främst beroende på att ATP för dem utgår med högre belopp. Förvärvsinkomster förekommer i liten utsträckning och då endast bland de yngre.

Kvinnorna har lägre inkomster än männen till följd av att deras ATP-belopp är lägre.

Bostadspriser

Åldringshushåll är, som vi tidigare visat, i regel små. De bor därför till stor del i de mindre lägenhetstyperna inom bostadsbeståndet. På grund av detta blir priserna för deras bostäder förhållandevis låga. Bidragande härtill är också att majoriteten av åldringarna bor i det äldre beståndet.

De pensionärer som bor i småhus har många gånger bostadsutgifter (brutto) som understiger vad de som bor i flerfamiljshus med hyres- eller bostadsrätt får betala i hyra resp årsavgift. Till en del hänger detta samman med regionala olikheter i bostadsbeståndets sammansättning.

Det är också rätt stora skillnader i bostadsutgifter mellan dem som uppbär bostadstillägg och övriga åldringar. Utgiften för de förra är lägre. *Tabell 9.10* innehåller vissa uppgifter som belyser dessa skillnader.

Tabell 9.9 Inkomstfördelningen 1973 (sammanräknad inkomst) bland gifta och icke gifta personer i åldern 67 – år.

	Gifta samboende[a]	Övriga
1 000-tal inkomsttagarenheter	279	544
Därav i % med nedanstående inkomst, 1 000-tal kr		
0 – 14,9	26	78
15,0 – 19,9	25	8
20,0 – 24,9	12	5
25,0 – 29,9	10	3
30,0 – 39,9	12	3
40,0 –	15	2

[a] För gifta redovisas makarnas gemensamma inkomst.

Tabell 9.10 Bostadsutgifter för hushåll med bostadsföreståndare i åldern 65 – år

Bostadsutgift, 1 000-tal kr	Hushåll med bostadstillägg			Hushåll utan bostadstillägg		
	Enpersonshushåll %	Makar utan barn %	Övriga hushåll %	Enpersonshushåll %	Makar utan barn %	Övriga hushåll %
Flerfamiljshus						
– 2,9	42	19	19	34	16	12
3,0 – 3,9	28	29	25	28	28	27
4,0 – 5,9	27	41	36	28	37	32
6,0 – 7,9	3	10	18	7	14	15
8,0 –	0	1	2	3	5	13
Summa	100	100	100	100	100	100
Medelutgift, kr	3 400	4 300	4 400	3 800	4 700	5 200
Småhus						
– 2,9		70			49	
3,0 – 3,9		12			14	
4,0 – 5,9		9			20	
6,0 – 7,9		5			10	
8,0 –		3			8	
Summa		100			100	
Medelutgift, kr		2 900			3 800	

Källa: BHU 73 (för flerfamiljshus) och småhusundersökningen 72.

Utgående bidragsbelopp

Kommunala bostadstillägg till pensionärer utgår, som vi tidigare (kap 8) har redogjort för, efter i princip ett av tre alternativ. Alla kommuner har beslutat om ett maximum för bidraget. Det uttrycks antingen som ett standardtak (i form av en största lägenhetsstorlek) eller som ett beloppstak.

Enligt de regler som tillämpades i juli 1974 bodde drygt en femtedel av landets pensionärer i kommuner vilkas maximibelopp låg under 3 000 kr per år och en fjärdedel i kommuner med maximibelopp mellan 3 000 och 4 000 kr per år. Ungefär en femtedel bodde i kommuner som tillämpade ett standardtak utan beloppsmaximum. Se *tabell 9.11*.

Tabell 9.11 Procentuell andel pensionärer i kommuner med olika maximum för det kommunala bostadstillägget

Beloppsmaximum, 1 000-tal kr	Ensamstående %	Makar %
– 2,9	23	22
3,0 – 3,9	26	23
4,0 – 5,9	19	22
6,0 – 8,4	13	14
Utan maximum (med standardtak)	19	19
Summa	100	100

Sedan juli 1974 har en del kommuner ändrat sina regler. Ändringarna innebär genomgående att maximibeloppen har höjts.

Reglerna för de kommunala bostadstilläggen är vanligtvis utformade så att de har en anknytning till bostadsutgiften. Oreducerat belopp, som utgör hela bostadsutgiften upp till ett visst belopp, utgår till de pensionärer som endast har folkpension inkl pensionstillskott och en mindre sidoinkomst. Inkomster däröver reducerar bidraget. Det inkomstskikt inom vilket reducerade bidragsbelopp kan utgå är relativt smalt men har ökat år 1975 genom de mildare avtrappningsregler som då infördes.

När BHU 73 och småhusundersökningen 72 genomfördes gällde följaktligen delvis andra regler för de kommunala bostadstilläggen till pensionärer än för närvarande. De utgående beloppen var lägre och reducerades snabbare vid inkomster över folkpensionsbeloppet. Genomsnittsbelopp från dessa båda undersökningar är därför av mindre intresse att redovisa i detta sammanhang. Däremot kan det vara värt att nämna att de utgående beloppen var betydligt högre i flerfamiljshusen än i småhusen. Bakom detta ligger bl a skillnader i bostadspriser men sannolikt också i kommunala regler. Bidragen är ofta högre i större kommuner där flerfamiljshusen dominerar än i mindre kommuner med övervägande småhusbebyggelse. Det var också en större andel av åldringshushållen i flerfamiljshusen (47 %) än bland dem i småhusen (34 %) som erhöll tillägg. Det finns anledning räkna med att sådana skillnader föreligger också i dag.

En annan iakttagelse från BHU 73 värd att nämna är att enpersonhushållen erhöll genomsnittligt sett större bidragsbelopp än de gifta trots att de förra hade betydligt lägre bostadspriser. Den främsta anledningen till detta är att de ensamståendes inkomster är så mycket lägre än de giftas.

9.3.3 *Övriga personer med folkpension*

Åldersfördelning

Den största gruppen personer med folkpension, vid sidan om ålderspensionärerna, är förtidspensionärerna, inkl personer med sjukbidrag. I januari 1974 var de 278 000, varav närmare hälften i åldern 60–66 år. För att förtidspension skall utgå krävs vanligtvis att arbetsförmågan är väsentligt nedsatt. Inom den högsta åldersgruppen finns emellertid också en del arbetslösa personer som utförsäkrats från erkänd arbetslöshetskassa eller som uppburit kontant arbetsmarknadsstöd under längre tid.

De flesta, 91 %, av förtidspensionärer hade full pension, 5 % hade två tredjedelar och 4 % hälften av full pension.

Förtidspensionärerna har kommunalt bostadstillägg i mindre utsträckning än ålderspensionärerna. Fler bland de yngre än bland de äldre har dock denna förmån. Anledningen härtill torde vara att många av dem som blir förtidspensionärer vid unga år aldrig eller mycket kort tid varit ute på arbetsmarknaden och därför sällan har några inkomster av betydelse i form av ATP.

Änkepension utgick i januari 1974 till 103 000 personer. Också bland

Tabell 9.12 Åldersfördelningen bland förtidspensionärer (inkl personer med sjukbidrag) samt personer med änkepension och hustrutillägg

Ålder, år	Förtidspensionärer		Personer med änkepension		Personer med hustrutillägg	
	1 000-tal	Därav i % med bostadstillägg	1 000-tal	Därav i % med bostadstillägg	1 000-tal	Därav i % med bostadstillägg
16 – 49	62	43	17	11	1	71
50 – 59	81	33	37	22	2	65
60 – 66	135	39	50	47	62	53
Samtliga	278	38	103	32	65	54

dem var åldersgruppen 60–66 år den största. Bostadstillägg utgick till en tredjedel av pensionärerna och till betydligt fler i äldre åldrar än i yngre.

Av dem som hade s k hustrutillägg, inalles 65 000 personer, erhöll mer än hälften bostadstillägg. Praktiskt taget alla var i åldern 60–66 år.

Familjetyp

44 % av förtidspensionärerna var ogifta. Bland de gifta var den andra maken som regel inte pensionär. Drygt en fjärdedel var gifta med annan folkpensionär.

De som hade änkepension var i samtliga fall ogifta. Hustrutillägg utgår däremot endast till gifta, vars make har ålders- eller förtidspension.

Boendeförhållanden

Föga är känt om bostadsförhållandena för andra pensionärsgrupper än ålderspensionärerna. Punktundersökningar som gjorts vid skilda tillfällen har visat att handikappade människor ofta bor under dåliga förhållanden. Denna iakttagelse har varit ett av motiven bakom införandet av kommunala bostadstillägg till handikappade.

Vissa uppgifter från BHU 73 talar för att yngre folkpensionärer som uppbär bostadstillägg har en sämre utrymmesstandard än icke-pensionärer i motsvarande hushållsgrupp. Deras bostadsutgifter är också genomsnittligt sett något lägre.

De bostadstillägg som utgår till andra pensionärsgrupper är av samma storlek som de som utgår till ålderspensionärer. Också bland de yngre pensionärerna har de ensamstående högre genomsnittsbelopp än makar.

Inkomster

Av de gifta förtidspensionärerna hade år 1973 mer än hälften inkomster som för båda makarna tillsammans understeg 20 000 kr. Av de ensamstående hade mellan 80 och 90 % så låga inkomster, se *tabell 9.13*. Pensionärer med delpension hade betydligt lägre inkomster än de med full pension. De förra hade visserligen inkomster av eget arbete i något större ut-

Tabell 9.13 Inkomster 1973 av pension och eget förvärvsarbete bland personer med förtidspension eller sjukbidrag

	Gifta samboende[a]		Övriga	
	Hel pension	Partiell pension	Hel pension	Partiell pension
1 000-tal inkomsttagarenheter	95	14	133	9
Därav i % med nedanstående inkomst, 1 000-tal kr				
0 – 14,9	35	65	71	80
15,0 – 19,9	17	11	13	8
20,0 – 24,9	17	7	7	5
25,0 – 29,9	11	5	4	2
30,0 – 39,9	11	5	3	2
40,0 –	9	7	2	3

[a] För gifta redovisas makarnas gemensamma inkomst.

sträckning men det var ändock mindre än hälften av dem som hade sådana och beloppen var ganska låga.

9.4 Sambandet inkomst–bostadspris–bostadsstandard–bostadstillägg

9.4.1 *En allmän beskrivning*

Såväl i betänkandet Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17) som i detta betänkande har vi utförligt redogjort för de samband som råder mellan bostadens pris och dess utrymmes- och utrustningsstandard å ena sidan samt mellan inkomst och bostadsstandard resp bostadspris å den andra. Också de olikheter i dessa avseenden som finns mellan olika boendegrupper har något belysts. Vi skall i det följande kort sammanfatta de iakttagelser vi har gjort och något utförligare diskutera olika boendegruppers behov av individuella bostadsbidrag och de nuvarande bidragsformernas effekter.

Följande grundläggande förhållanden är av vikt att beakta vid utformningen av individuella bostadsbidrag.

1. Beträffande *bostadspriset:*
   a. Ju större bostad desto dyrare är den.
   b. En modern bostad av viss storlek är dyrare än en halv- eller omodern.
   c. En modern bostad av viss storlek är i regel dyrare om den är nybyggd än om den är av äldre datum.
   d. Det finns regionala olikheter i prisnivå.
   e. Kostnadsförutsättningarna för de skilda upplåtelseformerna är olika.
2. Beträffande *bostadsutbudet:*
   a. Större lägenheter, dvs lägenheter om minst fyra rum och kök,

förekommer i betydligt större utsträckning i småhus än i flerfamiljshus; de upplåts mestadels med äganderätt.

b. I bostadsbebyggelsen från senare år är lägenheterna större än i den äldre bebyggelsen. Det gäller för såväl småhus som flerfamiljshus.

c. Omoderna och halvmoderna lägenheter är i flerfamiljshusen i regel små.

d. Också för småhusens del gäller att de omoderna och halvmoderna lägenheterna är mindre än de moderna. Mer än hälften av de förra bestod av högst två rum och kök.

3. Beträffande *bostadsefterfrågan:*

a. Ju större ett hushåll är desto större lägenhet disponerar det. År 1970 förfogade exempelvis ett enpersonshushåll i genomsnitt över 2,61 rumsenheter (rum eller kök), ett tvåpersonshushåll över 3,66 rumsenheter och ett fempersonshushåll över 5,08 rumsenheter. Skillnaderna i lägenhetsstorlek är dock inte tillräckligt stora för att jämställa hushållen vad gäller utrymmesstandard. Boendetätheten är därför högre i det större hushållet än i det mindre. I ett enpersonshushåll disponerade varje medlem i genomsnitt 2,61 rumsenheter år 1970, i ett tvåpersonshushåll 1,82 rumsenheter och i ett fempersonshushåll 1,02 rumsenheter.

Alla hushållstyper har förbättrat sin utrymmesstandard såväl de senaste åren som tidigare. Men det är tveksamt om det under senare år har skett någon mer påtaglig utjämning av skillnaderna dem emellan. I betänkandet Bostäder 1974–76 (SOU 1973:50) framhöll vi att perioden 1945–1960 syntes ha inneburit en större utjämning än vad 1960-talet hade gjort. Vad som hänt efter år 1970 är mera svårbedömt, eftersom det inte går att få en bild av hela beståndet. Inom flerfamiljshusbeståndet har enpersonshushållen och enföräldrafamiljerna förbättrat sin standard avsevärt mycket mer än makar och tvåföräldrafamiljerna. Av de senare har dock ganska många flyttat över till småhus, vilket för dem vanligtvis lett till ökat utrymme.

b. Ett hushåll med hög inkomst har en större och dyrare lägenhet än ett hushåll med låg inkomst. Bland fyrapersonshushållen i de större tätorterna disponerade år 1970 100 boende 143 rumsenheter, när hushållet hade minst 60 000 kr i sammanräknad nettoinkomst, men endast 107 rumsenheter, när inkomsten uppgick till 30 000 – 35 000 kr. Men olikheterna mellan hushåll med lika höga inkomster är också stora.

Bostadstilläggen har syftat till att möjliggöra för hushåll med lägre inkomster att förbättra sin bostadsstandard. Så har också skett. Men det finns inte några tecken på att skillnaderna mellan de ekonomiskt sämre ställda hushållen och de med höga inkomster skulle ha minskat. Också de senare har skaffat sig större och bättre lägenheter när deras inkomster har förbättrats.

c. Det är fler hushåll med låga inkomster i de omoderna och halvmoderna lägenheterna än i de moderna. Eftersom dessa lägenheter är små, är det i huvudsak fråga om småhushåll med låga

inkomster. Antalet omoderna lägenheter minskar dock i rask takt.

d. Vid en och samma inkomst har det större hushållet genomsnittligt sett en större lägenhet och en högre bostadsutgift än det mindre hushållet. I inkomsthänseende finns emellertid inga större skillnader mellan hushåll med olika antal barn. Däremot har enpersonshushåll och makar utan barn lägre inkomster än tvåförälderfamiljerna genomsnittligt sett.

Medianinkomsten var år 1970 för olika familjetyper följande.

	Medianinkomst (sammanräknad nettoinkomst), kr
Makar utan barn, 2 personer	34 400
Makar med 1 barn, 3 personer	39 200
Makar med 2 barn, 4 personer	40 000
Makar med 3 o fl barn, 5 o fl personer	39 500
Ensamstående man, 1 person	22 900
Ensamstående kvinna, 1 person	14 900
En förälder med 1 o fl barn, 2 o fl personer	20 500

Bostadstilläggen kompenserar hushållen endast delvis för den merkostnad som följer med en större lägenhet. Därför minskar utrymmet för övrig konsumtion med ökande antal hushållsmedlemmar. BHU, som dock endast omfattar hushåll i flerfamiljshus, visar att det genomsnittliga årliga konsumtionsutrymmet per person, exkl bostadskostnad, år 1973 uppgick till 13 400 kr för makar under 65 år utan barn, och till resp 8 600 kr, 6 800 kr och 5 200 kr för tvåförälderfamiljer med resp ett, två och tre eller flera barn.

e. I nybyggda bostadsområden med flerfamiljshus bosätter sig många unga hushåll, som där finner sin första bostad. Detta har bl a med trögrörligheten på bostadsmarknaden att göra. De unga har vanligtvis lägre inkomster än de medelålders och deras ekonomiska situation är mindre stabil. De har ofta dryga utgifter för att möblera sin lägenhet och för att skaffa den utrustning som behövs.

Men priserna för de nybyggda bostäderna är högre än för bostäder i något äldre hus. Kombinationen av lägre inkomster och högre bostadspris medför att den andel av inkomsten som måste användas till att betala bostadsutgiften blir högre för hushållen i de nyaste husen. Bostadstilläggen motverkar detta endast till en del.

9.4.2 *Olika hushållsgruppers bostadskonsumtion*

Även om det, som här visats, finns ett samband mellan inkomst och bostadsstandard resp bostadsutgift är detta inte lika starkt för alla hushållstyper och inte heller för en och samma hushållstyp oberoende av hur stor inkomst hushållet har. En konsekvens härav blir att inte alla hushållstyper använder en lika stor del av en inkomstförstärkning till att öka sin bostadskonsumtion. Det finns också skillnader i detta avseende som beror av hur stor inkomst hushållet har. En annan följd blir att ett

bostadsanknutet stöd, som kräver en viss uppoffring av hushållet självt, blir olika verksamt för olika hushållstyper och för hushåll med olika ekonomisk bärkraft.

För *tvåförälderfamiljer,* dvs hushåll som består av tre eller flera personer, finns i dag uppenbarligen inget eller endast ett svagt samband mellan inkomst och utrymmesstandard resp bostadsutgift i ett brett inkomstskikt, inom vilket ca hälften av hushållen befinner sig. Flertalet av dessa hushåll har bostadstillägg.

I det övre skiktet på inkomstskalan tycks å andra sidan inkomstsambandet vara starkt. Bland de hushåll som faller inom detta bor den övervägande delen i småhus som de själva äger. Genom intäkts-avdragskonstruktionen vid beskattningen har de för en viss kostnad ofta fått en större lägenhet än det hushåll som bor med andra upplåtelseformer.

Vi tolkar våra iakttagelser så, att bostadstilläggen till barnfamiljer har medverkat till en höjning av bostadsstandarden för hushållen i de vanligare inkomstlägena. Tilläggens bostadsstimulerande effekt tycks emellertid nu vara liten, eftersom flertalet hushåll har uppnått den standardhöjning som tilläggen är avsedda att medverka till. Förmågan att av egna medel helt finansiera den utgiftsökning som följer av en ytterligare utrymmesökning tycks vara ringa i de inkomstlägen som dessa hushåll befinner sig i. De som ligger högre upp på inkomstskalan och de som har möjlighet att köpa ett småhus med äganderätt tycks däremot vara benägna att använda en stor del av en inkomstökning till att förbättra sina bostadsförhållanden. Risk finns därför, enligt vår bedömning, för att skillnaderna i bostadsstandard mellan de ekonomiskt starkare hushållen och de övriga kommer att öka.

Den kvardröjande trångboddheten bland barnfamiljerna kan ofta återföras på låg ekonomisk bärkraft. Praktiskt taget alla hushåll som är trångbodda har redan bostadstillägg. Den slutsats vi vill dra av detta är att bostadstilläggen inte gett en tillräcklig bostadsstimulans för de hushåll som har den allra mest pressade ekonomin. Tilläggens framtida effekt för denna grupp beror till största delen på om det kan ske en bättre anpassning mellan hushållens egen betalningsförmåga och tilläggens storlek. Vid oförändrade tillägg är det alltså fråga om en höjning av den egna inkomsten och/eller av transfereringar av annan art än prisanknutna bostadstillägg.

De studier vi har kunnat göra av bostadsbeståndets fördelning mellan olika boendegrupper talar knappast för att det skulle ha skett någon mera påtaglig utjämning. Den fjärdedel av hushållen som hade de lägsta inkomsterna och den lägsta utrymmesstandarden ökade mellan åren 1965 och 1970 sin standard i ungefär samma takt som den fjärdedel som hade de högsta inkomsterna. Det finns ingenting som tyder på att fördelningen skulle ha blivit väsentligt annorlunda under tiden efter år 1970. Möjligen har hushållen i de vanligare inkomstlägena halkat efter något i bostadsstandard i förhållande till både de sämst och de bäst ställda. Vi tolkar dessa iakttagelser så att det individuella bostadsstödet visserligen har möjliggjort för hushåll med låg ekonomisk bärkraft att höja sin bostadsstandard i ungefär samma takt som de resursstarkare hushållen har gjort, men

att de senares preferenser för en god bostad har varit så starka att de satsat förhållandevis mer av sina inkomstökningar på bostaden än vad de resurssvagare har mäktat göra. Bostadsbidragen har alltså fungerat väsentligen så, att de motverkat en ökning av ojämlikheten i bostadsstandard men de har inte varit tillräckliga för att öka jämlikheten.

Enförälderfamiljerna har fått kraftigt förbättrade bostadsförhållanden under senare år. Först och främst tycks de ha kunnat skaffa sig egna bostäder i en utsträckning som inte var möjlig när bostadsbristen var som svårast. Dessutom har deras utrymmesstandard ökat påtagligt, i flerfamiljshusbeståndet med 19 % från år 1969 till år 1973. Detta innebär dock inte att deras bostadsstandard har blivit högre än andra hushålls.

Det är uppenbart att bostadstilläggen har betytt mycket för denna utveckling. De allra flesta enförälderfamiljer har bostadstillägg. Sambandet mellan inkomst och utrymmesstandard resp bostadsutgift är starkt i de mera vanligt förekommande inkomstlägena, vilket kan tolkas så att enförälderfamiljerna överlag är mottagliga för den stimulans som bostadstilläggen med sin nuvarande konstruktion ger.

Skillnaden mellan enförälder- och tvåförälderfamiljer därvidlag torde bero på att försörjningsbördan vid en och samma inkomst är så väsentligt olika. Bostadstillägg utgår däremot med samma belopp, och efter 1 januari 1974 t o m med högre belopp för enförälderfamiljen än för tvåförälderfamiljen vid lika stor inkomst.

När det gäller *hushåll utan barn* har till helt nyligen den enda bostadsbidragsform som funnits varit de kommunala bostadstilläggen till folkpension.

Bostadstillägg till hushåll utan barn infördes, som tidigare nämnts, den 1 januari 1974. Det finns inte några statistiska data som belyser effekten av detta. Antalet tilläggstagare är litet, mindre än 60 000. Tilläggen utgår, liksom för barnfamiljerna, i inkomstlägen, där benägenheten att använda en inkomstökning till att höja bostadsstandarden är mycket liten.

De kommunala bostadstilläggen till pensionärer har hittills utgått endast vid mycket låga inkomster. Antalet bidragstagare har dock varit stort. Den 1 januari 1975 mildrades avtrappningsreglerna för inkomstprövningen, vilket kommer att öka kretsen av tilläggstagare.

Sambandet mellan inkomst och bostadsstandard resp bostadsutgift är svagt för ålderspensionärerna i de vanligare inkomstlägena men ökar längre upp på inkomstskalan. Eftersom bostadstilläggen i flertalet kommuner är utformade så att de täcker hela hyran upp till en viss nivå blir en standardförbättring som inte överstiger denna billig för hushåll som endast har sin folkpension att leva av. En standardförbättring som överstiger den garanterade nivån blir däremot dyr och oöverstiglig för dem som inte har några inkomsttillskott utöver folkpensionen.

De flesta pensionärshushåll bor redan nu i lägenheter som uppfyller de aktuella standardkraven. Det kan knappast vara ekonomiska skäl som hindrar dem som har dåliga bostäder från att förbättra sin situation. Snarare torde det vara en obenägenhet att flytta eller att underkasta sig det arbete som följer med en upprustning av lägenheten.

10 Effekter av nuvarande bostadsbidrag och vissa förutsättningar för förändringar

10.1 Dagens mål för bostadsbidragen

10.1.1 *Bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn*

När *bostadstilläggen till barnfamiljer* infördes år 1968 angavs två motiv härför, dels ett fördelningspolitiskt, dels ett specifikt bostadspolitiskt. Stödet skulle inriktas så att det fick sin största effekt för familjer med flera barn, enförälderfamiljer och familjer med låga inkomster. Det bostadspolitiska syftet sammanföll med det som styrde inriktningen av familjebostadsbidragen från 1940-talet. Ambitionsnivån var till en början också densamma. Stödet skulle stimulera hushållen att flytta till moderna bostäder av en sådan storlek att inte mer än två personer behövde dela rum och att köket kunde vara fritt från sovplatser. Beträffande den hyresanknutna delen av tillägget framhöll föredragande statsrådet att det borde kunna öppna en väg för barnfamiljer med lägre inkomster att flytta in i lägenheter som ger tillgång till en god boendeservice.

Eftersom den angivna utrymmesnivån hade uppnåtts av de allra flesta redan år 1968 kom stödets fördelningspolitiska inriktning att dominera under de första åren.

År 1972 höjdes ambitionsnivån vad gällde bostadsstandarden. Bostadstilläggen utformades så att de skulle stimulera en utrymmesstandard som innebar att såväl kök som vardagsrum kunde vara fria från sovplatser och att inte fler än två personer behövde dela sovrum.

Bidragens bostadspolitiska inriktning blev genom den höjda ambitionsnivån mera uttalad. En allt större andel av anslaget till bostadstilläggen har också kommit att avse den hyresanknutna bidragsdelen.

Då riksdagen år 1973 beslöt att utvidga bostadstilläggssystemet till att omfatta också *hushåll utan barn* var det bostadspolitiska syftet det dominerande. Det framhölls i proposition 1973:1, bil 7, att en förhållandevis stor andel av hushållen utan barn, särskilt enpersonshushållen, saknade moderna lägenheter. Föredragande statsrådet menade att utvecklingen på bostadsmarknaden hade ökat möjligheterna att erbjuda även personer utan barn lägenheter i nyproduktionen. Förutsättningarna att förbättra hushållsstrukturen i nybyggda bostadsområden så att också barnlösa hushåll flyttade dit skulle öka om ett ekonomiskt stöd utgick även till hushåll utan barn. Riksdagen delade denna uppfattning.

10.1.2 *Bostadstillägg till pensionärer*

Bostadstilläggen till pensionärer har undergått en utveckling likartad den som gällt för bostadstilläggen till barnfamiljer. De var från början en ren inkomstförstärkning. Under senare år har tilläggen i allt fler kommuner knutits till pensionärernas bostadsutgifter och därigenom ökat deras möjligheter att bo i moderna lägenheter.

I Svenska kommunförbundets cirkulär 1968 nr 119 lades fast en målsättning för tilläggen. Där sägs att tillägget – förutom att stimulera pensionärerna att söka skaffa sig lättskötta och moderna bostäder, vilket i sin tur minskar belastningen på t ex den s k öppna åldringsvården – bör ge största möjliga grupp folkpensionärer täckning av den verkliga bostadskostnaden. Detta bör kunna åstadkommas till en rimlig kostnad för kommunerna och med en rimlig administrativ belastning för kommunerna. Kommunförbundet har nyligen kompletterat denna målsättning med ett uttalande om att reglerna för de kommunala bostadstilläggen bör vara så konstruerade att de ger pensionären möjlighet att bo kvar i sin invanda miljö.

10.1.3 *Bostadstillägg till handikappade*

Enligt kommunförbundets normalgrunder för kommunala bostadstillägg till handikappade är syftet att stimulera de handikappade att söka sig lättskötta och ändamålsenliga bostäder. Tillägget skall ge handikappade med begränsade ekonomiska resurser möjligheter att hyra sådana bostäder som är lämpliga med hänsyn till handikappet.

Den främsta anledningen till att en bidragsform införts särskilt för handikappade synes vara att den specialinredning, extra yta m m som kan behövas med hänsyn till handikappet i varje särskilt fall kan öka hyran på ett sätt som det inte går att ta hänsyn till i de vanliga bostadstilläggsformerna.

10.2 Hur fungerar bostadsbidragen mot uppställda mål?

10.2.1 *Inledning*

Vi har i föregående kapitel redovisat statistiska uppgifter som belyser bostadsbidragens hittillsvarande effekter och vad vi kan vänta oss i framtiden vid oförändrad bidragsutformning.

Bostadsbristen har minskat och på många orter helt försvunnit. Enförälderfamiljer och ensamstående som under bostadsbristens dagar mötte stora svårigheter att få tag i egna lägenheter har de senaste åren etablerat sig på bostadsmarknaden i rask takt.

Stora förbättringar har skett av hushållens utrymmesstandard. Det gäller i alla inkomstlägen och för såväl större som mindre hushåll.

Antalet lägenheter som inte uppfyller dagens krav på modernitet har kraftigt minskat. På senare år har problemet med låg utrustningsstandard varit en fråga huvudsakligen för de små hushållen.

Vi menar att de olika formerna av bostadsbidrag verksamt har bidragit till den förbättring som har skett.

10.2.2 *Bostadstillägg till barnfamiljer*

Barnantal och hushållstyp

Om man ser enbart till bostadsstödets fördelning på olika hushållstyper är det uppenbart att bidragsreglerna är utformade så att stödet fungerar enligt intentionerna. Det relativa antalet hushåll med bostadstillägg ökar starkt med antalet barn i familjerna och det är också avsevärt större bland enförälder- än bland tvåförälderfamiljer.

Inkomster

I avsnitt 9.2 visade vi att bostadstilläggen i hög grad styrs till dem som har låg inkomst. Om det använda måttet på inkomsten kan anses spegla den aktuella inkomstsituationen på ett nöjaktigt sätt bortser vi från i detta sammanhang. Den frågan kommer att behandlas i det följande.

Det förefaller också som om praktiskt taget alla barnfamiljer vilka med hänsyn till inkomsten kan vara berättigade till bidrag har det.

Det förhållandet att bostadstilläggssystemet har en tydlig låginkomstprofil är emellertid inte tillräckligt för att man skall kunna hävda att tilläggen till alla delar styrs till hushåll med låg ekonomisk bärkraft. "Låg inkomst" kan, då man avser hushållsinkomster, inte anges med ett för alla lika belopp, utan måste, om det skall spegla den ekonomiska bärkraften, ses i relation till hur många som skall leva på inkomsten i fråga.

Olikheter i skatteuttag och när det gäller kostnader för barnomsorg och för förvärvsarbete m m medför också att den ekonomiska bärkraften kan vara olika för hushåll i olika levnadsomständigheter även om inkomsten är densamma. Vi skall vidareutveckla detta resonemang i avsnittet 10.4.3.

Om man med "låg inkomst" menar låg disponibel inkomst per capita måste man enligt vår mening ifrågasätta om de nuvarande bostadstilläggen har en alltigenom effektiv inriktning. Vi ser ju också att trångboddheten är särskilt utbredd bland hushåll med stor försörjningsbörda.

Bidragsbelopp

Stödets allmänna utformning med en övre hyresgräns som är anpassad till varje hushållstyps lägenhetsbehov är riktig med hänsyn till bostadsstödets intentioner. Den gör en prisökning upp till den övre gränsen billig för hushållen.

De olika nedre hyresgränserna för enförälder- och tvåförälderfamiljer ger däremot mindre tillfredsställande effekter. De medför att vid samma inkomst och samma hyra enförälderfamiljen i de flesta fall får ett högre bidragsbelopp än tvåförälderfamiljen, och detta trots att enförälderfamil-

jens ekonomiska bärkraft är högre, eftersom det är färre personer som skall leva på inkomsten i fråga.

Det kan vidare ifrågasättas om det är riktigt med hyresgränser som inte tar hänsyn till olikheter i prisnivå mellan orter, årgångar av hus etc.

Värt att observera är också det förhållandet att höga bostadskostnader i stor utsträckning kan återföras på småhus med äganderätt.

Tilläggens bostadspolitiska effekt

Bostadstilläggen består av ett allmänt konsumtionsstöd – det statliga tillägget – och ett hyresanknutet stöd – det statskommunala tillägget.

Den förstnämnda delen av stödet ökar inte direkt hushållens möjligheter att efterfråga bostäder men medverkar indirekt, genom att öka hushållens betalningsförmåga, till att de blir mottagliga för det hyresanknutna stödets stimulerande påverkan.

Den hyresanknutna delen medför att en prisökning inom det intervall som omfattas av tillägget blir billig för hushållen men en ökning därutöver kostsam. Den bidrar alltså till att höja hushållens efterfrågan. Situationen i dag är emellertid att flertalet hushåll redan bor med den utrymmesstandard som stödet är avsett att möjliggöra. Därmed har dess standardhöjande stimulans minskat och stödet mer börjat få karaktären av ett allmänt konsumtionsstöd. Alltjämt har det dock en bostadspolitisk funktion därigenom att det ger ett skydd för att prisökningar som följer av allmänna hyreshöjningar endast till liten del drabbar hushållen. De ger alltså ett kostnadsskydd vid oförändrad standard.

För de barnfamiljer som alltjämt är trångbodda har bostadstilläggen emellertid inte gett en tillräcklig stimulans. Ekonomiska faktorer torde vara den viktigaste förklaringen till detta. Majoriteten av dessa hushåll har så låg ekonomisk bärkraft att de inte anser det möjligt att själva prestera den merkostnad som följer med flyttningen till en större, och dyrare, lägenhet.

Förutom den högre hyran tillkommer flyttningskostnader och ofta också kostnader för inköp av möbler och annan inredning. Bakom denna mindre benägenhet att flytta kan också i en hel del fall ligga vetskapen om att bostadstillägget kommer att dras in inom viss tid på grund av att barnen snart blir för gamla för att berättiga till bidrag. Detta skäl har nämnts av de kommunala organ som vi varit i kontakt med inför arbetet med bostadstilläggsfrågan.

För familjer med mer än två barn tillkommer det problemet att de möter stora svårigheter att tillgodose sitt utrymmesbehov bland lägenheter som upplåts med hyres- eller bostadsrätt. Lägenheter med så många rum som de behöver byggs sedan ett antal år tillbaka nästan uteslutande med äganderätt, vilket ställer krav på stabil ekonomi och möjligheter att göra en egen kapitalinsats.

10.2.3 *Bostadstillägg till hushåll utan barn*

Stödet till hushåll utan barn har ännu så länge endast fått en mindre räckvidd och har varit i funktion under så kort tid att det inte är möjligt att avläsa några egentliga effekter av det. Uppenbarligen har det varit svårt att nå ut med information om bidragen till dem som skulle vara berättigade att uppbära dem.

Tilläggens allmänna inriktning mot hushåll med låga inkomster är dock tydlig. Mer än två tredjedelar av de hushåll som fick bidrag i december 1974 hade inkomster som berättigade dem till fullt bidrag.

Det är svårt att mera allmänt bedöma vilken stimulanseffekt i fråga om bostadsstandard som bostadstilläggen kan ge låginkomsttagare utan barn. Det förefaller sannolikt att stödet med den nuvarande ambitionsnivån främst ger en ren inkomstförstärkning och endast marginellt stimulerar hushållen att förbättra sin standard. Möjligheterna att med bostadstilläggens hjälp avskaffa den kvardröjande trångboddheten bland tvåpersonshushållen bedömer vi som små. För ettpersonshushållen är utrymmet för förbättringar inom tilläggens ram litet. Det gäller främst flyttning från en omodern eller halvmodern lägenhet till en fullt modern. Skälen för att hushåll utan barn inte har en tillfredsställande bostadsstandard torde dessutom i många fall inte vara enbart eller kanske ens främst ekonomiska.

Däremot kan stödet, enligt vår bedömning, möjligen komma att medverka till att ungdomar skaffar sig egna lägenheter i ökande utsträckning.

Tilläggen ger vidare genom sin konstruktion ett skydd vid hyreshöjningar.

10.2.4 *Bostadstillägg till pensionärer*

De kommunala bostadstilläggen till folkpension har en stor räckvidd. Omkring hälften av alla folkpensionärer har sådana idag.

Stora skillnader finns mellan kommunerna vad gäller både tilläggens konstruktion och storleken på de belopp som betalas ut. Detta gör att också de bostadspolitiska effekterna av tilläggen är olika från kommun till kommun.

I de kommuner där stödet utgår med ett belopp lika stort för alla måste det betraktas som en ren förstärkning av pensionen. I den mån pensionären redan har tillfredsställande bostadsförhållanden medverkar stödet i någon mån till hans möjligheter att behålla sin bostad vid övergången till pensionsåldern. Är förhållandena mindre bra kan stödet knappast ge något incitament till en förändring. Konstruktionen med ett belopp lika för alla förekommer huvudsakligen i mindre kommuner, där de flesta hushållen bor i egna småhus. I dessa fall är förbättringslånen den stödform som kan väntas ge den bästa effekten med hänsyn till de mål i fråga om bostädernas standard som i dag utgör riktmärket för bostadspolitiken.

I kommuner där tilläggen har en anknytning till bostadens pris beror

deras effekter i stor utsträckning på de utgående beloppens anpassning till prisnivån inom kommunen. I flertalet kommuner torde dock bidragen vara satta så att de ger möjligheter att hyra en modern lägenhet av tillräcklig storlek. De ger då också pensionären möjligheter att bo kvar i sin lägenhet, om dess storlek inte lägger hinder i vägen.

10.2.5 *Bostadstillägg till handikappade*

Bostadstilläggen till handikappade är en speciell form av bidrag som tillkommit vid sidan om de kommunala bostadstilläggen till pensionärer och innan hushåll utan barn blev berättigade till tillägg.

Syftet med tilläggen torde främjas väl med den konstruktion de har. Eftersom de utgår i så begränsad omfattning synes det dock troligt att åtskilliga handikappade som skulle vara berättigade till dem inte känner till denna rätt. Viss restriktivitet i bedömningen av behovet av stöd torde också vara en anledning till att åtskilliga handikappade inte erhållit bidraget i fråga. Det bör dock i sammanhanget nämnas att en del kommuner ger motsvarande stöd inom ramen för bostadstilläggen till pensionärer.

Behovet av en särskild stödform för handikappade kan ifrågasättas med hänsyn till att numera alla låginkomsttagare omfattas av någon form av bostadsstöd. Däremot synes det angeläget att de befintliga stödformerna innefattar möjligheter att ta speciell hänsyn till de högre bostadskostnader som handikappade människor åsamkas genom att de behöver extra utrustning i lägenheten och i regel också större ytor, ibland också något rum utöver vad som anses nödvändigt för ett hushåll av motsvarande storlek, där ingen medlem är handikappad.

10.3 Problem inom de olika bostadsbidragssystemen

Det har riktats kritik från skilda håll mot de olika bostadstilläggssystemen på grund av flera problem och brister av administrativ och teknisk natur, bl a vid besök som vi har gjort i vissa kommuner. Vi skall här kortfattat redogöra för dessa brister. I kapitel 11 kommer vi att pröva möjligheterna att bemästra dem och på vissa punkter lämna förslag till förändringar av gällande bestämmelser, handläggningsrutiner o d.

10.3.1 *Ansvariga organ*

De olika bidragssystemen administreras i dag av skilda organ. Detta försvårar överblicken och samordningen och skapar också problem för allmänheten.

Ansvariga organ vad gäller de statliga och statskommunala bostadstilläggen till barnfamiljer och låginkomsttagare utan barn är bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna samt kommunernas förmedlingsorgan.

För de kommunala bostadstilläggen till folkpension svarar försäkringskassorna, riksförsäkringsverket och som högsta instans försäkringsdom-

stolen.

De kommunala bostadstilläggen till handikappade administreras helt av kommunerna, vanligtvis av socialförvaltningen.

Frågan om administrationen av de statliga och statskommunala bostadstilläggen har tidigare berörts av såväl familjepolitiska kommittén (SOU 1972:34) som bostadstilläggsgruppen (Ds B 1974:1). Familjepolitiska kommittén förordade att försäkringskassorna skulle få ta hand om administrationen med motiveringen att de redan var och i en nära framtid skulle bli ansvariga för ytterligare ett antal stödformer inom familjepolitikens ram. Remissopinionen i frågan var splittrad. Bostadsstyrelsen och flertalet övriga remissinstanser med direkt anknytning till bostadsfrågorna avstyrkte. Kommunförbundet, statskontoret och riksrevisionsverket m fl tillstyrkte. De förra åberopade bostadstilläggens betydelse som bostadspolitiskt instrument som skäl för att administrationen borde ligga hos organ som sysslar med bostadspolitiska frågor. De senare anförde rationaliseringar och kostnadsbesparingar som motiv.

Bostadstilläggsgruppen som fick i uppdrag att överväga frågan vidare ansåg sig inte böra föreslå någon ändring med hänsyn till att bostadstilläggens framtida utformning var under utredning. Men man betonade önskvärdheten av att kommunernas databehandling samordnades i långt högre grad än som dittills hade skett.

I proposition 1974:150 instämde departementschefen i bostadstilläggsgruppens uttalanden. Han framhöll också angelägenheten av att finna former för administrationen som så långt möjligt nedbringade kostnaderna. Men han ansåg det också värdefullt att kommunala nämnder och förtroendemän med ansvar för bostadsfrågorna hade en nära kontakt med verksamheten kring bostadstilläggen.

10.3.2 *Administrativa rutiner*

Ansökningsförfarandet anses vålla allmänheten stora svårigheter. Det gäller främst de statliga och statskommunala bostadstilläggen. Blanketterna är alltför detaljerade och svåröverskådliga, vilket i sin tur till stor del beror på bidragsvillkoren.

Också de handläggande myndigheterna har framfört kritik mot rutinerna vid ansökningen. Därvidlag är bedömningen densamma för samtliga tilläggssystem. Allmänhetens svårigheter att lämna uppgifter enligt de uppgjorda blanketterna förorsakar myndigheterna mycket arbete, eftersom kompletteringar och kontroller måste göras. Beräkningen av bostadsutgifterna när det gäller egnahem är tidsödande. Inkomstuppgifterna är många gånger svårkontrollerade. Det är också svårt att kontrollera förmögenhetsuppgifterna, eftersom dessa i fråga om mindre förmögenheter inte förs över på taxeringsbanden. Att ansökningarna om statiigt och statskommunalt bostadstiliägg måste göras årligen anses onödigt. Det innebär mycket arbete och en ojämn arbetsbelastning, eftersom prövningen skall göras under kort tid i slutet av varje år.

Ett stort antal *omprövningar* av de statliga och statskommunala bostadstilläggen görs varje år, vilket innebär en betydande arbetsbelast-

ning för kommunerna. Varje förändring av ett hushålls sammansättning, byte av lägenhet, väsentligt ändrade inkomstförhållanden, förändringar i bostadskostnader m m utgör motiv för att ansöka om ändrade bidragsbelopp. Också nyansökningar lämnas under löpande kalenderår när rätt till bidrag uppkommer.

Omprövningarna föranleder inte ändringar kontinuerligt utan i vissa fall vid närmast följande månadsskifte, i andra vid följande kvartalsskifte. Också detta gör arbetsbelastningen ojämn hos de handläggande myndigheterna.

Stora problem vållar, enligt kommunernas uttalanden, de generösa möjligheter som finns att få statliga och statskommunala tillägg *retroaktivt*. För närvarande kan bidrag utgå för tid upp till ett år före det kvartal under vilket ansökan inkom till förmedlingsorganet. Därigenom berörs vanligtvis mer än ett bidragsår, vilket medför svårigheter när det gäller att basera tillägget på rätt hyra och likaså vid inkomstprövningen.

För närvarande utbetalas inte statliga och statskommunala bidrag som understiger 10 kr per månad. Utbetalningar av små belopp är arbetskrävande, varför förslag har framförts om att gränsen skall höjas. I fråga om bostadstilläggen till pensionärer uppkommer normalt inte denna problematik, eftersom tilläggen utbetalas tillsammans med folkpensionen.

10.3.3 *Inkomstprövningen*

Med inkomstprövningsreglerna är flera problem förknippade. De gäller det använda inkomstbegreppets funktion som mätare av hushållens ekonomiska bärkraft. De gäller vidare bl a inkomstens aktualitet och de sambeskattningseffekter som de tillämpade reglerna medför när det gäller sammanboende vuxna.

Inkomsten som mätare av ekonomisk bärkraft

Vid inkomstprövningen av statliga och statskommunala bostadstillägg används den taxerade inkomsten. För makar och vissa sammanboende prövas bidraget mot deras gemensamma inkomst. Har avdrag gjorts för underskott i förvärvskälla läggs till den taxerade inkomsten den del av underskottet som överstiger 4 000 kr. Likaså skall 20 % av den del av förmögenheten som överstiger visst belopp, för närvarande 50 000 kr, läggas till inkomsten.

Vid prövningen av behovet av kommunala bostadstillägg till pensionärer och till handikappade används en beräknad inkomst för det närmaste året. Till denna läggs viss del av förmögenheten, för närvarande 10 % av förmögenhet över 75 000 kr för ensamstående resp 120 000 kr för makar.

Den ekonomiska bärkraften kan emellertid variera rätt mycket mellan hushåll som har en och samma inkomst i den här ovan redovisade meningen. Den skiljer sig åt med hänsyn till hur många personer som

skall leva på inkomsten. Skatteuttaget är olika beroende på om det är en eller två personer som förvärvat inkomsten. Också kostnaderna för att förvärva inkomsten blir i de båda fallen olika. Har hushållet barn i förskole- eller lågstadieåldern tillkommer barnomsorgskostnader om föräldrarna förvärvsarbetar eller studerar.

Hushållen kan också få transfereringar av såväl allmän som privat karaktär. Vissa av dem är sedan år 1974 beskattade och kommer därför att beaktas vid inkomstprövningen i framtiden. Andra är inte beskattade. Detta är fallet t ex beträffande barnpensioner, bidragsförskott och underhållsbidrag. Studiebidragssystemet ger ekonomiskt stöd, huvudsakligen i form av lån.

Inkomstens aktualitet

När det gäller kommunala bostadstillägg till pensionärer och till handikappade prövas bidragsbehovet mot en beräknad framtida inkomst. Kravet på aktualitet i inkomstuppgifterna är därigenom tillgodosett. Behovet av bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn prövas däremot mot den taxerade inkomsten, vilken avser inkomstförhållandena två år före bidragsåret. Normala förändringar som sker under dessa två år skapar inte några problem, eftersom bidragsstorleken och inkomstprövningsreglerna har anpassats härtill. Det är förändringar i inkomsten som avviker från de mer normala som ansetts leda till stora orättvisor. Bostadstilläggsgruppen visade att förändringarna under två år kan vara ganska olika för de hushåll som hade tillägg ett visst år. Omkring en tredjedel av hushållen hade ökningar på ca 10 000 kr, för 18 % var ökningen 15 000 kr och för 10 % 20 000 kr. I 19 % av fallen hade inkomsterna minskat.

Regler finns numera som gör det möjligt att beakta väsentliga inkomstförändringar som sker i såväl positiv som negativ riktning. Bestämmelserna är emellertid så utformade att de rymmer möjligheter till väsentligt olika bidragsbelopp vid en och samma inkomst det år som bidraget utgår. Det föreligger också vissa svårigheter för den bidragsbeviljande myndigheten att få kännedom om inträffade förändringar. Därför har bostadsstyrelsen, efter förslag från bostadstilläggsgruppen, fått i uppdrag att utveckla ett system med aviseringar från försäkringskassorna av förändringar i den sjukpenninggrundande inkomsten. Sådana uppgifter skall kunna användas i kontrollsyfte.

Effekter av sammanläggning av inkomster

Genom att sammanboendes inkomster läggs samman vid inkomstprövningen uppstår i realiteten effekter som inte står i överensstämmelse med den allmänna strävan att betrakta vuxna människor som självständiga i ekonomiskt avseende. Denna nackdel är särskilt påtaglig när det gäller de statliga och statskommunala bostadstilläggen men den finns, fastän i mindre grad, också när det gäller kommunala bostadstillägg till såväl handikappade som pensionärer.

10.3.4 *Beräkningen av den bidragsgrundande bostadskostnaden*

För hyres- och bostadsrättslägenheter utgör den utgående hyran resp årsavgiften i alla tre bidragssystemen det huvudsakliga underlaget för beräkning av den bidragsberättigade bostadskostnaden.

För småhusägare beräknas bostadsutgiften enligt vissa schabloner, vilka skiljer sig åt systemen emellan. Reglerna betraktas som krångliga att tillämpa. De anses inte heller ge rättvisande resultat. Bl a har bostadsstyrelsens schablon beträffande beräkning av driftkostnad utsatts för kritik. Den baseras nu på en viss procent av taxeringsvärdet, vilket anses missgynna bidragstagare i äldre hus och i hus i orter med låga taxeringsvärden.

I princip är det i alla bostadstilläggssystemen den vid ansökningstillfället gällande bostadsutgiften som beaktas vid beräkningen av tilläggets storlek. De som uppbär kommunala bostadstillägg till pensionärer och handikappade får själva anmäla om ändringar i hyran skett, varvid tillägget anpassas till den nya kostnaden. I fråga om de statskommunala bostadstilläggen får kommunerna själva avgöra om omprövning av tilläggen i sådana fall skall ske under löpande år. Praxis skiftar mellan kommunerna när det gäller att använda denna möjlighet. Det är svårt för allmänheten att förstå att praxis kan vara olika. Å andra sidan medför omprövningar merarbete för kommunerna. Bostadsstyrelsen föreslog i sina petita för budgetåret 1974/75 att kommunerna skulle åläggas skyldighet att ompröva bostadstilläggen under löpande år, när hyresförändringar hade skett. Departementschefen ville i avvaktan på boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas översyn av bl a bostadstilläggens administration inte utfärda bindande föreskrifter. Han ansåg sig emellertid kunna förutsätta att kommunerna i sin bedömning lade stor vikt vid de boendes behov (prop. 1974:1, bil 14).

10.3.5 *Åldersgränser*

För närvarande kan statskommunala bostadstillägg utgå till hushåll utan barn om minst en i hushållet är över 20 år. När synnerliga skäl föreligger kan åldersgränsen sättas lägre. Denna undantagsmöjlighet tillämpas olika kommunerna emellan.

Statliga och statskommunala bostadstillägg till barnfamiljer utgår i princip för barn upp till 17 år. Den statskommunala delen kan utgå längre tid, om förlängt barnbidrag eller studiehjälp utgår för barnet i fråga. De kontroller som måste göras för att bidrag skall beviljas i sådana fall är i hög grad arbetskrävande för kommunerna.

Förslag har väckts från flera håll om att en enhetlig åldersgräns på 18 år skulle införas. Statliga och statskommunala bostadstillägg skulle alltså kunna utgå för barn upp till 18 år, varefter möjlighet skulle finnas att få bidrag som ensamstående eller sammanboende vuxen.

10.3.6 *Sammanboendebegreppet*

De nuvarande reglerna för gifta resp sammanboende icke gifta innebär problem vid beräkningen av statskommunala bostadstillägg. Både inkomstprövningen och beräkningen av bostadskostnadens storlek påverkas av om två vuxna som delar lägenhet behandlas som gifta eller inte.

Enligt de regler som infördes 1 januari 1975 får bidragssökande man och kvinna som inte är gifta i vissa fall själva avgöra om de vill betraktas som sammanboende eller inte. Reglerna har kritiserats från kommunalt håll därför att de anses vara alltför generösa och leda till otillfredsställande resultat.

10.3.7 *Samordningen mellan de olika formerna av bostadstillägg*

För närvarande föreligger stora skillnader mellan kommunerna vad gäller deras bostadsbidrag till pensionärer. Skillnaderna i belopp kan vara avsevärda mellan närbelägna kommuner, vilket upplevs som orättvist. Detsamma är förhållandet vad gäller kommunala bostadstillägg till handikappade.

Stark kritik har också riktats mot bristen på samordning framför allt mellan de statskommunala bostadstilläggen till hushåll utan barn och de kommunala bostadstilläggen till pensionärer. Den har kommit att uppfattas särskilt besvärande av yngre pensionärer, dvs förtidspensionärer och personer som uppbär sjukbidrag. Dessa som får sitt behov av bostadstillägg prövat enligt de bestämmelser som gäller för kommunala bostadstillägg till pensionärer kan, om de uppbär viss sidoinkomst till sin pension, t ex om de är deltidspensionärer, komma i ett sämre läge än andra låginkomsttagare.

Bristerna i samordning kan komma att vålla än större irritation i en framtid, då möjligheterna blir större att välja pensionsålder och att successivt trappa ned sin yrkesverksamhet och under tiden uppbära deltidspension.

10.4 Vissa förutsättningar för förändringar av bostadsbidragen

10.4.1 *Framtida befolkningsutveckling och utveckling av hushållstyper*

I kapitel 5 har vi återgett uppgifter ur statistiska centralbyråns senaste befolkningsprognos och försökt att med utgångspunkt däri och i utvecklingen under ett antal år bakåt i tiden bedöma hur hushållsbildningen kan komma att utvecklas i framtiden. Vårt planeringsperspektiv har därvid varit 1980-talets mitt. Vi skall här sammanfatta resultaten av våra bedömningar.

Folkökningen kan väntas bli svag, i genomsnitt 10 000–25 000 personer per år. Ökningen kommer att fördelas ojämnt på åldersgrupper. Störst kommer tillväxten av allt att döma att bli i åldersklasserna 30–44 år och 65 år och däröver. I åldern 20–29 år, där hushållsbildningen är stor, kommer antalet personer att minska kraftigt. Detsamma blir fallet

beträffande personer i åldern 45–64 år. Antalet barn och ungdomar, upp till 20 år, väntas öka något fram till år 1980 men minskar sannolikt på 1980-talet.

Tendenserna framstår som tämligen säkra men förändringarnas storlek kan inte anges med någon högre grad av precision, främst beroende på att det är svårt att bedöma hur immigrationen kommer att utvecklas.

Om utvecklingen blir den som vi här beskrivit blir underlaget för hushållsbildning svagare än tidigare. Bostadsefterfrågans inriktning förändras. De åldersgrupper som ökar i antal har ett växande behov av service. Bland de äldre finns en stark önskan om att kunna bo kvar i egna lägenheter i en miljö som de känner väl. De medelålders hushållen, i åldern 30–44 år, har i allmänhet en stabil ekonomi och efterfrågar förhållandevis stora bostäder, eftersom de består av många personer.

Befolkningsutvecklingen ger underlag för en ökning i antalet hushåll av storleken 10 000–40 000 hushåll per år. Den stora skillnaden hänger till en del samman med osäkerheten i fråga om immigrationen. Men också hushållskvoternas utveckling är oviss. Främst är det för de yngre åldrarna som osäkerheten är stor. Olika faktorer kan inverka på i vilken utsträckning som unga människor väljer att skaffa sig egna lägenheter. Möjligheterna att få utbildning och arbete på hemorten är en sådan faktor. Ekonomiska realiteter är en annan. Därför kan ett bostadsbidrag givetvis påverka utvecklingen.

I fråga om utvecklingen av olika hushållstyper har vi funnit följande.

Antalet familjer med barn under 18 år kommer att bli tämligen oförändrat under den närmaste tioårsperioden. Inte heller hushållens fördelning efter antal barn kommer att undergå någon nämnvärd förändring. Däremot förefaller det sannolikt att andelen och antalet enförälderfamiljer kommer att öka rätt avsevärt. Detta får givetvis konsekvenser både vad gäller behovet av service och av att skapa goda förutsättningar för båda föräldrarna att umgås med sina barn.

De hushållstyper som kommer att öka mest i antal är de ensamboende och tvåpersonshushållen, i regel makar och andra sammanboende med gemensam ekonomi. Det är därvid fråga huvudsakligen om sådana hushåll som tidigare bestått av fler medlemmar. Dessa hushåll kommer troligen att vilja behålla de lägenheter de bott i, när hushållet var större. Pensionärshushållen kommer att uppgå till drygt 1 milj år 1985. Ensamboende pensionärer kan uppskattas öka med 13 000–15 000 i genomsnitt per år och tvåpersonshushållen med inemot 5 000. Inom gruppen ökar de äldre betydligt mer än de som är under 75 år.

10.4.2 *Framtida inkomst- och boendeförhållanden för olika hushållsgrupper*

Under många år har boendeförhållandena successivt förbättrats för det stora flertalet människor. Den bostadspolitik som förts har verksamt bidragit härtill. Men även det förhållandet att hushållens ekonomiska bärkraft har ökat har varit en pådrivande kraft. Hur boendeförhållandena kommer att utvecklas i framtiden beror likaledes av såväl inkomstutveck-

ling och inkomstfördelning som generella och selektiva bostadspolitiska åtgärder. Av grundläggande betydelse är hur priserna på bostäder kommer att utvecklas i förhållande till priserna på andra nyttigheter.

I kapitel 5 har vi sökt bedöma vilka anspråk som hushållen kan komma att ställa på bostadsbeståndet inom en 10-årsperiod, dvs fram till år 1985. Som utgångspunkt för bedömningen låg antagandet att de ekonomiska faktorer som bestämmer bostadskonsumtionens utveckling skulle komma att utvecklas på ungefär samma sätt som under de gångna åren. Den uppfattning vi gav uttryck för var att bostadsförhållandena kan väntas bli förbättrade i en sådan utsträckning att utrymmesstandarden genomsnittligt sett kommer att ligga avsevärt över nuvarande trångboddhetsnorm. Beståndet av omoderna och halvmoderna lägenheter kommer att vara nästan helt försvunnet om tio år.

Vi betonade emellertid att, även om standarden genomsnittligt sett rimligen skulle komma att öka rätt avsevärt, anledning fanns att vara vaksam över hur bostäderna fördelades. Dels gällde det att observera fördelningen mellan hushållen, så att inte vissa grupper fick en mycket hög utrymmesstandard medan andra förblev trångbodda. Vi pekade på familjer med barn som det största problemet i detta avseende. Dels var det, enligt vår bedömning, en fråga om hur bostadsbeståndet fördelades efter lägenheternas storlek. Sammansättningen av flerfamiljshusbeståndet är för närvarande mycket ogynnsam med hänsyn till såväl utrymmesbehovet på längre sikt som önskemålet om att undvika segregerade bostadsmiljöer. Nyproduktionens inriktning under senare år har tyvärr förstärkt segregationstendenserna.

Vi uppställde också vissa mål för bostadspolitiken i ett tioårigt perspektiv. Mot bakgrund av den utveckling som har skett menade vi att tyngdpunkten under de kommande åren borde läggas på bl a följande uppgifter:

att förbättra bostadsmiljön med avseende på såväl fysiska förhållanden som socialt innehåll och att därigenom bryta segregationstendenser,
att ytterligare förbättra utrymmesstandarden,
att åstadkomma en jämnare fördelning av såväl utrymme som miljöegenskaper.

Individuella bostadsbidrag kan vara viktiga instrument för att främja dessa mål.

Om de skall fylla denna funktion måste de vara utformade så att de möjliggör en bostadsstandard som överensstämmer med vad majoriteten av hushållen vill ha. Eftersom det ännu knappast är möjligt att iaktta något mättnadsvärde vad gäller utrymme och inte heller i fråga om andra kvaliteter, i synnerhet sådana med anknytning till närmiljön, är det sannolikt att de inkomststarkare kommer att fortsätta att höja sin standard när de får ökade ekonomiska möjligheter till detta. Bostadsbidragen måste anpassas härtill. För hushåll med sämre ekonomisk bärkraft ger bidragen i sin nuvarande utformning dock inte den tillräckliga stimulansen att följa de inkomststarkares konsumtionsutveckling, än mindre att minska de skillnader i bostadsstandard som nu föreligger. Fler-

talet hushåll som uppbär bostadsbidrag har redan utnyttjat större delen av de möjligheter till standardhöjning som bidragen ger. En ytterligare höjning blir dyrbar, eftersom den helt eller till stor del måste bekostas av hushållen själva.

Därför måste ett nytt, mer ambitiöst, etappmål nu ställas för bidragen.

De former av bostadsbidrag som finns i dag tar sikte på folkpensionärer, handikappade som behöver bostäder med kvaliteter utöver de vanligt förekommande, barnfamiljer med stor försörjningsbörda och låginkomsttagare i övrigt, såväl bland barnfamiljer som bland hushåll utan barn. Detta är grupper som av allt att döma också framgent kommer att vara i behov av ekonomiskt stöd för sitt boende. Hur stora dessa grupper kommer att bli kan vi inte bedöma idag. Det beror av en lång rad olika faktorer såsom lönepolitik, skattepolitik, socialpolitik och arbetsmarknadspolitik. Givetvis spelar utformningen av ett bostadsbidrag därutöver en väsentlig roll för hur många hushåll som faktiskt uppbär ett sådant.

När det gäller gruppen folkpensionärer talar mycket för att deras behov av särskilda bostadsbidrag kommer att minska. ATP byggs ut successivt och kommer att medföra att allt fler pensionärer får möjligheter att betala sina bostadskostnader med egna medel.

En motsatt verkan har möjligen det förhållandet att pensionsåldern nästa år sänks från 67 till 65 år. Genom pensionsålderskommitténs förslag om rörlig pensionsålder öppnas dessutom en möjlighet att efter eget bestämmande börja uppbära halv ålderspension från folkpensioneringen och ATP redan från 60 års ålder och att med uppräkning av pensionsbeloppet uppskjuta uttaget av den återstående delen till längst 70 års ålder. Vidare kan en kollektivavtalsreglerad delpension mellan 60 och 65 års ålder i förening med deltidsarbete bli aktuell. För närvarande kan dock inte något sägas om vilken omfattningen kan bli av den kombination av "deltidspension" och deltidsarbete som pensionsålderskommitténs förslag ger möjlighet till. I sammanhanget bör också framhållas att antalet förtidspensionärer, som är en stor grupp i åldrarna strax under 67 år, automatiskt minskar genom den lägre åldersgränsen för ålderspension liksom genom möjligheten att förskjuta pensioneringen och att kombinera pension och arbete.

Antalet personer över 65 år kommer även att öka, vilket ytterligare försvårar en bedömning av hur stora anspråk på bostadsbidrag som kommer att ställas från gruppen som helhet.

Bland de handikappade är det i dag få som uppbär de särskilda bidragen för bostad. Vi har tidigare framhållit att bättre information om rätten till bidrag sannolikt skulle öka kretsen av mottagare något. Däremot finns det knappast skäl att räkna med att anspråken på bidrag skulle öka som en följd av att gruppen blir större i framtiden. Utbyggnaden av pensionerna och handikappersättningen talar närmast för motsatsen.

När det gäller barnfamiljer är en viktig faktor i sammanhanget de möjligheter som finns att öka föräldrarnas förvärvsintensitet. Den beror främst av tillgången på arbetstillfällen på hemorten och på takten i utbyggnaden av kommunernas barnomsorg. Den bedömning som kan göras

är att det kommer att bli allt vanligare att föräldrarna förvärvsarbetar på heltid, även i tvåförälderfamiljerna. Det måste rimligen leda till att hushållsinkomsterna genomsnittligt sett ökar men också till att de utjämnas mellan hushållen. Behovet av bostadsbidrag borde minska som en följd av detta.

Övriga hushåll utan barn är en grupp, vars framtida storlek och behov av särskilda bostadsbidrag det är svårt att uttala sig om. Det har visat sig vara få som för närvarande har bidrag. En bättre information om bidragen skulle sannolikt öka kretsen av bidragsmottagare. Hur många ensamstående som med hänsyn till bidragens syfte att utjämna bostadsstandarden mellan hushåll med olika betalningsförmåga verkligen behöver ett bostadsstöd vet vi inte med säkerhet. Men vi bedömer situationen så, att antalet är och kommer att vara litet.

10.4.3 *Ekonomisk bärkraft*

Bestämmande för hushållens möjligheter att betala priset för en bostad av godtagbar standard i en god miljö är inte bara bruttoinkomstens storlek. Den ekonomiska bärkraften bestäms också av hur många personer som skall leva på inkomsten ifråga, hur gamla hushållsmedlemmarna är och också av storleken på skatt och olika slag av transfereringar. Av betydelse är därutöver hur många inkomsttagare som bidragit till hushållsinkomsten och hur den fördelar sig mellan inkomsttagarna.

Vi redovisade i vårt betänkande Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974: 17 och 18) en del uppgifter som belyste olika hushålls ekonomiska bärkraft och deras hyresbetalningsförmåga. Uppgifterna byggde på normerade kalkyler som gjorts med utgångspunkt i den ekonomiska standard som den s k socialhjälpsnormen garanterar. Uppgifterna avsåg förhållandena år 1972.

Vi har nu aktualiserat dessa kalkyler till att avse förhållandena år 1974 och också innefattat nya grupper i dem, nämligen pensionärer och personer som uppbär studiemedel. Förutsättningarna för kalkylerna och de fullständiga resultaten redovisas i bil H i SOU 1975:52. Här vill vi med en del exempel belysa hur stor inverkan som de nämnda faktorerna kan ha för hushållens förmåga att betala ett visst bostadspris.

Vi vill starkt understryka uppgifternas karaktär av normerade kalkyler. Det som vi här benämner hyresbetalningsförmåga är alltså inte detsamma som vad ett hushåll i motsvarande situation faktiskt betalar eller skulle vara villigt att betala för sin bostad. Betalningsviljan är vanligtvis lägre än "förmågan". I bil 9 i SOU 1974:18 har vi försökt bedöma relationen mellan "vilja" och "förmåga".

Hushållens storlek och sammansättning

Storleken av utgifterna för annat än bostad är beroende av försörjningsansvarets omfattning. Med de normer som ligger till grund för våra kal-

kyler uppgår dessa utgifter till

	Kr/år
för en vuxen	10 260
för två vuxna	15 300
för en vuxen och ett barn (0–9 år)	14 970
för två vuxna och ett barn (0–9 år)	19 320
för två vuxna och två barn (1 barn 0–9 år och 1 barn 10–15 år)	24 600
för två vuxna och tre barn (2 barn 0–9 år och 1 barn 10–15 år)	28 620

I samtliga fall har antagits att en vuxen har förvärvsarbete.

Barnens ålder inverkar också på utgifterna för annan konsumtion än bostaden. Ett litet barn förorsakar vanligtvis mindre utgifter än en tonåring. Skillnaden i utgifter för ett barn i åldern 0–9 år och ett i åldern 10–15 år uppskattas i kalkylerna till 1 260 kr per år. För ungdomar i åldern 16–19 år beräknas utgifterna vara 2 100 kr högre per år än för de mindre barnen.

Har hushållet enbart förvärvsarbetande vuxna och barnen är små tillkommer kostnader för barnomsorg. Enligt Kommunförbundets rekommendationer differentieras daghemstaxan efter föräldrarnas inkomst. Kalkylerna utgår från Kommunförbundets rekommendation. Många föräldrar tvingas dock, på grund av bristen på daghemsplatser, att betala högre avgifter för att kunna ordna barnomsorgen på privat väg.

Förvärvsarbetande och studerande personer har vissa kostnader för att kunna arbeta resp studera. Socialhjälpsnormen räknar med 2 700 kr per år för merkostnader för förvärvsarbete. Vi har räknat med samma merkostnad för den som studerar. För ensam pensionär och för två makar som båda är pensionärer bör därför beräknas utgifter för annat än bostad som är 2 700 kr lägre än det belopp som angetts för en vuxen resp två vuxna i ovanstående tablå.

Disponibel inkomst

Ett hushålls disponibla inkomst bestäms av dess bruttoinkomst minus skatt plus olika slag av transfereringar. Hushåll med en och samma bruttoinkomst kan skilja sig åt i fråga om disponibel inkomst, dels därför att skatteuttaget är olika stort, dels genom att transfereringarna är olika.

Skatteuttaget vid en och samma hushållsinkomst varierar dels beroende av hur många personer som har bidragit till inkomsten, dels hur den är fördelad mellan inkomsttagarna. Viss hänsyn tas också till försörjningsansvarets omfattning.

Vid en bruttoinkomst på 36 000 kr per år var skatteuttaget år 1974 följande:

	Kr/år
för en vuxen	13 300
för en vuxen med barn	9 600
för två vuxna, en förvärvsarbetande	10 800
för två vuxna, två förvärvsarbetande	
ena makens inkomst 10 000 kr,	
andra makens 26 000 kr	9 100
makarna har lika stora inkomster efter skatt	8 700

Pensionärer har vid motsvarande inkomst lägre skatt än andra inkomsttagare. Vid en bruttoinkomst (folkpension plus ATP) på 20 000 kr betalar en ensamstående pensionär ca 3 800 kr i skatt och den som förvärvsarbetar 5 400 kr. Två makar betalar ungefär 1 300 kr i skatt vid en inkomst på 20 000 kr om båda är pensionärer, men 3 600 om en av makarna förvärvsarbetar.

Studerande med studiemedel disponerar det utgående beloppet ograverat. De har därutöver möjlighet att ha en viss inkomst vid sidan av studiemedlen utan att dessa reduceras. Deras ekonomiska bärkraft blir därigenom högre än vad som gäller för en person som erhåller motsvarande belopp helt och hållet som inkomst av arbete. Det bör dock påpekas att större delen av studiemedlen så småningom måste betalas tillbaka.

De transfereringar som beaktas i våra kalkyler är avsedda att ge hushållen kompensation för de merkostnader som följer av att ha barn. Deras storlek står därför i direkt relation till hur många barn som finns i hushållet. Men de täcker endast en viss del av merkostnaderna. För enförälderfamiljer tillkommer ett underhållsbidrag som i kalkylerna beräknats till vad som kan utgå i bidragsförskott, nämligen 3 400 kr per år. Det allmänna barnbidraget utgör 1 500 kr per barn. Socialhjälpsnormen räknar med en merutgift exkl bostadsutgifter på 4 020 kr per år och barn i åldern 0–9 och på 5 280 kr när barnet är i åldern 10–15 år.

Hyresbetalningsförmåga

De här relaterade uppgifterna har visat att hushåll under olika omständigheter behöver ha olika stora disponibla inkomster redan för att täcka andra omkostnader än dem som är knutna till bostaden. Därtill kommer att större hushåll behöver större lägenheter än mindre hushåll och att deras bostadsutgifter som en följd därav blir högre.

Uppgifterna har också visat att bruttoinkomsten är ett trubbigt instrument för att mäta den disponibla inkomsten, vilken är den som bestämmer hushållens ekonomiska bärkraft.

Relationen mellan bruttoinkomst och disponibel inkomst är inte sådan att hushållen har samma hyresbetalningsförmåga när bruttoinkomsten är

densamma. Nedanstående tablå visar situationen för olika hushållstyper som alla har en bruttoinkomst på 36 000 kr per år.

Hushållstyp	Hyresbetalningsförmåga, kr/år	Pris, kr/år, för en lägenhet enligt norm II	
		Modern i beståndet	Nybyggd
En vuxen	13 200	3 600	5 000
Två vuxna	9 900	5 100	6 900
En vuxen och ett barn (0–9 år)	14 500	5 100	6 900
Två vuxna och ett barn (0–9 år)	7 400	6 900	8 200
Två vuxna och två barn (1 barn 0–9 år och 1 barn 10–15 år)	3 600	6 900	8 200
Två vuxna och tre barn (2 barn 0–9 år och 1 barn 10–15 år)	1 100	8 300	9 800

I samtliga fall har antagits att en vuxen har förvärvsarbete.

Hyresbetalningsförmågan sjunker som synes markant med ökande hushållsstorlek. Priset för en bostad av tillfredsställande standard ökar däremot.

Föregående tablå visade betalningsförmågans variation med hushållssammansättningen. Inkomsten var för samtliga hushåll densamma. Det finns också stora variationer i både brutto- och disponibel inkomst mellan hushåll med samma sammansättning. Betalningsförmågan varierar därför mycket också inom en och samma hushållstyp. Här nedan återger vi uppgifter härom som avser hushåll bestående av två vuxna och två barn.

Bruttoinkomst, kr/år	Hyresbetalningsförmåga, kr/år
20 000	Ingen
30 000	800
40 000	4 600
50 000	7 900

Tvåförälderfamiljer med lika många barn har vid en och samma inkomst olika stor hyresbetalningsförmåga beroende på hur inkomsten fördelas mellan makarna. Skatteuttaget blir olika. Förvärvsarbetskostnader tillkommer för antingen en eller två personer. Familjen har vidare utgifter för barntillsyn om båda föräldrarna har yrkesarbete i sådan omfattning att de inte kan klara tillsynen själva.

Här nedan belyses hyresbetalningsförmågan för tvåförälderfamiljer med två barn, ett i åldern 0–9 år och ett i åldern 10–15 år, och inkomster på dels 34 000 kr, dels 44 000 kr. (Alla belopp i kr/år.)

Inkomst, kr/år och förd mellan makarna	Skatte-uttag	Förvärvs-arbets-kostnad	Barntill-synskost-nad	Hyresbe-talnings-förmåga
34 000				
en förvärvsarbetande	10 000	2 700	–	2 400
två förvärvsarbetande				
ena maken 10 000, andra maken 24 000	8 300	5 400	–	1 400
makarna har lika stora inkomster efter skatt	8 100	5 400	1 800	300
44 000				
en förvärvsarbetande	16 100	2 700	–	6 300
två förvärvsarbetande				
ena maken 10 000 andra maken 34 000	13 200	5 400	–	6 500
makarna har lika stora inkomster efter skatt	11 700	5 400	2 500	5 500

Om antalet barn med behov av tillsyn är flera och/eller hushållet inte kan utnyttja den kommunala barnomsorgen minskar hyresbetalningsförmågan ytterligare.

Bedömningar av betalningsförmågans framtida utveckling

Mellan åren 1972 och 1974, de två år för vilka vi har gjort normerade kalkyler över hushållens hyresbetalningsförmåga, har av allt att döma en viss förbättring skett av hushållens egen hyresbetalningsförmåga och också i anpassningen mellan den och de bostadstillägg som har utgått. Förbättringen är en konsekvens av såväl sänkt skatt och höjda barnbidrag och bidragsförskott som förskjutningen uppåt av inkomstgränserna vid prövningen av statliga och statskommunala bostadstillägg och de mildare avtrappningsreglerna. De inkomstförstärkningar som hushållen härigenom har fått har varit större än levnadskostnadsökningarna.

För pensionärernas del sker successiva anpassningar till stegringen av levnadskostnaderna genom att pensionerna är basbeloppsanknutna. Pensionärer som endast har sin folkpension att leva av eller ett mycket litet ATP-belopp därutöver får årliga realinkomstförbättringar genom tillskott till pensionerna. Dessa påverkar inte det utgående bostadstilläggets storlek.

Vi har anledning räkna med att det sker ytterligare förbättringar i här nämnda avseenden under de närmaste åren. Den 1 januari 1975 sänktes skatten för flertalet inkomsttagare. Förbättringen är dock mindre för hushåll med låga inkomster än för dem som ligger i normalinkomstlägena och något högre upp på inkomstskalan. År 1976 kommer den direkta statsskatten att sänkas ytterligare. En större inriktning på låginkomsttagare skall då göras. Eftersom en allmän restriktivitet kommer att iakttas från kommuners och landstings sida mot att höja skatteuttaget bör det totala skatteuttaget sjunka ytterligare år 1976.

Folkpensionärernas realinkomster ökade den 1 januari 1975 genom att

grundbeloppet ökade. Ökningen var större för var och en av makarna i gifta hushåll än för en ensamstående pensionär.

Inkomstprövningsreglerna har ändrats för såväl de statliga och statskommunala bostadstilläggen som de kommunala bostadstilläggen till folkpension. Ändringarna leder till att bostadstilläggen blir högre för de hushåll som tidigare uppburit reducerade tillägg. De hushåll som har inkomster som berättigar dem till fullt bidrag har dock inte fått några förbättringar härigenom.

11 Förbättrade bostadsbidrag – överväganden och förslag

11.1 Motiv och principer för bostadsbidrag

11.1.1 *Allmänt syfte*

Det finns i dagens samhälle ett klart behov av att göra ekonomiska överföringar mellan olika grupper av hushåll. Orsaken härtill är de stora skillnaderna i inkomster och försörjningsbördor. Dessa kommer sannolikt att bestå för överskådlig tid framåt. För att åstadkomma större jämlikhet i materiella villkor blir det därför även i fortsättningen nödvändigt med olika slag av transfereringar.

Ett allmänt socialpolitiskt mål är också att minska skillnaderna i levnadsstandard mellan olika skeden i en människas liv. Överföringarna har därför konstruerats så att de för den enskilde innebär en ekonomisk omfördelning över livscykeln. Detta gäller särskilt två av de grundläggande sociala trygghetssystemen, nämligen de allmänna barnbidragen och pensionerna.

Familjepolitiken syftar allmänt till att genom stöd till barnfamiljerna bl a åstadkomma en omfördelning utöver den som skattesystemet ger. Denna politik skall sålunda medföra en rättvisare fördelning av barnkostnaderna. Även på andra sätt söker man skapa goda och likvärdiga uppväxtförhållanden för barnen. Den nu aktiva generationen – även de som inte har barn – får delta i försörjningen av den unga generationen som senare i sin tur får försörja dem som nu är aktiva när dessa lämnar förvärvslivet.

11.1.2 *Bostadspolitiskt syfte*

Bostadsbidragen ansluter väsentligen till riktlinjerna för den allmänna social- och familjepolitiken. Bostadsbidragen skall alltså betraktas som ett fördelningspolitiskt instrument.

Bostadsbidragens grundläggande syfte är dock att medverka till att de av statsmakterna angivna målen för den långsiktiga bostadspolitiken skall kunna förverkligas. En god bostad är en social trygghetsfaktor av avgörande betydelse för alla människor. Den måste kunna erbjudas människor till en kostnad som är rimlig i förhållande till deras betalningsförmåga.

Genom ekonomiska insatser från det allmännas sida av generell

karaktär påverkas bostadsprisstrukturen och relationen mellan bostadspris och inkomst mera allmänt. Vid sidan härav behövs dock ett särskilt stöd till vissa hushåll.

I samband med 1974 års bostadspolitiska beslut uttalade statsmakterna att de bostadspolitiska åtgärderna framför allt bör syfta till att stödja de svagare grupperna. De som har svårt att skaffa sig bra bostäder på grund av låg inkomst eller tung försörjningsbörda eller som av andra skäl har svårt att hävda sig i konkurrensen om goda bostäder skall därför i första hand ges stöd.

11.1.3 *Utformning*

Bostadsbidragens storlek bör bestämmas med hänsyn till skillnader i antal barn, bostadspriser och inkomster mellan olika hushåll.

Antalet barn spelar en avgörande roll för vilken standard i olika avseenden familjen kommer upp till. Försörjningsbördan och utrymmesbehovet blir större ju fler barn som finns i familjen. Därför bör bidragssystemet vara så utformat att stödet ökar i förhållande till antalet barn i hushållet.

Frågan om bostadsbidragen skall knytas till hushållens bostadskonsumtion eller om de skall ges i form av ett allmänt konsumtionsstöd har tidigare ofta diskuterats. Man har emellertid funnit det vara av stor betydelse att ha ett särskilt bostadsanknutet stöd. Främsta skälet härtill har angetts vara att ett sådant stöd stimulerar hushållen att ge förtur åt innehavet av en god bostad.

Det bostadspolitiska syftet med bostadsbidragen gör det, enligt vår mening, mindre lämpligt att utforma dem som ett allmänt konsumtionsstöd. Bidragen bör även framdeles verka som en stimulans för grupper med särskilda bostadsbehov och/eller sämre bostadsförhållanden att förbättra sin situation. Vi finner det därför nödvändigt att bostadsbidragen även i framtiden knyts till bostaden.

För att bl a komma ifrån de svårigheter som är förknippade med inkomstprövningen skulle man kunna tänka sig ett bostadsbidrag som utgick generellt liksom de allmänna barnbidragen. Ett sådant system skulle dock medföra att även sådana personer och hushåll som inte har egentligt behov skulle få ekonomiskt stöd till bostadskostnaderna. Inkomstprövade bostadsbidrag medverkar till en utjämning av skillnader i bostadsstandard mellan ekonomiskt bättre och sämre ställda grupper i samhället. Denna utjämningseffekt skulle försvinna i ett icke inkomstprövat system.

Om bostadsbidragen inte inkomstprövades skulle de mera få karaktären av ett allmänt konsumtionsstöd. Barnantal och bostadspris skulle bli de enda faktorer som bestämde bidragens storlek. Det vore därvid tveksamt om man över huvud taget borde behålla stödet i form av bostadsbidrag. En höjning av t ex det allmänna barnbidraget vore i den situationen troligen att föredra.

Ett system utan inkomstprövning skulle också föra med sig stora kostnader för samhället.

Mot bakgrund av vad här sagts har vi funnit tungt vägande skäl för att bostadsbidragen även i framtiden skall utgå med anknytning till såväl bostad som inkomst.

För många hushåll med liten betalningsförmåga är det ekonomiska tillskott som bostadsbidragen ger en nödvändighet för att de skall kunna behålla en tillfredsställande bostad. Bidragen skall emellertid även, som vi tidigare betonat, ge en reell stimulans för dem att förbättra bostadsstandarden. Bidragssystemet bör därför vara så utformat att en standardökning blir billig för hushållen. Grupper i de lägsta inkomstklasserna bor ofta trångt eller i övrigt under dåliga förhållanden. För dessa erfordras ett kraftigt ekonomiskt stöd som täcker huvudparten av tillkommande kostnader vid flyttning till en bättre bostad.

Vi har i kapitel 5 konstaterat att bostadsstandarden höjts väsentligt under senare år. Standardhöjningen har möjliggjorts bl a genom att omoderna och halvmoderna lägenheter har sanerats och nya har byggts som varit större än de äldre. Bostadsbidragen har spelat en stor roll härför. Bostadsförhållandena synes ha förbättrats något mer för hushåll med lägre inkomster än för mellaninkomstgrupperna. Hushåll med höga inkomster har dock troligtvis förbättrat sin bostadssituation ännu mer än övriga grupper.

Vissa grupper är dock fortfarande trångbodda i den meningen att det bor fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade. Det är till övervägande del fråga om hushåll med inkomster under genomsnittet. Många barnfamiljer är bland dem. I familjer med tre eller flera barn är trångboddheten särskilt besvärande. Av alla barnfamiljer med bostadsbidrag är nära 20 % trångbodda. Tvåpersonshushåll, ofta pensionärer, har också i många fall bristande utrymmesstandard.

Vi ser det som särskilt angeläget att förbättra utrymmesstandarden för barnfamiljerna. Det är väsentligt att det skapas goda uppväxtförhållanden för barnen. Bra bostäder är en viktig förutsättning härför. För barnfamiljerna är det vanligtvis ekonomiska orsaker till trångboddheten. De nuvarande bostadsbidragen ger inte alltid ett tillräckligt stöd för dessa familjer. De behöver ytterligare ekonomisk förstärkning för att kunna skaffa sig större bostäder.

Flertalet hushåll i de vanliga inkomstlägena har – inte minst med hjälp av bostadsbidragen – uppnått en bostadsstandard som motsvarar uppställda mål. I dagens läge förefaller det dock som om bostadsbidragen inte räcker till för att stimulera hushållen till att ytterligare förbättra bostadsstandarden. Deras ekonomiska situation medger inte att de ökar sitt bostadsutrymme av egen kraft. Det finns av den anledningen stor risk att skillnaden i bostadsutrymme ökar mellan dessa grupper och de betalningsstarkare hushållen. De senare tycks värdera en bra bostad högt och fortsätter att förbättra sin bostadsstandard när inkomsterna ökar.

Vi har både i vårt tidigare betänkande Solidarisk bostadspolitik (SOU 1974:17) och i ett tidigare avsnitt i detta betänkande uttryckt uppfattningen att ambitionen ifråga om utrymmesstandarden nu bör höjas så, att varje hushåll har en bostad där det bor högst två vuxna per rum och varje barn har eget rum. Kök och vardagsrum skall inte räknas. I vissa hushåll

finns behov av ett sovrum för varje vuxen.

Bostadsbidragens storlek bör enligt vår mening avpassas till en sådan höjning av utrymmesstandarden. Bidragen bör härigenom kunna medverka till att inkomstsvagare hushåll kan uppnå den högre standarden och motverka risken för att skillnaderna ökar i detta hänseende mellan olika grupper.

För pensionärer finns också andra syften med bostadsbidragen än de som redovisats ovan. Det väsentliga för dem är oftast att de får möjlighet att bo kvar i egna lägenheter i sin invanda miljö eller kan flytta till någon mera lättskött eller lämpligare belägen bostad. För handikappade gäller kraven i första hand att få ekonomisk möjlighet att bo i specialinredd och -utrustad lägenhet med i vissa fall större utrymmen.

Inte minst viktigt är att ett bidragssystem ges en sådan konstruktion att det blir enkelt och överskådligt för allmänheten samt lätt att administrera för handläggande myndigheter.

Sammanfattningsvis kan sägas att bostadsbidragen bör tjäna *följande huvudsyften*

att ge alla familjer med barn möjlighet att bo i lägenheter som är tillräckligt rymliga och ger förutsättningar för en god uppväxtmiljö,

att ge alla vuxna utan barn och med låga inkomster möjlighet till en god bostadsstandard oavsett vilken typ av hushåll de tillhör,

att begränsa de skillnader i bostadsstandard som beror av olika inkomst och betalningsförmåga samt att fortlöpande förbättra bostadsstandarden för ekonomiskt svaga grupper så att de inte släpar efter bättre ställda grupper vid den fortgående förbättringen av bostadsstandarden,

att möjliggöra för handikappade att bo i en bostad som är anpassad till deras särskilda behov,

att göra det möjligt för pensionärer att bo kvar i egna bostäder av god kvalitet.

11.2 Utformning av bostadsbidrag

11.2.1 *Inledning*

I tidigare kapitel har vi redovisat vissa undersökningar och statistik beträffande de hushåll som har bostadstillägg. Vi har vidare försökt utvärdera effekterna av nuvarande bostadstilläggssystem vad gäller hushållens boendeförhållanden och möjligheter att med hjälp av bidragen förbättra dessa. Därtill har vi sammanfattat de brister i olika avseenden som finns i bidragssystemen och de punkter där krav från olika håll förts fram om förändringar. Våra synpunkter på de motiv och principer som bör vara vägledande för inriktningen och utformningen av bostadsbidragen redovisas också. Våra överväganden och förslag i det följande bör ses mot bakgrund av dessa erfarenheter och synpunkter.

De olika bostadsbidragssystemen har tillkommit vid skilda tidpunkter och med varierande mål och utgångspunkter. Detta har medfört att

bidragen kommit att få väsentligt olika utformning. Det är t ex stora skillnader mellan systemen när det gäller bidragsbeloppens storlek, sättet för inkomstprövning och bostadsutgiftsberäkning. Bostadsbidragen till pensionärer och handikappade är kommunala bidrag, medan bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn utgår dels som helt statligt finansierade bidrag dels som bidrag finansierade av både stat och kommun.

Det finns även stora olikheter mellan kommunerna inom systemet för bostadstillägg till pensionärer. Bidragsbeloppen varierar sålunda i hög grad, vilket bl a beror på skillnader i antal pensionärer och ekonomisk bärkraft i kommunerna. Detta är otillfredsställande för pensionärerna, främst från rättvisesynpunkt.

Det råder dessutom en bristande samordning mellan systemen för bostadstillägg till pensionärer och till hushåll utan barn. Bidrag kan vid samma inkomst uppgå till högst olika belopp beroende på om inkomsten helt eller delvis är pension och rätten till bidrag prövas inom bidragssystemet för pensionärer eller om den inte är pension och rätten till bidrag därför prövas enligt reglerna för statskommunala bostadstillägg.

För att åstadkomma ett för olika grupper mera rättvist system för bostadsbidragen som därtill är enklare och mera lättförståeligt för bidragstagarna krävs enligt vår mening en samordning av de nuvarande systemen. Vi ser som ett framtida mål att skapa ett enda bostadsbidragssystem som omfattar alla bidragsberättigade hushåll. Ett sådant system skulle exempelvis kunna bygga på principen om en gemensam grundnivå. Alla bidragsberättigade skulle erhålla ett lika stort grundbidrag. Skillnader mellan hushållen i olika avseenden, t ex vad gäller antal barn eller förekomsten av handikapp, skulle kunna beaktas genom olika stora tilläggsbelopp. Genom att ha ett enda system skulle vidare bättre förutsättningar skapas för en enklare administration. Utvecklingen mot ett enda bidragssystem försvåras emellertid av nuvarande skillnader mellan de olika systemen och problem inom dessa. Det krävs också genomgripande förändringar för att åstadkomma ett enda system. En samordnad lösning måste därför ses på sikt och ske i etapper.

Det kan här nämnas att kommunförbundet vid flera tillfällen, bl a i yttrande över familjepolitiska kommitténs betänkande Familjestöd (SOU 1972:34), har tagit upp frågan om samordning av de olika formerna för bostadstillägg till i princip ett bidragssystem. Förbundet framhåller att målsättningen för bostadstilläggen till såväl barnfamiljer som pensionärer är att möjliggöra för grupper med svag betalningsförmåga att skaffa sig en modern bostad. Ett enhetligt bidragssystem torde innebära avsevärda fördelar både för den enskilde och från administrativ synpunkt. Enligt kommunförbundets mening finns det därför starka skäl för att skapa ett enda system för bostadsbidragen. I dessa sammanhang har förbundet även framhållit den principiella uppfattningen att det statliga kostnadsansvaret för bostadsbidragen bör vidgas.

Förändringen i riktning mot ett enda bidragssystem kan komma att underlättas av att den allmänna tilläggspensionen blir fullt utbyggd. Pensionärerna får då en bättre ekonomisk situation som lättare kan

jämföras med den för andra hushåll.

Frågan om en total samordning mellan de olika bostadsbidragssystemen kompliceras främst av att kommunerna har så vitt skilda bidragsnivåer vad gäller de kommunala bostadstilläggen till pensionärer. Vi har därför sett det som en första förutsättning för en samordning mellan systemen att det sker en utjämning mellan kommunerna inom detta bidragssystem. Vi tar upp frågan härom i detta betänkande.

Med hänsyn till vad här anförts har vi måst begränsa vår behandling av bostadsbidragen till att väsentligen avse förbättringar inom ramen för nuvarande bostadsbidragssystem. I det följande kommer dessa överväganden och förslag att redovisas i särskilda avsnitt. Vi har studerat konsekvenserna av ett system med beskattade bostadsbidrag (avsnitt 11.2.2). Vidare tar vi upp frågan om en ny konstruktion för bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn, som ger en rättvisare fördelning av bidragen mellan grupper med olika stora inkomster och en förstärkning av stödet till hushåll med låg- och mellaninkomster (avsnitt 11.2.3). När det gäller pensionärerna diskuterar vi i avsnitt 11.2.4, förutom nämnda fråga om utjämning av bidragsbeloppen mellan kommunerna, möjligheten för pensionärer att erhålla bostadsbidrag inom systemet för bidrag till hushåll utan barn. Därtill diskuterar vi möjligheten av enhetligare bestämmelser för bostadsbidragen till pensionärer. Vissa särskilda frågor behandlas också – i avsnitt 11.2.5 – såsom bostadsbidrag till handikappade, bostadsbidrag vid vistelse på särskilda skolor eller institutioner etc, bostadsbidrag i fall av skilsmässa m m, sammanboendebegreppet, åldersgränser för bidragen och reducering av bidrag vid för stor bostad.

Det svårlösta problemet att få ett rättvisande och bra mått på ett hushålls ekonomiska bärkraft att användas vid inkomstprövning av bostadsbidrag behandlas i avsnitt 11.3. Vissa förslag till förbättringar när det gäller administration och ansökningsförfarande lämnas också, (se avsnitt 11.4). Frågan om kostnaderna för bostadsbidragen m m tas upp i avsnitt 11.5.

Avslutningsvis skall här en begreppsfråga beröras. F n används de två beteckningarna bostadstillägg och bostadsbidrag synonymt för de olika bidragsformerna. Vi är av den meningen att benämningen bostadsbidrag ger en bättre uppfattning om innehållet i systemen. Ordet ansluter även till bildningar som barnbidrag och socialbidrag. Det är av den anledningen att föredra. Vi föreslår sålunda att systemen i fortsättningen benämns bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn, bostadsbidrag till folkpensionärer och bostadsbidrag till handikappade.

11.2.2 *Beskattade bostadsbidrag*

Bakgrund

Bostadsbidragen är att betrakta som inkomster för dem som erhåller bidragen. Det är därför naturligt att frågan om beskattning av dessa bidrag uppkommit. Frågan om beskattning av olika sociala förmåner och försäkringsersättningar har varit föremål för utredning och förslag i flera

skilda sammanhang under senare år. Sålunda beskattas numera bl a sjukpenningen och arbetslöshetsersättningen. Vi har med hänsyn till detta prövat möjligheterna att införa beskattning också av bostadsbidragen. Inledningsvis ger vi en kort bakgrund med redovisning av tidigare utredningars överväganden och förslag i detta ämne.

Familjepolitiska kommittén hade att utreda frågan om samhällets ekonomiska stöd till barnfamiljerna. Kommittén har i sina båda betänkanden Barnbidrag och familjetillägg (SOU 1967:52) och Familjestöd (1972:34) diskuterat möjligheten att beskatta de bidrag som barnfamiljerna enligt kommitténs förslag skulle få. Då de principiella resonemangen till stor del är likartade när det gäller beskattning av bostadsbidragen sammanfattar vi här kommitténs synpunkter.

I 1967 års betänkande framhöll kommittén att en beskattning av de allmänna barnbidragen skulle medföra en omfördelning av samhällets ekonomiska stöd till förmån för familjer i låga inkomstlägen. Samtidigt skulle man i väsentlig mån undgå de nackdelar som en "traditionell" inkomstprövning medför i form av eftersläpning vid inkomstprövningen och s k marginaleffekter till följd av att bidragen reduceras vid stigande inkomster. Från principiell synpunkt fann kommittén det riktigt att en varaktig inkomstutfyllnad av typ barnbidrag behandlades på samma sätt som själva inkomsten och således beskattades. En beskattning av barnbidragen skulle emellertid leda till betydande problem med omfördelning av skattemedel från kommunerna till staten. En hel del svårigheter av teknisk och administrativ natur skulle också uppkomma. Kommittén ansåg att frågan om beskattning av olika sociala förmåner borde prövas i ett större sammanhang.

Av denna anledning förordade kommittén inte en reguljär beskattning av barnbidragen och de av kommittén föreslagna familjetilläggen utan i stället ett alternativ som i princip skulle ge samma utjämningseffekt, nämligen inkomstgraderade barnbidrag och familjetillägg. Statsmakterna fann dock vid sin prövning av kommitténs förslag skäl att bibehålla ett i huvudsak bostadsanknutet inkomstprövat stöd till barnfamiljerna och införde det nuvarande bostadstilläggssystemet.

I 1972 års betänkande prövade familjepolitiska kommittén på nytt frågan om beskattning av bostadstilläggen. Kommittén fann att förutsättningarna för en beskattning av de familjepolitiska kontantförmånerna förändrats på ett par viktiga punkter sedan år 1967. För att mildra marginaleffekterna borde bostadstilläggen inordnas i ett system med beskattade barnbidrag, så att de beskattade bidragen ersatte inte bara barnbidragen utan även de statliga bostadstilläggen. De bostadstillägg som tillkommit år 1968 utgick emellertid med väsentligt högre belopp än de familjebostadsbidrag som funnits tidigare. Vidare hade skattesystemet ändrats i många avseenden sedan år 1967, bl a på så sätt att marginalskatten blivit densamma i ett brett inkomstskikt. Kommittén fann därför vid sina bedömningar att ett beskattat barnbidrag som ersatte barnbidragen och de statliga bostadstilläggen skulle medföra kraftiga försämringar för grupper med låga inkomster. För att motverka dessa försämringar skulle stödet behöva öka med belopp som tedde sig orealistiska.

Grupper som låg över dessa inkomstskikt skulle däremot få ett avsevärt bättre stöd. Dessa effekter kunde kommittén inte acceptera.

Kommittén kunde inte förorda en övergång till beskattade barnbidrag. Kommittén såg emellertid fortfarande en beskattning av barnbidragen (inkluderande bostadsbidragen) som en principiellt riktig åtgärd. Härigenom skulle man erhålla en samlad marginaleffekt av minskade bostadstillägg och ökad skatt och även uppnå större överblickbarhet över bostadstilläggssystemet. Det förutsatte dock ingrepp i själva skattesystemet.

1972 års skatteutredning, som främst har att behandla beskattningen av fysiska personer från fördelningspolitiska aspekter, kommer även att ta upp frågan om beskattning av bostadstilläggen. I huvuddirektiven heter det bl a att den totala marginaleffekten vid stigande inkomst inte enbart beror på skattesystemets utformning utan även på att inkomstprövade bidrag, i första hand bostadstilläggen, reduceras vid stigande inkomst. Denna marginaleffekt är ofrånkomlig i ett system med progressiv skatt och inkomstprövade bidrag. Utredningen har att uppmärksamma såväl konstruktionen av statliga bidragssystem som frågan om beskattning i stället för inkomstprövning av bidragen.

Överväganden och beräkningar

Oberoende av att 1972 års skatteutredning sålunda har att behandla frågan om beskattade bostadsbidrag har vi funnit anledning att ta upp den i våra överväganden. Vi belyser dock enbart de bostadspolitiska konsekvenserna av ett sådant bidragssystem.

En principiell fördel med beskattning av bostadsbidragen skulle vara att den inkomst som bidragen utgör skulle behandlas på samma sätt som andra inkomster för hushållen. Från rättvisesynpunkt skulle detta vara en vinst. Detta förutsätter emellertid att andra bidrag också beskattas.

En beskattning av bostadsbidragen gör det möjligt att föra över stora belopp från högre inkomstklasser till lägre. Ett sådant system kan således ses som ett led i en allmän utjämnings- och fördelningspolitik.

En renodlad konstruktion med beskattade bidrag utan inkomstprövning medför att alla hushåll, eller alla hushåll med en viss minimiutgift för bostaden, skulle få bostadsbidrag. En nackdel med detta förhållande vore att även hushåll utan egentligt behov därav skulle få bostadsbidrag, om inte en inkomstgräns infördes.

Om ingen minimigräns för bostadspriset sätts kan beskattade bostadsbidrag bli effektiva som instrument för inkomstutjämning. Det är däremot svårare att göra sådana bostadsbidrag till effektiva bostadspolitiska instrument. Detta framgår bl a av några av de beräkningsexempel som redovisas i det följande. Vi vill genom dessa exempel översiktligt belysa de effekter som ett system med beskattade bidrag kan få.

Den progressiva skatteskalan för med sig marginaleffekter vid beskattning av bostadsbidragen. Detta framgår av *tabell 11.1.*

Tabell 11.1 Marginalskatt år 1975 (= 1976 års taxering) för skattskyldig utan förvärvsavdrag

Årsinkomst kr	Marginalskattesats[a] %	Marginell nettobehållning efter skatt, %
5 000	–	–
10 000	28,2	71,8
15 000	31,0	69,0
20 000	31,4	68,6
25 000	36,3	63,7
30 000	41,4	58,6
35 000	46,4	53,6
40 000	57,0[b]	43,0
45 000	52,3	47,7
50 000	57,4	42,6
55 000	62,0	38,0
60 000	62,0	38,0
65 000	62,0	38,0
70 000	62,3	37,7
80 000	69,7	30,3
100 000	72,0	28,0
150 000	76,0	24,0

[a] Marginalskatt är inkomstskatt som utgår vid en ökning av inkomsten från ett i inkomstkolumnen angivet belopp till närmast högre belopp i samma kolumn.
[b] Härav beror 5 procentenheter på att skatteavräkningen (250 kr) upphör inom detta skikt.

Av tabellen kan utläsas att ett system med beskattade bostadsbidrag skulle få till följd att vid en inkomst av drygt 35 000 kr per år inemot 50 % av bidragsbeloppet skulle avgå i form av skatt. Vid en inkomst av 55 000 kr skulle över 60 % av bidraget reduceras. Om en familj i dessa inkomstlägen byter till en bättre bostad med högre hyra kommer endast 50 % respektive 40 % av hyreshöjningen att bli kompenserad genom ökat bostadsbidrag. Dessa andelar gäller om bostadsbidraget motsvarar hela bostadspriset eller hela priset över ett visst belopp. Med ett bostadsbidragssystem som innebär att t ex 80 procent av en utgiftsökning täcks av bostadsbidrag kompenseras en ännu mindre del av höjningen. Progressiviteten i beskattningen medför sålunda problem vad gäller det bostadspolitiska målet att bostadsbidragen skall verka stimulerande för hushållen att skaffa sig bättre och därmed som regel dyrare bostäder. Ett högt bostadspris innebär att skatten på bidragen blir högre än vid en låg utgift. Därigenom försämras stimulansen för hushållen att förbättra bostadsstandarden.

För att undvika att bidragen försämras i detta hänseende skulle bidragsbeloppen behöva ökas väsentligt så att marginalskatteeffekterna kompenserades. Detta skulle medföra betydande ökningar av bruttokostnaderna för stat och kommun.

Progressivitets- och fördelningsproblemen ökar ju större bidragsbeloppen blir. Problemen skulle bli särskilt kännbara om beskattningen av bostadsbidrag och barnbidrag kombinerades, vilket visas längre fram. Skatten på bostadsbidraget skulle då öka vid ökat antal barn. Det är från bo-

stadssocial synpunkt viktigt att systemet för bostadsbidrag byggs upp så att hänsyn tas till skillnader i barnantal, bostadspris och inkomst. Det skulle emellertid krävas en komplicerad konstruktion om man effektivt ville öka bostadsstödet vid ökat antal barn och ökande bostadspris och samtidigt beskatta bostadsbidragen.

En möjlighet att komma till rätta med problemen vore att ändra skattesystemet, men en sådan åtgärd måste självfallet bedömas utifrån andra utgångspunkter än vad som gäller för bostadsbidragen.

Effekten av en beskattning av bostadsbidragen blir olika beroende på vem i hushållet som beskattas för dem. Om bostadsbidraget för makar beskattas hos den som har lägst inkomst blir skatten ringa om inkomsten är noll eller tämligen låg. Detta gäller oavsett hur hög den andra makens inkomst är. De totala överföringarna skulle härigenom bli mycket stora. Om å andra sidan den högsta inkomsten beskattas blir skatten på bidragen hög även vid relativt måttliga inkomster. Det är dock svårt att förutse hur bidragen skulle komma att fördelas mellan hushållen med hänsyn till deras totala inkomst.

Tabell 11.2 kan något belysa denna fråga. Tabellen bygger på följande förutsättningar. Bostadsbidrag utgår med 8 000 kr per år. Med ett så stort bidrag skulle en hyra på ca 660 kr per månad kunna betalas. Den kommunala utdebiteringen har satts till 25 kr. Några förvärvsavdrag har inte gjorts. I exempel A antas den sammanlagda inkomsten, bortsett från bostadsbidraget, vara 40 000 kr per år, i exempel B är inkomsten 80 000 kr.

Av tabellen framgår att om högsta inkomsten beskattas reduceras bostadsbidraget med över hälften redan vid en inkomst av ca 35 000 kr.

Störst skillnad i skatteeffekter mellan de olika inkomstkombinationerna uppstår om den lägsta inkomsten beskattas. Den jämnaste skattefördelningen får man om bidraget delas i två hälfter och läggs till vardera makens inkomst. Då kan emellertid det förhållandet uppstå att det från skattesynpunkt blir fördelaktigare att ha en högre inkomst inom familjen i stället för två lägre. Detta kan få icke önskvärda effekter som t ex kan hämma kvinnors benägenhet att förvärvsarbeta.

Det är sålunda av stor betydelse för bostadsbidragets storlek efter skatt hur inkomsterna fördelar sig inom ett hushåll och hur beskattningen sker.

Tabell 11.2 Skatteeffekter vid olika inkomstkombinationer

Årsinkomst, kr, utan bostadsbidrag	Skatt vid bostadsbidrag på 8 000 kr		
	Högsta inkomst beskattas	Lägsta inkomst beskattas	Bidraget delas lika
Ex A. 40 000 + 0	4 382	723	2 120
30 000 + 10 000	4 064	2 547	3 140
20 000 + 20 000	3 095	3 095	2 946
Ex B. 80 000 + 0	5 741	723	2 788
60 000 + 20 000	5 010	3 095	3 993
40 000 + 40 000	4 382	4 382	4 240

Tabell 11.3 Statlig och kommunal beskattning av bostadsbidrag (makar med en inkomst, två barn, bostadsbidrag beräknat på hela bostadsutgiften, 25 kr i kommunal utdebitering)

Årsinkomst, kr	Bostadsbidrag efter skatt vid nedanstående bostadsutgift, kr/år			Nuvarande bidrag vid en bostadsutgift av 8 000 kr/år		
	4 000	6 000	8 000	Statligt	Statskommunalt	Totalt
0	4 000	5 860	7 277	1 800	+ 2 400	4 200
10 000	2 733	4 093	5 453	1 800	+ 2 400	4 200
15 000	2 720	4 037	5 297	1 800	+ 2 400	4 200
20 000	2 527	3 745	4 905	1 800	+ 2 400	4 200
30 000	2 127	2 864	3 939	1 200	+ 2 400	3 600
40 000	1 880	2 778	3 618	0	+ 2 100	2 100
50 000	1 487	2 227	2 967	0	+ 600	600
60 000	1 480	2 230	3 037	0	+ 0	0
80 000	1 212	1 818	2 424	0	+ 0	0
100 000	1 120	1 680	2 240	0	+ 0	0
150 000	960	1 440	1 920	0	+ 0	0

I tabellen ovan redovisas ytterligare beräkningsexempel som visar effekterna av ett system med beskattade bostadsbidrag.

Vid en beskattning under i *tabell 11.3* angivna förutsättningar skulle bostadsbidragen vid högre inkomster bli betydligt större än enligt nuvarande regler. Med en inkomst av 20 000 kr och ett bostadspris av 8 000 kr skulle bostadsbidraget öka med 705 kr. Vid en inkomst av 30 000 kr skulle det öka med 339 kr, vid 50 000 kr med 2 367 kr, vid 80 000 kr med 2 424 kr och vid 100 000 kr med 2 240 kr. Denna effekt vore från fördelningspolitisk synpunkt knappast acceptabel. Om beskattning av bostadsbidragen skulle införas måste därför en inkomstgräns sättas, över vilken bostadsbidrag inte utgår. Det skulle emellertid medföra problem att bemästra de tröskeleffekter som skulle uppkomma i inkomstlägen nära denna gräns.

Hur kommer ett system med beskattade bostadsbidrag att påverka hushållens förmåga och vilja att skaffa sig bättre bostäder? Om bostadsutgiften ökar från 6 000 kr till 8 000 kr vid en inkomst av 30 000 kr per år blir ökningen av bostadsbidraget 1 075 kr, d v s drygt 50 % av utgiftsökningen täcks av bidrag mot nuvarande 80 %. Stimulansen att förbättra bostadsstandarden minskar sålunda väsentligt.

I tabell 11.3 beräknas de beskattade bostadsbidragen efter en skala som tar hänsyn till årsinkomsten och till bostadspriset. Det är också nödvändigt att hänsyn tas till antalet barn i hushållet. Nuvarande bostadstilläggssystem är så uppbyggt att tillägget ökar med antalet barn.

Med den utgångspunkten är det svårt att tänka sig ett skattesystem där endast bostadsbidragen men inte barnbidragen beskattas. I det följande redovisas några tabeller där effekterna av ett beskattat barnbidrag och ett beskattat bostadsbidrag belyses.

I *tabell 11.4* förutsätts barnbidraget ha höjts till 4 000 kr per år och barn.

Tabell 11.4 Statlig och kommunal beskattning av barnbidrag och bostadsbidrag, (makar med en inkomst, bostadsbidrag beräknat på hela bostadsutgiften, 25 kr i kommunal utdebitering)

Årsinkomst, kr	Barnbidrag, kr/år efter skatt	Bostadsbidrag efter skatt vid nedanstående bostadsutgift, kr/år		Nuvarande barnbidrag och bostadsbidrag vid en bostadsutgift av 8 000 kr/år		
		6 000	8 000	Statligt (inkl barnbidrag)	Statskommunalt	Totalt
1 barn						
0	4 000	4 686	6 055	2 400	+ 2 400	= 4 800
10 000	2 733	4 080	5 347	2 400	+ 2 400	= 4 800
15 000	2 720	3 837	5 005	2 400	+ 2 400	= 4 800
20 000	2 527	3 538	4 605	2 400	+ 2 400	= 4 800
30 000	2 127	2 639	3 579	1 800	+ 2 400	= 4 200
40 000	1 880	2 578	3 325	1 500	+ 1 200	= 3 700
60 000	1 480	2 220	2 974	1 500	+ 0	= 1 500
80 000	1 212	1 818	2 424	1 500	+ 0	= 1 500
100 000	1 120	1 680	2 240	1 500	+ 0	= 1 500
3 barn						
0	10 055	4 084	5 444	7 200	+ 2 400	= 9 600
10 000	8 080	3 638	4 798	7 200	+ 2 400	= 9 600
15 000	7 725	3 337	4 397	7 200	+ 2 400	= 9 600
20 000	7 132	2 869	3 699	7 200	+ 2 400	= 9 600
30 000	5 706	2 678	3 418	6 600	+ 2 400	= 9 000
40 000	5 205	2 220	2 960	5 100	+ 2 400	= 7 500
60 000	4 551	2 262	3 016	4 500	+ 0	= 4 500
80 000	3 636	1 818	2 424	4 500	+ 0	= 4 500
100 000	3 360	1 680	2 240	4 500	+ 0	= 4 500

Av tabellen framgår bl a att bostadsbidraget vid samma inkomst och bostadsutgift i de flesta inkomstlägen blir lika eller mindre för ett hushåll med tre barn än för ett hushåll med ett barn. Om inkomsten är 30 000 kr per år och bostadsutgiften 8 000 kr blir bostadsbidraget 3 579 kr för en familj med ett barn och 3 418 kr för en familj med tre barn. Om inkomsten är 60 000 kr per år och bostadsutgiften 8 000 kr blir motsvarande bidrag 2 974 kr respektive 3 016 kr.

Denna effekt beror på den progressiva skatteskalan. Ett system för bostadsbidrag bör som tidigare framhållits vara så konstruerat att det utjämnar sådana skillnader i bostadspriserna som beror på olika utrymmesbehov för olika stora barnfamiljer. En möjlighet att nå detta mål är att göra ingrepp i skattesystemet, vilket dock inte skall prövas här.

Tabellen visar vidare att för en ettbarnsfamilj med en bostadsutgift av 6 000 kr och en inkomst av 10 000 kr per år skulle beskattningen av barnbidrag och bostadsbidrag medföra ett ökat totalt stöd på 2 013 kr jämfört med nuvarande bidrag. Vid en inkomst av 20 000 kr skulle motsvarande förbättring bli 1 265 kr och vid en inkomst av 30 000 kr blir ökningen 566 kr. Vid en inkomst av 60 000 kr blir förbättringen så hög som 2 240 kr och vid 100 000 kr blir ökningen 1 300 kr. Förbätt-

ringarna i de högre inkomstlägena kan knappast betraktas som angelägna åtgärder. Effekter av detta slag skulle därför behöva elimineras, om beskattade bidrag infördes. En inkomstgräns måste sättas, över vilken bidrag inte utgick. En dylik gräns skulle dock, som tidigare nämnts, åstadkomma kraftiga tröskeleffekter.

För trebarnsfamiljerna får beskattningen likartade resultat som för ettbarnsfamiljerna. Förbättringen blir betydande i höga inkomstlägen och mindre för mellangrupperna.

En slutsats av det ovan redovisade blir att beskattning av barnbidragen och bostadsbidragen innebär förbättringar främst vid låga och höga inkomster medan mellaninkomstskikten får i stort sett samma bidragsbelopp som nu.

Det statliga bostadstillägget på 900 kr per barn och år har fått formen av ett allmänt konsumtionsstöd till hushållen. Därför kan det sägas vara naturligt att som ett alternativ också överväga att beskatta enbart det statliga tillägget tillsammans med barnbidraget. Vid sidan härav skulle utgå ett särskilt bostadsprisanknutet bostadsbidrag.

I följande *tabell 11.5* redovisas effekterna av ett sådant alternativ med beskattade barnbidrag som inkluderar det statliga bostadstillägget. Bidraget har förutsatts utgå med 4 000 kr per barn och år. Jämförelser görs med de sammanlagda beloppen för nuvarande barnbidrag och statligt bostadstillägg. För makar, som båda förvärvsarbetar, förutsätts att inkomsterna är lika stora och att därmed barnbidraget beskattas med hälften hos vardera maken. Vidare förutsätts en kommunal utdebitering på 25 kr.

Tabell 11.5 Effekter av beskattade barnbidrag (inkluderande statligt bostadstillägg) på 4 000 kr per barn och år i jämförelse med nuvarande barnbidrag och statligt bostadstillägg

Antal barn	Årsinkomst, kr	Makar, en inkomsttagare			Makar, lika stora inkomster			Ensamstående med barn		
		Nuvarande bidrag	Beskattade barnbidrag	Bidragsförändring	Nuvarande bidrag	Beskattade barnbidrag	Bidragsförändring	Nuvarande bidrag	Beskattade barnbidrag	Bidragsförändring
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	0	2 400	4 000	+1 600	2 400	4 000	+1 600	2 400	4 000	+1 600
	20 000	2 400	2 527	+ 127	2 400	2 738	+ 338	2 400	2 627	+ 227
	30 000	1 800	2 127	+ 327	1 800	2 720	+ 920	1 800	2 227	+ 427
	40 000	1 500	1 880	+ 380	1 500	2 720	+1 220	1 500	1 770	+ 270
	60 000	1 500	1 480	– 20	1 500	2 320	+ 820	1 500	1 480	– 20
	100 000	1 500	1 120	– 380	1 500	1 680	+ 180	1 500	1 120	– 380
2	0	4 800	7 277	+2 477	4 800	8 000	+3 200	4 800	7 908	+3 108
	20 000	4 800	4 905	+ 105	4 800	5 466	+ 666	4 800	5 105	+ 305
	30 000	4 200	3 936	– 264	4 200	5 440	+1 240	4 200	4 296	+ 96
	40 000	3 000	3 618	+ 618	3 000	5 254	+2 254	3 000	3 608	+ 608
	60 000	3 000	2 990	– 10	3 000	4 454	+1 454	3 000	2 990	– 10
	100 000	3 000	2 240	– 760	3 000	3 174	+ 174	3 000	2 240	– 760
4	0	9 600	12 779	+3 173	9 600	15 816	+6 216	9 600	13 419	+3 819
	20 000	9 600	9 201	– 399	9 600	10 906	+1 306	9 600	9 552	– 48
	30 000	9 000	7 544	–1 456	9 000	10 794	+1 794	9 000	7 806	–1 194
	40 000	7 500	6 685	– 815	7 500	10 210	+2 710	7 500	6 775	– 725
	60 000	6 000	5 685	– 315	6 000	8 592	+2 592	6 000	5 785	– 215
	100 000	6 000	4 480	–1 520	6 000	6 134	+ 134	6 000	4 480	–1 520

Med de förutsättningar som här angivits skulle ett system med beskattade barnbidrag få delvis samma icke önskvärda effekter som tidigare redovisade beskattade bostadsbidrag. För t ex familjer med flera barn och där endast en av makarna har förvärvsarbete skulle liksom för ensamstående med många barn betydande försämringar i bidragsnivån uppkomma. Detta vore helt stridande mot kraven på en utjämning av barnkostnaderna mellan olika stora familjer och olika hushållstyper. För att motverka dessa försämringar skulle utgångsbeloppet behöva sättas betydligt högre än 4 000 kr per barn och år. Därmed skulle totala kostnaderna för bidragssystemet öka väsentligt.

I det följande visas även effekterna av en beskattning av de kommunala bostadstilläggen till pensionärer. Konsekvenserna av ett sådant system är emellertid svårbedömda, eftersom beloppen och andra regler för dessa tillägg varierar väsentligt mellan olika kommuner. I *tabell 11.6* redovisas ett beräkningsexempel som utgår från att nuvarande kommunala bostadstillägg utgår med maximalt 5 000 kr. Den kommunala utdebiteringen förutsätts vara 25 kr.

Av tabell 11.6 framgår att bostadstilläggen skulle minska för alla pensionärer vid en beskattning av nu utgående tilläggsbelopp. För att behålla nuvarande bidragsbelopp skulle utgångsbeloppen därför behöva ökas med ungefär hälften, från i detta fall 5 000 kr till 7 500 kr. Ett system med beskattning skulle sålunda innebära ökade kostnader för kommunerna och troligtvis nödvändiggöra överföringar av medel från staten till kommunerna. De olika bestämmelserna för bostadstilläggen till pensionärerna skulle också i hög grad komplicera ett sådant system.

Sammanfattande synpunkter

Följande argument kan anföras *för* beskattade bostadsbidrag.

Bostadsbidragen kan betraktas som inkomster för dem som får sådana. Alla former av inkomst bör i princip beskattas. Därför är frågan om beskattade bostadsbidrag naturlig. Frågan om beskattning har också

Tabell 11.6 Beskattade bostadsbidrag till ensamstående folkpensionär i jämförelse med nuvarande kommunala bostadstillägg

Sidoinkomst, kr/år	Folkpension, kr/år	Pensionstillskott, kr/år	Kommunalt bostadstillägg, kr/år	Bruttoinkomst, kr/år	Bostadsbidrag efter skatt, kr/år	Minskning av bostadsbidrag, kr/år
0	7 848	1 398	5 000	14 246	3 550	–1 450
1 000	7 848	1 398	5 000	15 246	3 310	–1 690
2 000	7 848	535	5 000	15 383	3 260	–1 740
3 000	7 848	–	5 000	15 848	3 470	–1 530
5 000	7 848	–	4 200	17 047	2 660	–1 540
8 000	7 848	–	2 700	18 547	1 835	– 865
10 000	7 848	–	1 700	19 547	1 160	– 540
12 000	7 848	–	700	20 547	475	– 225
13 000	7 848	–	200	21 047	135	– 65
14 000	7 848	–	–	21 848	–	–

uppkommit som en följd av strävandena att skapa ett så enkelt bostadsbidragssystem som möjligt. Genom ett system med beskattning undanröjs alla de problem som hör samman med andra slag av konventionella inkomstprövningssystem, som t ex problemen med att åstadkomma ett aktuellt och rättvisande inkomstbegrepp.

De dubbla marginaleffekterna skulle falla bort vid beskattning. För närvarande avtrappas bostadstilläggen i inkomstklasser där marginalskatterna ökar och en dubbeleffekt uppstår därför för berörda hushåll. Med en beskattning kan belopp föras över till hushåll med lägre inkomster utan mycket högre marginalskatteeffekter än nu. Detta är från fördelningspolitisk synpunkt ett önskvärt resultat.

Följande argument kan anföras *mot* beskattade bostadsbidrag.

En följd av beskattning är att ett stort antal hushåll skulle få bostadsbidrag utan att någon bostadssocial motivering härför finns. Även hushåll med mycket höga inkomster skulle komma att få relativt stora bidrag till bostadskostnaden. Detta kan dock undvikas genom att man inför en inkomstgräns, över vilken bostadsbidrag inte utgår. Om man gör detta framstår emellertid vinsterna med en beskattning som ganska små jämfört med dagens bidragssystem. Då har man fortfarande att arbeta med en inkomstprövning som det kommer att bereda svårigheter att få rättvisande.

Det viktigaste skälet mot beskattning av bostadsbidragen är dock enligt vår mening svårigheten att förena ett sådant system med de bostadspolitiska målen. Det är således tveksamt om man överhuvudtaget kan konstruera ett rimligt system för beskattade bostadsbidrag, där hänsyn skall tas till antal barn, ekonomisk bärkraft och bostadspris. Som vi tidigare betonat är det från bostadssocial och fördelningspolitisk synpunkt viktigt att dessa tre komponenter finns med i ett framtida stödsystem. Dessutom skall bostadsbidragssystemet ha den effekten att hushållen stimuleras till att förbättra sin bostadsstandard. Konstruktionstekniskt är detta emellertid mycket komplicerat. Ett lämpligt bostadsbidragssystem kan möjligen åstadkommas genom ingrepp i nuvarande skattesystem. Att ändra skattesystemet för att åstadkomma enbart detta är knappast rimligt.

De allmänna barnbidragen, som utgår till alla barnhushåll som ett generellt konsumtionsstöd, beskattas inte. Familjepolitiska kommittén har som tidigare nämnts prövat frågan, men inte funnit anledning att föreslå att dessa bidrag beskattas. Mot den bakgrunden synes det också omotiverat att göra endast bostadsbidragen beskattningsbara. En beskattning av bostadsbidragen och barnbidragen bör enligt vår mening övervägas samtidigt.

Ett annat problem som måste lösas vid beskattning av bostadsbidragen är hur utgifter och skatteintäkter skall fördelas mellan stat och kommun. Om bidraget beskattas både statligt och kommunalt innebär det i de flesta fall att omkring en fjärdedel av bidraget skulle avgå i kommunalskatt. Om bidragen helt betalas av statsmedel har det till följd att stora belopp förs över från staten till kommunerna via beskattningen. Detta problem torde emellertid kunna lösas och är inte något avgörande

argument emot principen med beskattade bostadsbidrag.

Beskattade bidrag kommer att föra med sig tekniskt-administrativa problem. Arbetsgivaren får merarbete genom att vid preliminärskatteavdraget hänsyn även skall tas till den anställdes bostadsbidrag. En anställd får ut mindre i kontantlön efter skatt ju större bostadsbidrag han har. Detta kompenseras dock när bidragen utbetalas. Bidragen skulle tas upp i självdeklarationen varje år. Skatteadministrationen skulle därigenom få ökat arbete. Å andra sidan skulle ett system med beskattade bidrag sannolikt innebära lättnader i andra administrativa avseenden.

Frågan om beskattade bidrag har två gånger prövats av familjepolitiska kommittén men avvisats. Dessutom har, som tidigare påpekats, skatteutredningen att från mera övergripande synpunkter ta upp frågan om beskattning av bostadsbidragen.

Vi finner av här anförda orsaker inte skäl att föreslå beskattning av bostadsbidragen.

Det system för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn som föreslås i det följande är emellertid så konstruerat att en anpassning till en eventuell framtida beskattning av bidragen torde vara möjlig.

11.2.3 *Bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn*

Inledning

Vi har tidigare kunnat konstatera att bostadsstandarden har förbättrats väsentligt för alla hushållsgrupper under de senaste årtiondena. Bostadstilläggen har sannolikt spelat stor roll i denna utveckling. Det synes däremot tveksamt om det har skett någon påtaglig utjämning av skillnaderna i bostadsstandard mellan hushåll med olika ekonomisk bärkraft.

Alltjämt finns en del hushåll som är trångbodda. Bland barnfamiljer är det till övervägande del ekonomiska orsaker härtill. Nästan alla hushåll som är trångbodda har bostadstillägg. Bostadstilläggen har alltså inte varit tillräckliga för att de hushåll som har den mest pressade ekonomin skall kunna förbättra sin bostadssituation i takt med dem som har högre inkomster.

Trots den kvarvarande trångboddheten menar vi att ett nytt och mer ambitiöst etappmål bör uppställas när det gäller utrymmesstandarden. Bostadsbidragen bör ge stimulans åt hushållen att efterfråga moderna bostäder, där vardagsrum och kök kan vara fria från sovplatser. I barnfamiljer bör vidare varje barn ha ett eget rum och föräldrarna ett. För ett- och tvåpersonshushåll utan barn bör riktmärket vara en lägenhet om minst två rum och kök. De framtida bostadsbidragens storlek måste anpassas så att även de inkomstsvagare grupperna ges möjligheter att uppnå denna högre standard. Därmed minskar riskerna för vidgade skillnader i bostadsstandard mellan hushållsgrupper med olika ekonomiska förutsättningar.

Vi föreslår mot denna bakgrund att systemet för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn reformeras och får en utformning som möjliggör ett ökat stöd till sådana hushåll med låga eller relativt låga

inkomster. Syftet med de förbättrade bostadsbidragen kan sammanfattningsvis sägas vara att medverka till en utjämning av boendeförhållandena genom att möjliggöra för hushåll med begränsad ekonomisk bärkraft att ytterligare öka sin utrymmesstandard och i övrigt förbättra sina bostadsförhållanden. Därmed bör även segregationen i boendet kunna motverkas.

En reform och översyn är motiverad också av tekniskt-administrativa skäl och med hänsyn till behovet av att samordna de olika bostadsbidrag som finns i dag.

I kapitel 10 har vi lämnat en beskrivning av de brister i olika avseenden som finns inom nuvarande system för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn. Ett betydande problem gäller de olika nedre hyresgränserna för makar och ensamstående. Dessa olikheter kan åstadkomma stora skillnader i bidragsbelopp vid samma inkomst och bostadspris. Skillnaderna varierar mellan 20 och 80 kr per månad. Det kan även förekomma att t ex en ensamstående får högre bostadstillägg än ett trepersonshushåll (föräldrar med ett barn), trots att de senare får 75 kr i statligt bostadstillägg för barnet. Denna snedhet i nuvarande system har väckt stark kritik och bör enligt vår mening rättas till.

I nuvarande system påbörjas reduceringen av bidragsbeloppen först vid en viss nedre inkomstgräns, som f n är 26 000 kr per år för barnfamiljer och 21 000 kr per år för hushåll utan barn. Bidragen är sålunda lika stora oavsett inkomstens storlek upp till dessa gränser. Detta leder till att hyran tar en allt större andel av inkomsten ju lägre denna är. Den höjning av den nedre inkomstgränsen som årligen gjorts har inte medfört att bostadsbidragen ökat för de hushåll som har de lägsta inkomsterna.

Tabell 11.7 visar bostadstillägg enligt nuvarande regler och hyresprocent för hushåll med olika stora inkomster. Hyresprocenten är här räknad netto, dvs hyran har reducerats med bostadstillägget. Hyran har förutsatts vara 650 kr per månad.

Tabellen visar att hyresprocenten sjunker upp till inkomster på mellan 30 000 och 40 000 kr, i viss mån varierande för olika hushållstyper.

Enligt tillgänglig statistik har en stor andel av hushållen med bostadstillägg mycket låga inkomster. Detta framgår bl a av bostadsstyrelsens un-

Tabell 11.7 Bostadstillägg och hyresprocent vid olika inkomst

Inkomst, kr/år	Bostadstillägg kr/år					Hyresprocent				
	Ensamstående utan barn	Makar utan barn	Ensamstående med 1 barn	Makar med 1 barn	Makar med 2 barn	Ensamstående utan barn	Makar utan barn	Ensamstående med 1 barn	Makar med 1 barn	Makar med 2 barn
10 000	2 400	2 400	4 260	3 300	4 200	54,0	54,0	35,4	45,0	36,0
20 000	2 400	2 400	4 260	3 300	4 200	27,0	27,0	17,7	22,5	18,0
30 000	1 056	1 056	3 660	2 700	3 600	22,5	22,5	13,8	17,0	14,0
40 000	–	–	2 160	1 200	2 100	19,5	19,5	14,1	16,5	14,3

dersökning över hushåll som erhöll bostadstillägg i december 1974. (Undersökningen beskrivs i kapitel 9 och *bilaga F.*) Fördelningen efter den taxerade inkomsten för dessa hushåll redovisas i följande tablå:

Taxerad inkomst, kr/år	Barnfamiljer		Hushåll utan barn	
	Antal	%	Antal	%
–10 000	78 000	15	20 000	34
10 000–20 000	84 000	16	21 000	36
20 000–30 000	162 000	31	16 000	28
30 000–40 000	151 000	29	1 000	2
40 000–	47 000	9	–	–
	522 000	100	58 000	100

Det bör uppmärksammas att inkomstuppgifterna i nämnda undersökning i de flesta fall är hämtade från taxeringen år 1973, som avser inkomståret 1972. Inkomstfördelningen har förändrats sedan dess, så att andelen hushåll med låg taxerad inkomst har minskat. Denna förskjutning har troligtvis varit ganska kraftig. Detta beror dels på en allmän reallöneförbättring, dels på att flera försäkringsersättningar, bl a sjukpenningen och arbetslöshetsersättningen, numera beskattas. Genom beskattningen inräknas dessa ersättningar i den taxerade inkomsten. Inkomstfördelningen som den redovisas i ovanstående tablå påverkas givetvis härav.

Utformning av bostadsbidragssystemet

Vi har prövat olika modeller för hur bostadsbidragssystemet skulle kunna utformas för att tillgodose de krav och syften som kan ställas på ett sådant. Det finns givetvis stora möjligheter till variationer i detta hänseende. I *bilaga G* lämnas en redogörelse för hur bostadsbidragssystemen f n är utformade i några länder och denna belyser variationsmöjligheterna. Vissa element i systemuppbyggnaden synes dock gemensamma, t ex inkomstprövningen, maximeringen av bidragsbeloppen genom bl a övre hyresgränser och krav på viss standard i bostäderna.

Som redovisats i föregående avsnitt har vi undersökt möjligheten att beskatta bostadsbidragen, men av olika skäl avstyrkt detta alternativ. Vi har vidare sökt göra förbättringar inom ramen för nuvarande bostadstilläggssystem och eliminera bl a de brister som hör samman med de olika nedre hyresgränserna för ensamstående och makar. Därvid har vi prövat möjligheten att sätta en och samma nedre hyresgräns för alla hushåll – t ex 300 kr per månad – och kombinera detta med ett förstärkt stöd till hushåll med särskilt låga inkomster. Denna förstärkning skulle kunna ske t ex genom att bostadsbidraget täcker en större andel av den bidragsberättigade hyran än 80 %. För att uppnå några mer påtagliga effekter krävs en ökning av bidragsandelen till minst 100 %.

Det har emellertid visat sig svårt att utan komplicerade konstruktioner göra nödvändiga justeringar helt inom ramen för nuvarande bostadstilläggssystem. Detta gäller främst möjligheten till en förstärkning av stödet till hushåll med mycket låga inkomster. Problemen består främst i att den faktor, varmed reduceringen av bostadstilläggen skulle ske, måste ökas väsentligt i de lägre inkomstklasserna, dvs marginaleffekterna skulle öka för dessa grupper. Detta vore nödvändigt för att inte höjningen av bidragsbeloppen skulle slå igenom i hela systemet och även komma de grupper till godo som har högre inkomster. Det senare problemet gäller även vid en förändring av den nedre hyresgränsen till 300 kr per månad för alla hushåll. För makar skulle detta medföra en förbättring med 80 kr per månad och gälla oavsett inkomstens storlek. De totala kostnaderna för stat och kommun enbart för en sådan förändring av nedre hyresgränsen skulle uppgå till drygt 300 milj kr.

Vi har av dessa skäl inte funnit möjligt att reformera bostadsbidragen helt inom ramen för nuvarande konstruktion. Det förslag som vi presenterar i det följande bygger dock i hög grad på samma grundprinciper som nu gällande system.

Vi *föreslår* att bostadsbidragen *i princip* skall beräknas enligt följande modell.

Bostadsbidraget = 80 % av hyran + 900 kr per barn och år – 14 % av inkomsten.

Beräkningssättet som det återges här visar bostadsbidragssystemet i sin renodlade form. Som framgår av det följande *föreslår vi modifieringar* i vissa avseenden, vilka främst gäller *övergångsbestämmelser* som möjliggör att bostadsbidragen inte försämras för en del grupper i jämförelse med vad som nu utgår.

Bostadsbidragen bör således liksom nu beräknas med utgångspunkt i bostadspriset (den bostadsprisanknutna delen), antal barn i hushållet (den barnanknutna delen) samt hushållets inkomst. Vid beräkningen utgår man från ett belopp som motsvarar 80 % av hela hyran upp till en övre hyresgräns som varierar med hushållets storlek. De nuvarande nedre hyresgränserna tas sålunda bort. Beloppet per barn har satts till 900 kr per år, vilket är detsamma som f n utgår i statligt bostadstillägg. Genom den barnanknutna delen och de varierande övre hyresgränserna beaktas den lägre betalningsförmåga och de ökade bostadsutgifter som uppkommer på grund av att utrymmesbehovet ökar när familjen blir större.

Det utgångsbelopp som på detta sätt erhålls skall reduceras med hänsyn till inkomsten. Reduceringen skall ske med 14 % i princip ända från en inkomst av noll. (Den inkomst som skall ligga till grund för prövningen av bostadsbidragen är den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten – se härom under avsnitt 11.3.) I nuvarande system börjar reduceringen, som nyss nämnts, med 15 procent vid en inkomst som överstiger 26 000 kr för barnfamiljer och 21 000 kr för hushåll utan barn.

Vi har prövat olika varianter av den föreslagna modellen och därvid räknat med en hyrestäckningsandel på mellan 75 och 95 % i kombination med en reduceringsfaktor för avtrappning av bidragen vid stigande

Tabell 11.8 Hyresprocent enligt vårt förslag och enligt nuvarande regler

Inkomst, kr/år	Ensamstående och makar utan barn		Ensamstående med 1 barn		Makar med 1 barn		Makar med 2 barn	
	Förslag	Nuvarande regler	Förslag	Nuvarande regler	Förslag	Nuvarande regler	Förslag	Nuvarande regler
10 000	29,6	54,0	20,6	35,4	20,6	45,0	11,6	36,0
20 000	21,8	27,0	17,3	17,7	17,3	22,5	12,8	18,0
30 000	19,2	22,5	16,2	13,8	16,2	17,0	13,2	14,0
40 000	17,9	19,5	15,7	14,1	15,7	16,5	13,4	14,3

inkomst på mellan 13 och 16 procent. Vissa av alternativen skulle leda till betydande ökningar i bidragsbeloppen även för hushåll med högre inkomster, andra leder till försämringar för mellaninkomstgrupperna. Vår slutsats har blivit att det föreslagna alternativet med en hyrestäckningsandel på 80 % och en reduceringsfaktor på 14 % är det lämpligaste, bl a med hänsyn till avvägningen av bidragens storlek och relationen hyra/inkomst (hyresprocenten) för grupper med olika inkomst.

Med det föreslagna beräkningssättet skulle hyresprocenten (räknad netto) bli följande för vissa hushållsgrupper jämfört med nuvarande system, *tabell 11.8*. En hyra på 650 kr per månad har förutsatts liksom i vårt exempel i tabell 11.7.

Systemet skulle som framgår av tabell 11.8 innebära att låginkomsttagarna behövde avsätta en betydligt mindre del av sin inkomst för att betala hyran. Det blir alltså mindre skillnader i hyresprocent mellan olika inkomstgrupper.

De bidragsbelopp som skulle komma att utgå enligt vårt förslag innebär förbättringar för de allra flesta hushåll. För *makar* utan barn resp med ett eller två barn samt en hyra på 500 resp 700 kr per månad skulle bostadsbidraget per månad bli det som framgår av följande tablå. Beloppen inom parentes är nu utgående tillägg. Hänsyn har inte tagits till de justeringar av systemet som kan bli nödvändiga och som redovisas längre fram.

Hyra/månad	Inkomst, kr/år	0 barn	1 barn	2 barn
500	10 000	283 (80)	358 (155)	433 (230)
	20 000	167 (80)	242 (155)	317 (230)
	30 000	50 (–)	125 (105)	200 (180)
	40 000	– (–)	8 (–)	83 (55)
700	10 000	443 (200)	518 (315)	593 (390)
	20 000	327 (200)	402 (315)	477 (390)
	30 000	210 (88)	285 (265)	360 (340)
	40 000	93 (–)	168 (140)	243 (215)
	50 000	– (–)	52 (15)	127 (90)
	60 000	– (–)	– (–)	10 (–)

För *ensamstående* utan barn resp med ett och två barn skulle motsvarande belopp bli.

Hyra/månad	Inkomst, kr/år	0 barn	1 barn	2 barn
500	10 000	283 (160)	358 (235)	433 (310)
	20 000	167 (160)	242 (235)	317 (310)
	30 000	50 (48)	125 (185)	200 (260)
	40 000	– (–)	8 (60)	83 (135)
700	10 000	443 (200)	518 (355)	593 (430)
	20 000	327 (200)	402 (355)	477 (430)
	30 000	210 (88)	285 (305)	360 (380)
	40 000	93 (–)	168 (180)	243 (255)
	50 000	– (–)	52 (55)	127 (130)
	60 000	– (–)	– (–)	10 (–)

Bidragsbeloppen blir således, till skillnad från nuvarande system, lika för makar och ensamstående vid samma förutsättningar i fråga om inkomst och hyra, vilket beror på att de olika nedre hyresgränserna slopats. Skillnaden mellan hushåll med resp utan barn blir 75 kr per barn, i övrigt är villkoren desamma för dessa grupper. Vi har övervägt möjligheten att differentiera bidragsbeloppen mellan barnfamiljer och hushåll utan barn även på annat sätt, t ex genom att sänka hyrestäckningsprocenten för de senare från 80 till 75 %. Problem uppkommer därvid genom att för vissa sådana hushåll med hyror under 500 kr per månad och inkomster över 20 000 kr per år skulle bostadsbidragen avsevärt försämras. För att inte bostadsbidrag skall utgå till hushåll utan barn som har högre inkomster, föreslår vi dock i det följande en skärpning av reduceringsfaktorn redan vid en inkomst av 33 000 kr per år för dessa hushåll.

Vi har funnit att det förslag till bostadsbidragssystem som vi här presenterat skulle innebära *fördelar* i bl a följande hänseenden.

- ökningen av bidragen skulle i hög grad tillfalla hushåll med låga inkomster. Väsentliga förstärkningar sker även för mellaninkomstgrupperna.
- hushåll med lägre inkomster skulle behöva avsätta en betydligt mindre del av inkomsten för bostadsutgiften.
- det särskilda bostadsbidrag till låginkomsttagare som nu lämnas i vissa kommuner skulle kunna slopas eller minskas.
- problemet med olika nedre hyresgränser för olika hushåll skulle försvinna.
- den extra marginaleffekten vid inkomstökningar skulle bli mindre.
- systemet är relativt enkelt och enhetligt. Det bör vara tämligen lätt för den enskilde att räkna ut hur stort bostadsbidrag som han är berättigad till.

Justeringar i grundsystemet

Som vi tidigare har nämnt krävs vissa justeringar av den ovan redovisade grundprincipen för beräkning av bostadsbidragen. Sådana justeringar är

nödvändiga för att försämringar av bidragen inte skall uppstå för en del grupper. Även andra skäl motiverar vissa avsteg från den renodlade konstruktionen. Detta gäller bl a frågan om en nedre inkomstgräns för reducering av bostadsbidragen. I nuvarande bostadstilläggssystem är denna gräns 26 000 resp 21 000 kr för barnfamiljer och hushåll utan barn.

Vi har i vår tidigare diskussion kring utformningen av ett nytt bostadsbidragssystem utgått från att den nedre inkomstgräns, vid vilken bidragen enligt nuvarande regler börjar reduceras, skall slopas och att reduceringen påbörjas redan vid inkomsten noll. Det kan emellertid enligt vår mening finnas skäl att ha en inkomstgräns under vilken bidragsbeloppen är lika stora oavsett inkomstens storlek. Vi föreslår därför att en sådan gräns införs i systemet och sätts till 10 000 kr. Under denna nivå skall reduceringar av bostadsbidragen vara konstant, 14 % av 10 000 kr eller 1 400 kr.

Ett motiv för en dylik gräns är att beskattning sker först vid en inkomst av 4 500 kr. (Detta belopp kommer troligtvis att höjas successivt.) Eftersom den taxerade inkomsten används som underlag för prövning av bostadsbidragen, uppstår problem då inkomsten understiger detta belopp och sålunda ej beskattas. Därtill kommer att det finns olika praxis hos taxeringsnämnderna i fråga om redovisningen av inkomster som inte leder till beskattning. Ett annat motiv för den föreslagna inkomstgränsen är att det bland hushåll med mycket låga inkomster finns sådana som inte kan anses vara i behov av den kraftiga förstärkning av bostadsstödet som det föreslagna systemet skulle innebära. Överhuvudtaget är gruppen med inkomster under 10 000 kr en blandad grupp, inom vilken hushållens ekonomiska villkor skiftar mycket starkt.

I de fall inkomsten överstiger 10 000 kr skall dock enligt vårt förslag reducering ske på grundval av hela inkomsten, dvs inkomsten räknad från noll. Är inkomsten t ex 30 000 kr skall bostadsbidraget reduceras med 14 % av 30 000 kr.

Vi kan konstatera att den föreslagna konstruktionen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn innebär förbättrat ekonomiskt stöd för ca 95 % av nuvarande bidragstagare. Emellertid kan försämringar uppkomma för vissa ensamstående med barn liksom för hushåll med låga hyror. Detsamma gäller bidragstagare utan egen bostad. En möjlighet att undvika sådana effekter vore t ex att arbeta med dubbla beräkningssystem, så att en prövning alltid skulle ske också enligt nu gällande bestämmelser. Detta kan i och för sig ske relativt enkelt, eftersom praktiskt taget allt beräkningsarbete sker med hjälp av ADB. Vi har emellertid funnit det mindre lämpligt med en sådan lösning. Vi föreslår därför att problemen i stället löses på följande sätt.

Som bl a framgår av föregående tablå minskar bidragsbeloppen vid vissa kombinationer av hyra och inkomst för ensamstående med barn. Dessa har enligt nuvarande system, om hyran är högre än 400 kr per månad, ett bostadstillägg som med högst 80 kr per månad kan överstiga tillägget för makar med samma antal barn, inkomst och hyra. Detta beror på de olika nedre hyresgränserna för ensamstående och makar. Skillna-

derna utjämnas först när bostadspriset för makarna når upp till den övre hyresgränsen.

I vårt förslag till konstruktion av bostadsbidragen har de nedre hyresgränserna, som vi tidigare sagt, slopats. En utjämning har således skett mellan berörda grupper i detta avseende, vilket kan medföra att bidragsbeloppen minskar för vissa ensamstående. Antalet fall där så kan ske är dock begränsat, högst 7 000 hushåll. För att förhindra att denna grupp skall få ett försämrat stöd har vi prövat olika möjligheter till justeringar inom den föreslagna konstruktionen. Vi har stannat för att reduceringen av bidragsbeloppen för ensamstående med barn skall ske med en lägre procent (10 i stället för 14 %) för den del av inkomsten som understiger 26 000 kr per år. För inkomster över 26 000 kr skall reduceringen ske med 14 %. En sådan lösning bör dock inte permanentas utan endast gälla under en kortare övergångstid, lämpligen fyra år. Under denna tid bör avtrappningsprocenten höjas med en enhet om året för att efter fyra år nå upp till 14 %. Efter utgången av det fjärde året skulle sålunda bostadsbidragen vara lika för makar och ensamstående.

Med denna modifiering av det föreslagna bostadsbidragssystemet skulle bidragsbeloppen för ensamstående med barn öka generellt. Följande tablå ger exempel på bidragens storlek före och efter modifieringen och enligt gällande bestämmelser för bostadstilläggen.

Bostadsbidrag till ensamstående med ett barn

Inkomst, kr/år	Hyra, kr/mån	Bostadsbidrag, kr/mån enligt		
		förslag utan särbestämmelser	förslag med särbestämmelser	nu gällande regler
30 000	400	45	132	105
	500	125	212	185
	600	205	292	265
	700	285	372	305
40 000	500	8	95	60
	600	88	175	140
	700	168	255	180

För hushåll med flera barn blir beloppen 75 kr högre per barn.

En annan grupp, för vilka bostadsbidragen också skulle kunna minska, är barnfamiljer med en hyra som understiger 400 kr per månad. Detta har samband med att reduceringen av bostadsbidragen enligt vårt förslag skall påbörjas redan vid inkomsten noll. Det har också samband med att det statliga bostadstillägget enligt nu gällande regler utgår oreducerat med 75 kr per barn och månad upp till en inkomst av 26 000 kr. Är bostadspriset lågt kan med den föreslagna konstruktionen bostadsbidraget vara helt eller delvis reducerat vid 26 000 kr.

En möjlighet att undvika detta är att vid beräkningen av bidragen till barnfamiljer alltid utgå från ett bostadspris på 400 kr per månad, oavsett den faktiska hyran. Vid tidpunkten för ett eventuellt genomförande av vårt förslag (sannolikt tidigast år 1977) torde antalet barnfamiljer med

hyror understigande detta belopp ha minskat avsevärt. Det kan i sammanhanget nämnas att gruppen av bostadstilläggstagare med hyror som understeg 400 kr minskade från 30 till 17 % av samtliga hushåll med bostadstillägg mellan april 1973 och december 1974. År 1977 bör andelen vara betydligt mindre. Hyresstegringarna fram till dess kan antas bli av den storleken att hyror under 400 kr då måste höra till undantagen.

Mot bakgrund av vad här anförts finner vi skäl att föreslå en undantagsbestämmelse med ovan angiven innebörd.

Enligt vår mening bör bostadsbidrag utgå endast till de hushåll som har egen bostad, dvs till hushåll som har hyreskontrakt på lägenheten eller innehar den med bostads- eller äganderätt. Vi anser detta vara motiverat främst med hänsyn till att bostadsbristen nu väsentligen är avvecklad på de flesta orter. Alla hushåll som så önskar bör kunna finna en egen bostad.

Detta villkor för att bostadsbidrag skall utgå medför emellertid att barnfamiljer som nu endast har statligt bostadstillägg, emedan de saknar egen bostad, går miste om stödet, vilket oreducerat uppgår till 75 kr per månad och barn. Antalet bidragstagare som skulle beröras är knappt 8 000. Gruppen har successivt minskat under senare år.

Vi finner det angeläget att söka förhindra att samhällets ekonomiska stöd till de hushåll som här avses försämras. Ett stort antal fall gäller sammanboende, där kvinnan har barn som inte är deras gemensamma och mannen innehar hyreskontraktet på lägenheten. Till följd av de ändrade regler i fråga om bostadsbidrag till sammanboende som vi föreslår i avsnitt 11.2.5, skall emellertid bidrag kunna utgå till det gemensamma hushållet. På detta sätt kan försämringar som regel undvikas för denna grupp.

En annan grupp som berörs är unga föräldrar som bor hemma hos sina föräldrar och enligt nuvarande regler erhåller statligt bostadstillägg. Många av dessa ungdomar behöver stödet av sina föräldrar och vill bo kvar hemma t ex för att fortsätta sina studier. Familjen har behov av större utrymme till följd av att såväl barn som barnbarn bor hemma. Det kan enligt vår uppfattning vara skäligt att, i det fall mor- eller farföräldrarna söker bostadsbidrag, vid beräkningen av deras bidrag hänsyn skall tas även till barnbarn som här avses. Vi har emellertid funnit skäl för en generell vidgning av en sådan bestämmelse så att i alla fall där bidragssökanden har barnbarn under 18 år stadigvarande boende hos sig, hänsyn härtill skall tas vid bestämmande av bostadsbidraget. Barnbarnet kan här i princip jämställas med fosterbarn. Regeln bör gälla oavsett om vårdnadshavaren till barnet bor kvar hemma eller ej.

Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att utforma de närmare anvisningar som är erforderliga med hänsyn till dessa förslag.

Övre hyresgränser

De nuvarande övre hyresgränserna för bostadstilläggen varierar med familjetyp och barnantal. Följande gränser gäller:

Ensamstående	
utan barn	550 kr/mån
med ett eller två barn	650 kr/mån
med tre eller fyra barn	800 kr/mån
med fem eller fler barn	925 kr/mån
Makar	
utan barn	650 kr/mån
med ett eller två barn	750 kr/mån
med tre eller fyra barn	900 kr/mån
med fem eller fler barn	1 025 kr/mån

Hyresgränserna har höjts vid två tillfällen, nämligen åren 1972 och 1974. Motiven har då varit prisökningarna i nyproduktionen och, år 1972 dessutom, höjd ambitionsnivå beträffande utrymmesstandarden. Hyresgränserna har fastställts med utgångspunkt i prisnivån inom storstadsområdena.

Den snabba stegringen av priserna på bostäder under senare år motiverar enligt vår uppfattning en förnyad prövning av de övre hyresgränserna. Produktionskostnaderna för såväl flerfamiljshus som småhus steg med 10–15 % mellan åren 1973 och 1974. Kostnaderna under innevarande år kan liksom för år 1976 väntas stiga ungefär i samma takt. Effekterna härav på hyror och avgifter för nybyggda bostäder kan inte direkt anges men torde bli betydande.

Kostnadsökningarna gäller inte endast nyproduktion utan även ombyggnadsprojekt. Det är viktigt att människor har råd att bo kvar i sina ombyggda lägenheter. Saneringsverksamheten får inte leda till segregation så att enbart hushåll med högre inkomster har möjlighet att efterfråga de ombyggda lägenheterna. Genom att anpassa bostadsbidragen till hyresnivåerna inom sanerade eller ombyggda fastigheter bör en sådan icke önskvärd utveckling kunna hejdas.

Kostnadsökningarna talar sålunda för en höjning av nuvarande övre hyresgränser. En justering är motiverad även med hänsyn till vårt ställningstagande i fråga om den framtida utrymmesstandarden.

I det följande redovisas vissa uppgifter som visar sambandet mellan hushållstyp, övre hyresgränser, utrymmesstandard och hyror för nybyggda lägenheter i flerfamiljshus. *Tabell 11.9* visar hyresnivån inom allmännyttiga företag år 1975.

Tabell 11.9 Uppskattade hyror år 1975. Allmännyttiga företag, nybyggda lägenheter i exploateringsområden.

Lgh-typ	Hyra, kr/mån, inkl bränsle		
	Hela riket	Stor-Stockholm	Stor-Göteborg
1 rk	458	506	510
2 rk	629	689	704
3 rk	740	802	806
4 rk	865	933	901
5 rk	967	1 044	1 025
6 rk	1 075	1 158	1 141

Tabell 11.10 Erforderlig lägenhetsstorlek för olika hushållstyper vid olika utrymmesstandard

Hushållstyp	Utrymmesstandard enligt	
	Norm II[a]	Vårt förslag[b]
1 vuxen	1 rk	2 rk
2 vuxna	2 rk	2 rk
1 vuxen 1 barn	2 rk	3 rk
2 vuxna 1 barn	3 rk	3 rk
2 vuxna 2 barn	3 rk	4 rk
2 vuxna 3 barn	4 rk	5 rk
2 vuxna 4 barn	4 rk	6 rk

[a] Högst 2 boende per rum, kök och vardagsrum oräknade
[b] Högst 2 vuxna per rum, ett barn per rum, kök och vardagsrum oräknade

Tabell 11.11 Nuvarande övre hyresgränser samt hyror vid olika utrymmesstandard (nybyggda lägenheter)

Hushållstyp	Övre hyresgräns	Hyra, hela riket		Hyra, Stor-Stockholm	
		Norm II	Vårt förslag	Norm II	Vårt förslag
1 vuxen	550	458	629	506	689
2 vuxna	650	629	629	689	689
1 vuxen 1 barn	650	629	740	689	802
2 vuxna 1 barn	750	740	740	802	802
2 vuxna 2 barn	750	740	865	802	933
2 vuxna 3 barn	900	865	967	933	1 044
2 vuxna 4 barn	900	865	1 075	933	1 158

Av *tabell 11.10* framgår vilken utrymmesstandard som skall gälla för olika stora hushåll enligt nuvarande norm II och enligt vårt förslag. I *tabell 11.11* jämförs nuvarande övre hyresgränser med hyror i nybyggda lägenheter vid olika utrymmesstandard

Det redovisade materialet tyder på att de övre hyresgränserna är relativt väl avvägda och fortfarande tillräckligt höga med hänsyn till en utrymmesstandard enligt norm II. Detta gäller dock främst på riksnivå. Inom storstadsområdena och vissa andra orter har en stor andel hushåll bostadsutgifter som betydligt överstiger nuvarande hyresgränser. Vid fortsatt snabb prisstegring och höjd ambitionsnivå vad gäller utrymmesstandarden blir gränserna allmänt sett snart för låga. Ett förslag från vår sida om justering av gränserna kan genomföras troligtvis först den 1 januari 1977. Det är knappast möjligt att nu mera exakt ange vilka hyresnivåer som kan gälla år 1977 och som bör vara utgångspunkt för bestämmande av de övre hyresgränserna. Denna fråga bör dock enligt vår mening prövas på nytt senare; de övre hyresgränserna bör ju successivt anpassas till bostadsprisutvecklingen.

Mot bakgrund av vad här sagts och i avvaktan på en senare prövning, föreslår vi att de övre hyresgränserna höjs till de belopp som redovisas i följande tablå. Med de föreslagna utrymmesnormerna blir de övre hyres-

gränserna, till skillnad från i dag, lika för ensamstående och makar. Med hushåll avses i sammanhanget såväl ensamstående som makar.

Förslag till övre hyresgränser

Hushållstyp	
hushåll utan barn	700 kr/mån
hushåll med ett barn	800 kr/mån
hushåll med två barn	950 kr/mån
hushåll med tre barn	1 050 kr/mån
hushåll med fyra eller flera barn	1 150 kr/mån

De övre hyresgränserna bör vara normerande för hela landet. Gränserna har, som framgår av det ovan sagda, emellertid fastställts med utgångspunkt i hyresnivåerna inom de båda största storstadsområdena. Hyrorna där är genomsnittligt sett de högsta i landet. Med hänsyn härtill bör undantag kunna medges från de övre hyresgränserna när hyresnivån på en ort betydligt understiger dessa. Vi föreslår därför att länsbostadsnämnden skall, efter förslag från kommunen, kunna göra sådant undantag och medge en generell sänkning av hyresgränserna. Givetvis finns inte något som hindrar en kommun från att höja dessa gränser utöver fastställd nivå. Statsbidrag för att täcka kostnaderna för bostadsbidragen utgår dock inte för bostadsutgifter som överstiger de övre gränserna.

Reducering av bostadsbidragen m m

I det tidigare har vi utgått från att reducering av bostadsbidragen vid ökande inkomster skall ske med 14 % av inkomsten. Våra förslag om höjda hyresgränser och minskning av reduceringsfaktorn från nuvarande 15 till 14 % skulle kunna innebära att bostadsbidrag utgick i betydligt högre inkomstlägen än enligt nuvarande bidragssystem. För makar med tre barn skulle t ex bostadsbidrag utgå upp till en inkomst av 91 300 kr per år mot 67 200 kr i dag. En sådan utvidgning av bidragen finner vi inte motiverad. Vi föreslår därför en skärpning av reduceringen från 14 till 20 % för den del av inkomsten som överstiger 50 000 kr för barnfamiljer och 33 000 kr för hushåll utan barn. I följande *tabell 11.12* redovisas beräkningar av den högsta inkomst vid vilken bostadsbidrag i så fall skulle

Tabell 11.12 Högsta inkomstgräns för bostadsbidrag

	Vid föreslagna hyresgränser		Nuvarande system
	Alt 1	Alt 2	
Ensamstående utan barn	43 500	48 000	36 200
Makar utan barn	43 500	48 000	36 200
Ensamstående med ett barn	63 100	68 700	53 600
Makar med ett barn	57 900	61 300	53 600
Makar med två barn	67 200	74 600	57 400
Makar med tre barn	78 900	91 300	67 200

utgå (alt 1). Som jämförelse har medtagits motsvarande belopp under förutsättning att ingen skärpning av avtrappningen sker (alt 2) och de gränser vid vilka bostadsbidraget för närvarande upphör. Vid beräkningarna har förutsatts att reduceringen för ensamstående med barn sker med 10 % upp till en inkomst av 26 000 kr.

Vi har med vårt förslag till utformning av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn velat åstadkomma ett från administrativ synpunkt enkelt och lätthanterligt system. Inom nuvarande bidragssystem krävs med hänsyn till den allmänna inkomstutvecklingen bl a årliga justeringar av inkomstgränserna för reducering av bidragen. Vi vill med vårt system undvika sådana återkommande omprövningar. De inkomstgränser som ingår i konstruktionen (10 000 kr resp 50 000 och 33 000 kr) kan enligt vår uppfattning justeras med längre intervall, förslagsvis vart femte år.

Bidragsbelopp

Vårt förslag till bostadsbidragssystem innebär *sammanfattningsvis* att man vid beräkningen av bidragen skall utgå från ett belopp som motsvarar 80 % av hyran upp till en viss nivå. För barnfamiljer skall därutöver utgå 900 kr per barn och år. Bidragsbeloppen reduceras med 14 % av inkomsten. Hela inkomsten från noll skall därvid räknas in.

Vissa justeringar i denna grundprincip är emellertid nödvändiga bl a för att undvika att bostadsbidragen försämras för en del hushåll. Detta gäller ensamstående med barn, för vilka reduceringen av bidragen föreslås ske med 10 % av den del av inkomsten som understiger 26 000 kr per år. Genom att årligen höja denna reduceringsfaktor med en procentenhet,

Tabell 11.13 Bostadsbidrag till hushåll utan barn

Inkomst, kr/år	Hyra, kr/mån	Belopp enligt förslag	Gällande regler	
		Ensamstående och makar	Ensamstående	Makar
–10 000	200	43	–	–
	300	123	–	–
	400	203	80	–
	500	283	160	80
	600	363	200	160
	700	443	200	200
20 000	300	7	–	–
	400	87	80	–
	500	167	160	80
	600	247	200	160
	700	327	200	200
30 000	500	50	48	–
	600	130	88	48
	700	210	88	88
40 000	700	58	–	–

Tabell 11.14 Bostadsbidrag till hushåll med ett barn

Inkomst, kr/år	Hyra, kr/mån	Belopp enligt förslag		Gällande regler	
		Ensamstående	Makar	Ensamstående	Makar
– 10 000	300	312	278	75	75
	400	312	278	155	75
	500	392	358	235	155
	600	472	438	315	235
	700	552	518	355	315
	800	632	598	355	355
20 000	300	228	162	75	75
	400	228	162	155	75
	500	308	242	235	155
	600	388	322	315	235
	700	468	402	355	315
	800	548	482	355	355
30 000	300	132	45	25	25
	400	132	45	105	25
	500	212	125	185	105
	600	292	205	265	185
	700	372	285	305	265
	800	452	365	305	305
40 000	300	15	–	–	–
	400	15	–	–	–
	500	95	8	60	–
	600	175	88	140	60
	700	255	168	180	140
	800	335	248	180	180
50 000	600	58	–	15	–
	700	138	52	55	15
	800	218	132	55	55
60 000	800	52	–	–	–

kommer efter en övergångstid av fyra år samma reduceringsfaktor – 14 % – att gälla för alla bidragstagare. För barnfamiljer med en bostadsutgift som understiger 400 kr per månad föreslår vi att denna utgift sätts till 400 kr vid beräkningen av bostadsbidragen. Antalet sådana familjer bedömer vi vara litet när vårt förslag genomförs.

Vidare föreslår vi att en inkomstgräns på 10 000 kr införs, under vilken reduceringen skall vara konstant, 1 400 kr. Bidragsbeloppen skall sålunda vara lika stora upp till denna gräns.

I det följande redovisar vi exempel på vilka bostadsbidrag som skall utgå enligt det av oss föreslagna bidragssystemet. De modifieringar i grundprincipen för konstruktionen, som vi här redovisat, är därvid beaktade, *tabell 11.13, 11.14* och *11.15.*

Övriga frågor

Med vår konstruktion av bostadsbidragen har det varit möjligt att samla bidragsbestämmelserna i en enda författning. Författningstext och kommentarer härtill redovisas i *bilaga 15.*

Tabell 11.15 Bostadsbidrag till makar med två och tre barn

Inkomst, kr/år	Hyra, kr/mån	Makar med 2 barn		Makar med 3 barn	
		Förslag	Gällande regler	Förslag	Gällande regler
– 10 000	400	353	150	428	225
	500	433	230	508	305
	600	513	310	588	385
	700	593	390	668	465
	800	673	430	738	545
	900	753	430	828	625
	1 000	753	430	908	625
20 000	400	237	150	312	225
	500	317	230	392	305
	600	397	310	472	385
	700	477	390	552	465
	800	557	430	632	545
	900	637	430	712	625
	1 000	637	430	792	625
30 000	400	120	100	195	175
	500	200	180	275	255
	600	280	260	355	335
	700	360	340	435	415
	800	440	380	515	495
	900	520	380	595	575
	1 000	520	380	675	575
40 000	400	3	–	78	50
	500	83	55	158	130
	600	163	135	238	210
	700	243	215	318	290
	800	323	255	398	370
	900	403	255	478	450
	1 000	403	255	558	450
50 000	500	–	–	42	–
	600	47	10	122	85
	700	127	90	202	165
	800	207	130	282	245
	900	287	130	362	325
	1 000	287	130	442	325
60 000	700	–	–	35	–
	800	40	–	115	75
	900	120	–	195	155
	1 000	120	–	275	155
70 000	900	–	–	28	–
	1 000	33	–	108	–

Kommunerna skall erhålla statsbidrag för viss del av sina kostnader för bostadsbidragen under förutsättning att bidragen utgår enligt bestämmelserna i nämnda författning. Den totala kostnadsökningen till följd av våra förslag om ett nytt bostadsbidragssystem för barnfamiljer och hushåll utan barn kan beräknas till ca 400 milj kr. I detta belopp ingår även de kostnader som uppkommer till följd av de höjda övre hyresgränserna. Till frågan om finansieringen av kostnaderna för bostadsbidragen och kostnadsfördelningen mellan stat och kommun återkommer vi i *avsnitt 11.5.*

11.2.4 *Bostadsbidrag till pensionärer*

Inledning

Vi har i tidigare avsnitt konstaterat att målsättningen för bostadsstödet till pensionärerna i viktiga avseenden numera är densamma som för motsvarande stödformer som riktar sig till andra grupper av befolkningen. Trots detta finns stora skillnader i fråga om såväl konstruktion som bidragsbeloppens storlek. Sådana grundläggande differenser förekommer inte bara mellan de olika bostadsbidragssystemen, utan när det gäller pensionärerna också inom ett och samma system, med stora skillnader mellan olika kommuner.

Vår uppfattning är att ett gemensamt bostadsbidragssystem för alla grupper i samhället bör vara ett mål på längre sikt. Vi har dock konstaterat att det inte finns någon möjlighet att nu skapa ett sådant system. För närvarande omöjliggörs en total samordning av alltför stora olikheter i stödsystemens konstruktion och bakgrund. Vi har dock funnit starka skäl tala för en utjämning och förbättring inom ramen för den nuvarande uppdelningen på olika system.

De stora skillnaderna kommunerna emellan i fråga om utformningen av de kommunala bostadstilläggen till folkpension har lett till att krav framförts från olika håll på ett enhetligt regelsystem liksom på en utjämning av beloppen. Vi finner det motiverat att pensionärer i detta sammanhang behandlas likartat, oberoende av i vilken kommun de är bosatta. Kritik har också riktats mot förhållandet att pensionärer i vissa fall får ett lägre bostadstillägg än vad som kan utgå till låginkomsttagare utan barn i samma inkomstläge. Också i detta avseende anser vi en utjämning motiverad.

I det följande redovisar vi därför förslag till utjämning av beloppsgränser för bostadsbidragen till pensionärer. Vi föreslår även införande av likartade beräkningsregler för dessa bidrag. Vidare föreslår vi att folkpensionärer skall kunna få del av bostadsbidragen till hushåll utan barn i de fall detta bidrag till sitt belopp överstiger bostadsbidraget till folkpensionärer. Förslag till lagändringar samt kommentarer härtill lämnas i *bilaga 15* och *bilaga 16*.

I enlighet med vårt förslag i avsnitt 11.2.1 använder vi här för det framtida bidragssystemet avseende pensionärer benämningen bostadsbidrag i stället för bostadstillägg.

Utjämning av beloppen

Skillnaderna mellan kommunerna i fråga om de kommunala bostadstilläggens utformning sammanhänger bl a med den ojämna åldersfördelningen i kommunerna och de skilda kommunalekonomiska förutsättningarna. På senare tid har det skett en viss samordning mellan kommunerna, exempelvis i samband med genomförandet av kommunsammanläggningar. En starkt bidragande orsak till den samordning som skett är också att kommunförbundet utarbetat förslag till grunder för bostadstilläggen i syfte att medverka till enhetlighet i utformningen av reglerna.

Det finns dock fortfarande stora olikheter kommunerna emellan.

Den mest påfallande skillnaden i de olika kommunernas regler gäller de maximibelopp som kan betalas ut. Enligt en kartläggning i juli 1974 fanns två kommuner som gav ett bostadstillägg om högst ca 1 000 kr per år, medan det maximala bidragsbeloppet i andra kommuner uppgick till inemot 10 000 kr per år eller – då bidragsmaximeringen inte uttrycks som ett beloppstak utan som ett standardtak – i enstaka fall ännu högre. Till viss men dock endast mindre del återspeglar dessa beloppsskillnader olika hyresnivåer i kommunerna. Det är därför enligt vår bedömning i första hand angeläget att det sker en viss utjämning av beloppsskillnaderna mellan olika kommuner.

En fullständig likriktning av de maximala bidragsbeloppen är av naturliga skäl inte möjligt att genomföra på en gång. Ett steg mot en samordning på sikt kan vara att i lagstiftningen rörande bostadsbidragen till folkpensionärer reglera en viss lägsta nivå för den maximala bostadsutgift som inom kommunen skall beaktas vid beräkningen av bostadsbidragets storlek. En dylik åtgärd utgör också närmast en förutsättning för genomförandet av det inledningsvis omnämnda förslaget om att pensionärerna skall kunna få del av bostadsbidragen till hushåll utan barn. En grundnivå skulle vidare kunna skapa en ökad rättvisa mellan pensionärer bosatta i olika kommuner. Genom anknytningen av bidragets storlek till de faktiska bostadskostnaderna skulle detta ändå inte medföra kostnadsökningar för kommuner med ett nuvarande maximum för de kommunala bostadstilläggen som understiger en lagstadgad miniminivå, om detta verkligen avspeglar den reella bostadskostnadsnivån för pensionärerna i kommunen. Bidragets anknytning till bostadsutgiften leder också till att omotiverade bidragsökningar inte skulle bli en följd. Det nämnda kan anses tala för att en gemensam miniminivå skulle kunna fastställas till ett i krontal uttryckt belopp, lika för alla kommuner. Detta vore att föredra framför att t ex knyta miniminivån till normalkostnadsnivån på orten. Ett för hela landet lika stort krontalsbelopp torde också öka överskådligheten med ett sådant system.

Enligt de i juli 1974 tillämpade reglerna bodde ca 20 % av pensionärerna i kommuner med maximibelopp motsvarande en bostadsutgift på högst 200 kr per månad, ca 40 % i kommuner med högst 300, ca 60 % i kommuner med högst 400 och knappt 70 % i kommuner med maximibelopp på högst 500 kr per månad.

För att en lagstadgad grundnivå för maximeringen av bostadsbidragen till folkpensionärer skall få någon mera påtaglig utjämningseffekt kan den inte läggas alltför lågt. Vid bedömningen av vilken nivå som kan vara lämplig måste bl a hyresutvecklingen och kraven på en god bostadsstandard beaktas, liksom det förhållandet att en stor andel av pensionärerna saknar inkomster vid sidan av pensionen. Mot denna bakgrund har vi funnit att en grundnivå på 300 kr per månad inte räcker till för att den önskvärda utjämningseffekten skall erhållas. *Vi föreslår* således att *bostadsbidrag till folkpensionärer* fr o m år 1977 oreducerat skall utgå med minst 400 kr per månad, under förutsättning att bostadsutgiften verkligen uppgår till lägst detta belopp. Detta innebär med andra ord att det

lägsta tillåtna maximibeloppet för kommunerna föreslås uppgå till 4 800 kr per år.

Av administrativa skäl bör liksom i dag finnas möjlighet till ett lägre generellt bidrag till dem vilkas bostadsutgift understiger en viss nivå eller inte kan bestämmas. Båda de nuvarande alternativen II och III för konstruktion av kommunala bostadstillägg bör sålunda kunna finnas kvar i det framtida systemet, medan alternativ I helt borde försvinna vid ett system som det här redovisade (alternativens innebörd har beskrivits i kapitel 8).

Enligt den nu gällande lagstiftningen skall varje kommun själv besluta om införande av kommunalt bostadstillägg till folkpension. I praktiken finns emellertid sedan år 1962 detta bostadstillägg infört i samtliga kommuner i landet. Bestämmelsen om att bostadstillägget skall kunna utgå endast under förutsättning att vederbörande kommun så beslutat kan därför betraktas som föråldrad och bör kunna avskaffas. Vårt förslag om en lagstadgad grundnivå inom systemet för bostadsbidrag till folkpensionärer utgör ytterligare ett skäl för detta. Vi föreslår sålunda att lagbestämmelserna utformas så att bostadsbidrag till folkpensionär skall utgå i alla kommuner.

Kostnaderna för införandet av grundnivån högst 400 kr för bostadsbidragen till folkpensionärer är ytterst svåra att beräkna, men har uppskattats till ca 300 mkr med utgångspunkt i 1975 års förhållanden.

Det bör här nämnas att kommunförbundet i olika sammanhang, bl a i yttrande år 1953 i samband med 1950 års folkpensionsrevisionsbetänkande, framhållit att folkpensioneringen och de förmåner som är knutna till den måste betraktas som en statlig angelägenhet. Enligt förbundets uppfattning är det därför principiellt oriktigt att folkpensioneringen till en så väsentlig del som de kommunala bostadstilläggen utgör skall bekostas med kommunala medel.

Mot bakgrund av kommunernas ekonomiska situation och den betydande kostnadsökningen för de kommunala bostadstilläggen föreslog kommunförbundet i skrivelse till socialdepartementet 1971-10-01, att ett särskilt statligt bidrag om 500 kr för varje pensionär, som är berättigad till bostadstillägg, skulle införas. Ett på det sättet konstruerat bidragssystem skulle innebära att kommunerna själva får bära hela kostnaden för bostadstilläggen till den del de överstiger statsbidragsbeloppet och följaktligen själva få finansiera av dem beslutade höjningar.

Kostnads- och finansieringsfrågorna vad gäller bostadsbidragen behandlar vi i avsnitt 11.5. Här vill vi dock redovisa några faktorer som har betydelse för kommunernas möjligheter att höja sina maximigränser för bostadsbidragen, nämligen variationer i skatteunderlag och i andelen pensionärer inom kommunerna.

Den genomsnittliga utdebiteringen per skattekrona (inkl skattekronor genom skattebortfalls- och skatteutjämningsbidrag) för täckande av kommunernas kostnader för de kommunala bostadstilläggen uppgick år 1974 till 99 öre. Stora skillnader mellan kommunerna förelåg emellertid i detta avseende, vilket framgår av följande exempel. Den lägsta utdebiteringen, 21 öre, hade två kommuner med maximalt bostadstillägg på

Tabell 11.16 Kommunerna fördelade efter maximalt bostadstillägg och utdebitering per skattekrona för täckande av kostnader för bostadstillägg 1974

Maximalt bostadstillägg, kr/år	Utdebitering per skattekrona, kr					Summa kommuner
	<0,50	0,50–0,79	0,80–1,09	1,10–1,39	⩾1,40	
<1 000		2				2
1 000–1 499	1	11	4			16
1 500–1 999		10	7	1		18
2 000–2 499	1	14	39	9	1	64
2 500–2 999		7	6	3		16
3 000–3 499	3	14	19	14	5	55
3 500–3 999	4	4	13	6	3	30
4 000–4 499	1	1	11	6	1	20
4 500–4 999	1	6	3	2		12
5 000–5 499	1	2	3	5	1	12
5 500–5 999		1		1		2
6 000–6 499		5	1	4		10
6 500–6 999	2					2
7 000–7 499		1				1
7 500–7 999	2					2
8 000–8 499	1					1
utan beloppstak	5	2	3	3	2	15
Summa	22	80	109	54	13	278

3 600 kr per år för ensam pensionär och 4 600 kr för makar respektive 7 600 kr för både ensam pensionär och makar. Högst låg en kommun med en utdebitering på kr 1:80, vars bostadstillägg saknade beloppsmaximum. 108 kommuner hade en utdebitering över genomsnittet, d v s en krona eller mer per skattekrona. Drygt hälften av dessa hade ett bostadstilläggsmaximum för ensam pensionär som understeg 3 500 kr per år. Å andra sidan hade ungefär hälften av de 40 kommuner, vilkas utdebitering understeg 60 öre per skattekrona, ett maximum på minst 4 000 kr per år. *Tabell 11.16* visar hur kommunerna fördelar sig efter maximalt bostadstillägg och utdebitering per skattekrona för täckande av bostadstilläggskostnaderna år 1974.

Andelen folkpensionärer av befolkningen varierar kraftigt mellan kommunerna, mellan 5,0 % i Botkyrka och 29,5 % i Tanum och Berg.

Tabell 11.17 Kommunerna fördelade efter andel pensionärer och utdebitering per skattekrona för täckande av kostnader för bostadstillägg år 1974

Andel pensionärer (%)	Utdebitering per skattekrona, kr					Summa kommuner
	<0,50	0,50–0,79	0,80–1,09	1,10–1,39	⩾1,40	
5– 9,9	15	4				19
10–14,9	5	19	6	1		31
15–19,9	1	17	43	22	5	88
20–24,9	1	29	48	20	2	100
25–29,9		11	12	11	6	40
Summa	22	80	109	54	13	278

Tabell 11.17 visar hur den kommunala utdebiteringen per skattekrona för bostadstilläggen till pensionärer varierade efter andel pensionärer i kommunerna år 1974.

Likartade regler i övrigt

Kritiken mot olikheterna i kommunernas grunder för de kommunala bostadstilläggen har också avsett andra förhållanden än skillnaderna i maximibelopp. De kommunala grunderna uppvisar en stor variationsrikedom vad gäller regler för beräkning av bl a bostadsutgiften och för fördelning av denna mellan hushållsmedlemmar. Enligt vår mening finns det ingen anledning att bibehålla sådana olikheter kommunerna emellan. Dessa skillnader gör dels att den bostadspolitiska effekten av bostadsbidragen blir olika från kommun till kommun, dels att orättvisa skapas mellan pensionärer bosatta i skilda kommuner. De av kommunförbundet utarbetade normalgrunderna för de kommunala bostadstilläggen, vilka omnämnts tidigare, torde visserligen i och för sig ha en samordnande effekt i fråga om utformningen av bestämmelserna, men utrymme för skiljaktigheter i de beräkningsregler kommunerna fastställer kvarstår fortfarande. En lagstiftningsvägen reglerad grundnivå för de maximala bostadsbidragsbeloppen kan enligt vår mening motivera att enhetliga regler i vissa avseenden införs. Vidare bör här konstateras att en regelsamordning från administrativ synpunkt skulle ha stor betydelse.

Vi föreslår således att beräkning av bostadsutgifter och fördelning av dessa mellan hushållsmedlemmar fr o m år 1977 skall ske enligt för samtliga kommuner enhetliga regler. Riksförsäkringsverkets anvisningar och de av kommunförbundet utarbetade förslagen till normalgrunder bör därvid vara vägledande. Många kommuner har regler som i vissa avseenden är generösare än verkets anvisningar. Detta gäller bl a regler för fördelning av bostadsutgiften mellan makar, av vilka endast den ena är pensionär. Det bör ankomma på riksförsäkringsverket att pröva om anvisningarna i dessa avseenden skall ge utrymme för större generositet. Det är också angeläget att det sker en viss samordning av de här aktuella reglerna med dem som gäller för bostadsbidragen till hushåll utan barn. (Frågan härom behandlas längre fram i betänkandet.) Mot denna bakgrund torde finnas anledning för riksförsäkringsverket att se över berörda anvisningar.

Vi har tidigare gett uttryck för uppfattningen att största möjliga hänsyn bör tas till pensionärers önskan att behålla sin bostad, även om de under längre tid behöver vård på ålderdomshem, långvårdssjukhus o dyl. Det är också angeläget att stor generositet visas dem som står inför situationen att nödgas lämna sin bostad, på grund av sjukdom eller allmän ålderssvaghet. Ett beslut härom måste få fattas i lugn och ro och de praktiska åtgärderna med att avveckla hemmet måste få vidtas utan stark tidspress.

Kommunförbundet har i sitt förslag till normalgrunder för kommunala bostadstillägg till pensionärer lämnat synpunkter på bedömningen av rätten att uppbära tillägg i här nämnda fall. Förbundet menar att om vården är att anse som stadigvarande bör tillägg inte utgå. För att vården skall

anses som stadigvarande bör den beräknas kommat att vara minst 15–24 månader. När det gäller vård på ålderdomshem bör tillägg i princip inte utgå, menar förbundet. Övergångsvis bör dock tillägg kunna utgå under fyra månader.

Även på denna punkt är det enligt vår uppfattning angeläget att enhetliga regler i möjligaste mån tillämpas av alla kommuner. Vi föreslår därför att riksförsäkringsverket tar in också dessa regler i sina anvisningar. Kommunförbundets synpunkter bör därvid kunna vara vägledande.

Rätt för vissa folkpensionärer att få bostadsbidrag till hushåll utan barn

Kritik har också i olika sammanhang riktats mot den bristande samstämmigheten i reglerna för å ena sidan de kommunala bostadstilläggen till folkpension och de statskommunala bostadstilläggen till hushåll utan barn å den andra.

Det bör här understrykas att kritiken inte avser förhållandena för pensionärer som har vårdnaden om minderåriga barn. Dessa har rätt till såväl statligt och statskommunalt bostadstillägg till barnfamiljer som kommunalt bostadstillägg till folkpension. Vid beräkningen av bidragsbeloppet sker i dessa fall samordning på så sätt att utgående statskommunalt bostadstillägg avräknas vid bestämningen av det kommunala bostadstilläggets storlek. Det statskommunala bostadstillägget ligger således här i botten och kompletteras med kommunalt bostadstillägg i de fall den sistnämnda bidragsformen är gynnsammare.

Vad kritiken i stället tar fasta på är att bostadsbidragen till hushåll utan barn vid en och samma inkomstnivå kan uppgå till olika belopp, beroende på om inkomsten helt eller delvis uppbärs som pension och bidragsprövningen alltså skall ske inom systemet för bostadstillägg till folkpension, eller om det rör sig om en icke-pensionär och prövningen skall ske enligt reglerna för statskommunalt bostadstillägg. Vanligen är pensionärens bostadstillägg högre än icke-pensionärens. I vissa fall blir dock – vilket föranlett kraven på ändring av reglerna – pensionären försatt i ett sämre läge än icke-pensionären. Detta sammanhänger främst med skillnader i inkomstprövningsreglerna, vilket redovisats i kapitel 8. Fullt bostadstillägg utgår i högre inkomstlägen i systemet för statskommunala bostadstillägg än vad fallet är i systemet för kommunala bostadstillägg till folkpension. Avtrappningen av tilläggen vid stigande inkomst sker också snabbare i det senare systemet. I vissa situationer kan det därför inträffa att pensionärens bostadstillägg helt bortfallit, medan statskommunalt tillägg skulle utgått med maximalt belopp, f n 200 kr per månad.

Skillnaden mellan de olika systemen blir större ju högre den verkliga bostadskostnaden är och ju lägre maximigräns kommunen har för det kommunala bostadstillägget till folkpension. Vårt ovan redovisade förslag om en grundnivå för bostadsbidragen till folkpensionärer bidrar alltså till att minska det antal pensionärer som får ett lägre bostadsbidrag än vad de skulle ha fått om prövningen skett enligt reglerna för statskommunalt bostadstillägg.

Det kritiserade förhållandet elimineras emellertid inte helt genom vårt

förslag om en grundnivå för bostadsbidragen till folkpensionärer. Därtill kommer att vårt förslag om en förstärkning av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn kan medföra att den kritiserade skillnaden mellan de båda systemen kan beröra fler pensionärer än nu.

Utformningen av inkomstprövningsreglerna för de kommunala bostadstilläggen gör att pensionärerna drabbas av problemet på olika sätt, beroende på vilken form av folkpension de uppbär. I den inkomst som skall verka reducerande på bostadstillägget inräknas för pensionärerna inte bl a folkpension. Detta gör att pensionärer med låga folkpensionsbelopp kan bli särskilt illa ställda i jämförelse med andra hushåll utan barn vid samma totala inkomst. Problemet berör därför i särskilt hög grad sådana pensionärer som uppbär partiell pension, d v s två tredjedels eller halv förtidspension eller sjukbidrag (totalt i riket ca 25 000 fall) eller reducerad änkepension (totalt i riket ca 25 000 fall, varav ca 13 000 har mindre än två tredjedelar av full pension). Effekten kan dock även uppkomma för pensionärer med full pension.

De beslut som fattats av statsmakterna på grundval av pensionsålderskommitténs förslag innebär – förutom en sänkning av den allmänna pensionsåldern och därmed också åldersgränsen för kommunalt bostadstillägg i samband med ålderspension från 67 till 65 år – bl a ökade möjligheter till förtida och uppskjutet uttag av hela eller halva ålderspensionen. Någon ändring i principen att kommunalt bostadstillägg inte utgår vid förtida uttag har inte skett. Vid förtida uttag av ålderspension, liksom i samband med den likaledes beslutade lagfästa delpensionen, kan i stället statskommunalt bostadstillägg utgå. Vi anser det inte motiverat att denna princip frångås. Vi vill dock i detta sammanhang peka på att möjligheten att uppbära bostadsbidrag till hushåll utan barn för de pensionärer som nu inte har den rätten i viss mån blir än mer angelägen genom den här berörda pensionsreformen. För den som exempelvis före 65 års ålder börjar ta ut halv ålderspension i samband med en nedtrappning av förvärvsarbetet och uppskjuter uttaget av den återstående pensionshälften till efter 65 års ålder, kan inkomstprövningsreglerna för bostadsbidrag till folkpensionärer, sedan den allmänna pensionsåldersgränsen passerats, få liknande effekt jämfört med motsvarande regler för bostadsbidrag till hushåll utan barn som vid halv förtidspension.

Ett exempel kan visa vilka beloppsskillnader som kan uppstå mellan kommunalt bostadstillägg till folkpension och statskommunalt bostadstillägg. I *tabell 11.18* visas för olika inkomstnivåer dels storleken av bostadstillägg för en ensamstående förtidspensionär med två tredjedels pension, beräknad efter det under våren 1975 gällande grundbeloppet för folkpension och pensionstillskott, dels storleken av bostadsbidrag till hushåll utan barn. Bostadsutgiften förutsätts vara 550 kr per månad och kommunens maximibelopp för kommunalt bostadstillägg 4 800 kr per år, d v s samma belopp som den ovan föreslagna grundnivån för bostadsbidrag till pensionärer.

Det bör här nämnas att de beslutade successiva höjningarna fram till juli 1981 av pensionstillskotten, vilka inte inräknas i den inkomst som skall reducera bostadsbidraget till folkpensionärerna, gör att läget för

Tabell 11.18 Exempel på utgående bostadsbidrag (månadsbelopp)

Inkomst (inkl pension), kr/år	Bostadsbidrag till folkpensionär	Bostadsbidrag till hushåll utan barn	
		Enl nu gällande regler	Enl vårt förslag
10 000	367	200	323
15 000	228	200	265
20 000	89	200	207
25 000	0	150	148
30 000	0	88	90
35 000	0	25	22

dessa i det avseende som här är aktuellt i någon mån förbättras i relation till andra hushåll utan barn. Vidare bör nämnas att pensionernas anknytning till basbeloppet ger en i takt med prisutvecklingen automatisk ökning av den vid beräkningen av bostadsbidragen avdragsfria inkomsten. Någon motsvarande automatik finns inte inbyggd i det nuvarande systemet för bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn. Där får i stället särskilda beslut fattas om årliga höjningar av den nedre inkomstgränsen för att i princip samma effekt skall uppnås.

Enligt vår bedömning skulle, om våra förslag i övriga avseenden genomförs (en grundnivå för bostadsbidragen till folkpensionärer på 400 kr per månad och en förstärkning av bostadsbidragen till hushåll utan barn), i runt tal 30 000 pensionärer ha ett lägre bostadsbidrag än de skulle ha kunnat få, om reglerna för bostadsbidragen till hushåll utan barn varit tillämpliga. Ungefär hälften av dessa fall beräknas utgöras av pensionärer med förtidspension, sjukbidrag eller änkepension och alltså befinna sig i åldrar under den allmänna pensionsåldern.

Vår uppfattning i denna fråga är att starka rättviseskäl talar för att en folkpensionär inte skall behöva få ett sämre bostadsstöd än en icke-pensionär med samma inkomst, bara därför att han eller hon råkar ha nedsatt arbetsförmåga, ha en högre levnadsålder eller vara änka. Vi föreslår därför att bostadsbidrag till folkpensionärer utan barn i princip skall utgå med det belopp som motsvarar det högsta av de båda bostadsbidragen.

Den ökade rättvisa mellan pensionärer, bosatta i olika kommuner, som skulle följa av de tidigare behandlade förslagen till utjämning inom ramen för systemet för bostadsbidrag till folkpensionärer, skulle här kompletteras med en ökad rättvisa för pensionärerna jämfört med icke-pensionärer. Dessutom skulle förslagen om rätt till bostadsbidrag till hushåll utan barn även för vissa pensionärer i någon mån bidra till en ytterligare utjämning mellan de senare.

En betydelsefull fråga är om en pensionär som på det här föreslagna sättet kan bli berättigad till bostadsbidrag till hushåll utan barn helt skall föras över till detta bidragssystem, eller om bostadsbidraget till folkpensionärer i förekommande fall skall ligga i botten och bostadsbidraget till hushåll utan barn ges formen av ett utfyllnadsbidrag. Vi föreslår att det förra alternativet väljs, alltså att pensionärer i den aktuella situationen får

rätt till bostadsbidrag till hushåll utan barn i stället för det bostadsbidrag till folkpensionärer som eventuellt annars skulle kunnat utgå. Syftet med den föreslagna ordningen sammanhänger med vår principiella uppfattning att man bör sträva efter att underlätta en total samordning av bostadsbidragssystemen på lång sikt. Möjligheten för pensionärerna att helt kunna föras över till systemet för bostadsbidrag till hushåll utan barn, om detta är det förmånligaste, bör, vid sidan av rättviseaspekten, ses som en första etapp i en utveckling mot en total samordning. Till följd av ATP:s utveckling skulle sålunda en växande grupp pensionärer föras över till systemet för bostadsbidrag till hushåll utan barn, medan bostadsbidragen till folkpensionärer i princip reserveras för pensionärer som enbart har folkpension, pensionstillskott och därutöver endast en mindre inkomstförstärkning i form av ATP och/eller förvärvsinkomster. I sammandrag skulle således pensionärernas rätt till bostadsbidrag vara uppbyggd på följande sätt:

- För pensionärer med låg inkomst bibehålls bostadsbidragssystemet för pensionärer i princip oförändrat.
- För pensionärer som p g a inkomstprövningsreglerna är helt uteslutna från detta system prövas bidragsrätten enligt reglerna för bostadsbidrag till hushåll utan barn.
- I den mellangrupp som får bostadsbidraget till pensionärer minskat p g a inkomstprövningsreglerna hänförs pensionären till det förmånligaste bidragssystemet.
- För pensionärshushåll med barn sker prövning såsom f n inom båda bidragssystemen.

Som utvecklas i *avsnitt 11.4* föreslår vi att administrationen av bostadsbidragen skall föras till samma organ. Det torde därför falla sig mest naturligt att genomförandet av förslaget om att pensionärerna skall kunna "glida" mellan de båda bostadsbidragssystemen samordnades med den föreslagna administrationsomläggningen. Denna måste föregås av ett ingående tekniskt-administrativt utvecklingsarbete inför en omläggning som knappast kan ske före 1970-talets slut. Det motsvarande utvecklingsarbete vad gäller rutiner m m som behövs för att pensionärernas bidragsrätt skall kunna prövas inom båda bostadsbidragssystemen torde lämpligast ske samordnat med detta. Det är vidare önskvärt att den samordning av reglerna inom systemet för bostadsbidrag till folkpensionärer som föreslås tidigare i detta avsnitt kan genomföras dessförinnan. Detsamma gäller den samordning av regler m m för de olika bidragssystemen som tas upp i avsnitt 11.4. De nuvarande relativt stora skillnaderna mellan dessa skulle annars medföra svårigheter för såväl handläggande personal som berörda pensionärer.

Trots de uppenbara svårigheter som skulle vara förknippade med en på olika organ uppdelad bostadsbidragsadministration vid ett genomförande av här aktuella förslag, kan det emellertid anses föreligga starka rättviseskäl för att pensionärerna bör få rätt till bostadsbidrag till hushåll utan barn redan innan den föreslagna samordningen av administrationen kommer till stånd. Enligt vår mening är motiven för en sådan reform starka, även

om det antal pensionärer som till en början skulle beröras inte är så stort sett i relation till det totala antalet pensionärer i landet. Vi *föreslår* därför att en möjlighet att erhålla bostadsbidrag till hushåll utan barn öppnas för pensionärerna redan från och med år 1977.

Ett särskilt skäl för valet av denna genomförandetidpunkt är följande. I fråga om bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn föreslås att sammanboende man och kvinna fr o m år 1977 generellt skall bedömas på samma sätt som makar, om de inte kan styrka att de inte har någon hushållsgemenskap. Eftersom sammanboendereglerna när det gäller bostadsbidrag till pensionärer är snävare i detta avseende, dvs helt följer mönstret från skattelagstiftningens regler om samtaxering, kan det nämnda förslaget ge vissa icke önskvärda effekter, om inte den här aktuella rätten för vissa pensionärer till bostadsbidrag till hushåll utan barn genomförs samtidigt. Det skulle nämligen annars kunna inträffa att en med en pensionär sammanboende person till följd av de olika sammanboendereglerna under vissa förutsättningar ställs utanför båda bidragssystemen.

Om ett genomförande år 1977 överhuvudtaget skall vara möjligt måste det ovan nämnda tekniska utredningsarbetet igångsättas snarast möjligt för utveckling av erforderliga administrativa rutiner och övriga förberedelser. Det torde därvid vara nödvändigt att bl a utforma vissa schabloner och spärrar för att begränsa de svårigheter som uppstår vid ett snabbt genomförande. Det bör lämpligen ankomma på den föreslagna tekniska utredningen att såsom en första etapp i detalj utveckla de övergångsanordningar som kan bli nödvändiga. Några riktlinjer för strävan mot förenklingar som vi i det sammanhanget bedömer vara väsentliga berörs i det följande. Lämpligheten och genomförbarheten av dessa kan dock fullständigt bedömas först efter en mera detaljerad analys.

Den administrativa uppbyggnaden av den föreslagna möjligheten för pensionärerna att gå över från det ena systemet till det andra bör ske så att man undviker att pensionären får vänta på utbetalning oskäligt lång tid efter ansökan och beslut, eller att ett komplicerat och betungande förskotterings- och avräkningssystem måste byggas in i bostadsbidragssystemen. Vidare måste risken för dubbelutbetalningar och återkrav begränsas. Vid ändrade förhållanden kan det för en pensionär som en gång fått del av bostadsbidraget till hushåll utan barn bli förmånligare med bostadsbidraget till folkpensionär, varvid bidrag rimligen måste utgå enligt reglerna för det sistnämnda systemet. Pensionärerna måste alltså kunna föras över i båda riktningarna mellan de två systemen vid ändringar i ekonomiska och andra förhållanden. För att tillgodose dessa önskemål och samtidigt underlätta för de bidragssökande pensionärerna, bör övervägas om beräkningen av bidragsbeloppen enligt båda systemen kan ske samordnat i de här aktuella fallen. Eventuellt skulle också utbetalningen till pensionärerna av bostadsbidraget till hushåll utan barn kunna ske samordnat med pensionsutbetalningen, såsom fallet är med nuvarande bostadstillägg till folkpension. Bidragsberäkningen borde då grundas på de uppgifter om bostadskostnad och inkomster som pensionären lämnar i sin ansökan om bostadsbidrag till folkpensionär. Därvid måste in-

komstuppgifterna som läggs till grund för beräkning av bostadsbidraget till folkpensionär räknas om enligt reglerna för bostadsbidrag till hushåll utan barn. Detta torde huvudsakligen kunna ske med hjälp av ADB-rutiner. Här kan dock de i det föregående berörda olikheterna mellan de båda bidragssystemen i fråga om sammanboendebegreppet medföra vissa praktiska svårigheter.

Prövningen av pensionärernas rätt till bostadsbidrag till hushåll utan barn bör alltid ske med utgångspunkt i aktuell inkomst i stället för taxerad inkomst. Man skulle sålunda använda ett inkomstbegrepp som i princip överensstämmer med det som används för beräkning av bostadsbidrag till hushåll utan barn i de fall det skett väsentlig ökning eller minskning av inkomsten jämfört med den taxerade inkomsten.

I sammanhanget bör uppmärksammas att bostadsbidrag till folkpensionärer i princip är individanknutet, medan bostadsbidrag till hushåll utan barn är hushållsanknutet. I detta avseende kan det inte ske någon samordning mellan systemen.

Kostnaderna för ett genomförande av detta förslag är svåruppskattade. Enligt våra beräkningar torde merkostnaden för samhället komma att uppgå till mellan 25 och 30 mkr under förutsättning att vårt förslag om förstärkning av bostadsbidraget till hushåll utan barn genomförs.

11.2.5 *Särskilda frågor*

Åldersgränser för bostadsbidrag

Statligt och statskommunalt bostadstillägg till familjer med barn utgår t o m det kvartal barnet fyller 17 år. Vid prövning av statskommunalt bostadstillägg tas dock hänsyn till barn som fyllt 17 år och fortsätter att studera. En förutsättning är då att förlängt barnbidrag eller studiehjälp utgår samt att familjen hade statskommunalt tillägg när barnet fyllde 17 år. Bestämmelsen innebär med hänsyn till studiehjälpens utformning att sådant tillägg i dessa fall som regel upphör senast under det år barnet fyller 19 år.

För att statskommunalt bostadstillägg till hushåll utan barn skall kunna beviljas krävs att sökanden eller, när ansökan gäller makar, en av dem fyllt 20 år. Undantag kan ske om särskilda skäl finns.

För föräldrar gäller inte någon nedre åldersgräns i fråga om rätten att få bostadstillägg. Sådant kan därför utgå även till föräldrar under 20 år.

En rad olika åldersgränser för barn och ungdomar – varierande mellan 16 och 20 år – har betydelse vid prövning av bidrag av olika slag. I samband med att förslag lades fram att myndighetsåldern och rösträttsåldern skulle sänkas till 18 år diskuterades de problem och olägenheter som uppkommer på grund av de oenhetliga åldersgränserna för bidrag. Lagutskottet anförde (LU 1973:31) att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör eftersträva så enhetliga gränser som möjligt. En samordning av dessa ansågs dock inte få bli ett självändamål utan varje åldersgräns måste bestämmas så att den verkligen tillgodoser det syfte som den avser att tjäna.

Familjepolitiska kommittén tog i sitt betänkande Familjestöd (SOU 1972:34) upp frågan om åldersgränsen för statliga och statskommunala bostadstillägg. Kommittén fann inte någon bärande motivering för att använda 17-årsåldern som gräns. Man ansåg att en höjning till 18 år var berättigad bl a med hänsyn till att 18-årsåldern innebär ett väsentligt steg mot full självständighet för den underårige. Denne kan då själv avgöra om han skall ägna sig åt studier eller förvärvsarbete. Han har vidare frihet att själv välja sin vistelseort och själv hyra bostad för eget bruk etc. Flertalet ungdomar i 16–17-årsåldern fortsätter visserligen att studera och får därigenom del av olika former av studiehjälp. Det fanns dock enligt kommitténs mening skäl att även låta familjer med ungdomar som går ut i förvärvslivet i den åldern få del av bostadsstödet, om ungdomarna bor hemma och deras föräldrar har relativt låga inkomster.

Även från andra håll har förslag framlagts om en ändring av åldersgränserna för bostadstilläggen. Därvid har föreslagits att en enda gräns bör gälla, nämligen 18 år. Detta skulle få konsekvenser dels när det gäller den barnanknutna delen av tilläggen, för vilken åldersgränsen skulle höjas, dels i fråga om de familjer där man vid prövning av den bostadsprisanknutna delen enligt nuvarande regler tar hänsyn även till barn i åldrarna 17–19 år. Vidare skulle åldersgränsen för bostadsbidrag till hushåll utan barn därigenom komma att sänkas från 20 till 18 år.

Någon ändring av åldersgränserna inom bostadstilläggssystemet föreslogs inte i samband med sänkningen av myndighetsåldern den 1 juli 1974. När det gäller att ta ställning till om en sänkning av myndighetsåldern med två år skall påverka andra åldersgränser, bör enligt uttalande i proposition 1974:44 den principiella utgångspunkten vara att en anpassning bör ske överallt där åldersgränsen i väsentlig grad påverkats av den tidigare myndighetsåldern.

Det främsta motivet för att ändra åldersgränserna för bostadsbidrag till familjer med barn är behovet av att få bort skillnaderna i bidrag mellan familjer där barnen studerar respektive förvärvsarbetar eller fortsätter utbildningen utan studiehjälp efter 17 år. Ett annat motiv är att man därigenom väsentligt underlättar administrationen av bostadsbidragen. Kommunerna anges ha stora svårigheter att kontrollera den faktiska skolgången för berörda barn.

Vi *föreslår* att åldersgränsen för bostadsbidrag till familjer med barn generellt sätts till 18 år. Höjningen skall gälla oavsett om de hemmaboende ungdomarna studerar eller arbetar. I det senare fallet kan övervägas huruvida deras inkomster skall läggas samman med föräldrarnas inkomster vid prövningen av bidragen. Vi har dock funnit att så inte bör ske främst med hänsyn till att dessa ungdomar ofta blandar förvärvsarbete med studier eller praktikanttjänstgöring o dyl, varför deras inkomster som regel är ganska låga. Därtill kommer de problem som skulle uppstå vid bestämmandet av ungdomarnas inkomster. Inkomstprövningen för bostadsbidrag sker på grundval av den taxerade inkomsten. Bidraget skulle sålunda komma att prövas mot en två år gammal inkomst, dvs den eventuella inkomst barnen hade vid 15–16 års ålder.

En ändring av åldersgränsen, så att den sätts till 18 år för alla, innebär

en viss försämring för familjer, för vilka hänsyn nu tas även till ungdomar i åldrarna 18–19 år. För att undvika olägenheter för dem föreslår vi en särskild övergångsbestämmelse. Den skall gälla för de familjer som vid utgången av år 1976 uppbär statskommunalt bostadstillägg för barn som har fyllt 17 år.

Vad gäller hushåll utan barn är åldersgränsen för rätt till bidrag satt till 20 år, om ej synnerliga skäl för lägre ålder finns. Denna gräns har otvivelaktigt sin grund i den vid tillkomsten av denna bidragsform gällande myndighetsåldern.

Det finns enligt vår mening inte anledning att behålla regler, som får till följd att ungdomar enbart av ekonomiska skäl hindras att skaffa egen bostad. Även ungdomar i åldern 18–20 år kan behöva ekonomiskt stöd i form av bostadsbidrag för att skaffa egna bostäder. De ungdomar i denna ålder som söker egen lägenhet har i allmänhet låga inkomster och hänvisas ofta till bostäder i nyproduktionen med hyror som ligger över deras betalningsförmåga. En anpassning av åldersgränsen till 18 år framstår därtill som motiverad mot bakgrund av gällande åldersgräns för rätten att själv hyra bostad och den sänkta myndighetsåldern.

Vi *föreslår* sålunda att den åldersgräns, vid vilken bostadsbidrag till hushåll utan barn kan börja utgå, sänks från 20 till 18 år. Om detta förslag genomförs kommer alltså ungdomar att kunna hyra egen bostad med stöd av bostadsbidrag vid 18 års ålder. Också detta är ett skäl för att bostadsbidrag till hushåll med barn utgår upp till denna åldersgräns, som då blir gemensam för de båda delarna av bidragssystemet.

Bostadsbidragen och de inkomst- och behovsprövade tilläggen inom studiehjälpssystemet är samordnade vad gäller åldersgränsen. En höjning av denna gräns från 17 till 18 år för bostadsbidragen till barnfamiljer bör därför påverka även bestämmelserna om studiehjälp.

Reducering av bostadsbidrag p g a för stor bostad

Enligt 6 § kungörelsen (1973:379) om statskommunala bostadstillägg kan bostadskostnaden och därmed bostadstillägget reduceras i vissa fall. Vid beräkning av bostadskostnaden skall hänsyn tas till om kostnaden är oskäligt hög i förhållande till familjens behov, om kostnaden är oskäligt stor i förhållande till bostadskostnadsläget på orten och i vissa fall om bostaden disponeras även av annan än bostadstilläggstagaren.

De problem som har uppstått på grund av dessa bestämmelser rör huvudsakligen reduceringen av bostadskostnaden vid för stor bostad i förhållande till familjestorleken. Kravet på reducering av detta skäl tillkom främst för att inte den i april 1972 genomförda höjningen av de övre hyresgränserna för statskommunalt bostadstillägg skulle leda till en utrymmesstandard som väsentligt översteg de normer som gällde för bostadsbyggnadsplaneringen enligt beslut av 1966 års riksdag. Den norm som här avses innebär högst två boende per rum, kök och ett rum oräknat.

De övre hyresgränserna höjdes åter den 1 januari 1974 för att en anpassning skulle ske till hyresutvecklingen sedan år 1972. De övre

hyresgränserna är beräknade med utgångspunkt i hyresnivåerna inom storstadsområdena. Bostadskostnaderna varierar emellertid betydligt beroende på byggnadsår och ort. Detta kan givetvis leda till att den angivna normen likväl kan komma att överskridas inom de fastställda hyresgränserna, exempelvis inom en ort med jämförelsevis låga produktionskostnader.

Bostadsstyrelsen har utformat tillämpningsföreskrifter till nämnda 6 § i kungörelsen. Utgångspunkten har varit att utrymmesstandarden inte kan anses väsentligt överstiga den angivna normen om familjen har ytterligare ett rum. Som rum anses inte utrymme mindre än 6 m^2. Är bostaden större än ett rum utöver normen skall bostadskostnaden reduceras på så sätt att antalet övertaliga rum ställs i relation till hela rumsantalet. Vid reducering räknas även kök eller kokvrå som rum. Reducering kan komma ifråga endast om bostaden inrymmer minst fyra rum och kök.

Om synnerliga skäl föreligger kan fr o m den 1 januari 1975 undantag medges från regeln om för stor bostad. I bostadsstyrelsens anvisningar anges exempel på fall där sådant undantag är möjligt. Så skall kunna ske om sökandens inkomst är påtagligt låg, om sökanden har en bostad som är svår att avyttra eller om alternativ bostad som inte medför reduktion av bostadskostnaden inte går att erhålla inom rimligt avstånd på orten samt om sökanden har kommit att få för stor bostad i förhållande till här avsedd norm på grund av skilsmässa eller dödsfall.

Erfarenheterna av reduceringsregeln visar att den i många fall fått mindre lämpliga konsekvenser. Den bostad som en familj kan ha utan att bostadskostnaden skall reduceras anses visserligen i och för sig generöst tilltagen men bestämmelserna kan i vissa fall få den verkan att en familj inte har råd att bo kvar i sin lägenhet utan tvingas flytta när antalet familjemedlemmar minskar så att bostadstillägget måste reduceras. Man bör i detta sammanhang dock märka att när barnen flyttar hemifrån minskar också i regel försörjningsbördan och inkomsterna räcker bättre till att betala bostadens pris. Som ovan nämnts kan därtill undantag från regeln ske i vissa fall. När det gäller flyttning till en ny bostad kan reduceringsregeln vidare innebära att barnfamiljer inte anser sig ha möjlighet att efterfråga bostäder som är tillräckligt stora för dem att växa i.

För att undvika reducering av bostadskostnaden på grund av för stort antal rum förekommer fall när innerväggar i en lägenhet tas bort för att minska rumsantalet. Genom att lägenheter som är lika till ytan kan ha olika antal rum framstår reduceringsregeln som orättvis för många bostadstilläggstagare. Vid i stort sett lika produktionskostnad och bostadsyta kan planlösningen för en lägenhet variera i hög grad. Detta gäller i första hand småhusen, medan lägenheterna i flerfamiljshus som regel har en mer likartad planlösning.

För kommunernas del anges reduceringsregeln orsaka betydande svårigheter av administrativ art i form av kontroll av lägenhetsstorlek, rumsytor m m.

Bestämmelsen om reducering av bostadskostnaden på grund av för stor

bostad har sålunda fått till följd vissa icke önskvärda effekter. De har lett till svårigheter för både bidragsmottagare och förmedlingsorgan. Syftet med reduceringsregeln var ursprungligen att hindra att man skaffade sig alltför stora bostäder med hjälp av bostadstilläggen. De övre hyresgränserna medför dock att risken för detta är ganska liten. Härtill kommer möjligheten att reducera den bidragsgrundande bostadskostnaden med hänsyn till bostadskostnadsläget på orten. Det ankommer enligt bostadsstyrelsens anvisningar på kommunerna att bedöma vad som är skälig bostadskostnad i detta hänseende.

Med hänsyn till vad ovan anförts anser vi att den reduceringsregel som innefattar ett hänsynstagande till bostadens storlek kan undvaras. Ifrågavarande bestämmelse är också tveksam från bostadssocial synpunkt eftersom ett av de främsta syftena med bostadsbidragen är att möjliggöra en god utrymmesstandard. Vi *föreslår* sålunda att denna bestämmelse skall upphöra att gälla.

Bostadsbidrag till handikappade

Handikappade människor har givetvis samma möjligheter att få bostadsbidrag som alla andra. De kan alltså erhålla kommunalt bostadstillägg om de har folkpension och statskommunalt bostadstillägg i övriga fall. För handikappade barn utgår statligt och statskommunalt bostadstillägg som för alla andra barn.

Många handikappade har speciella krav på sin bostad. Behovet varierar efter handikappets art och grad. Det kan vara fråga om särskild utrustning i lägenheten, främst i kök och hygienutrymmen, större ytor för att rymma den särskilda utrustningen, extra ytor för att kunna sköta hygienen t ex för personer som lider av psoriasis eller för allergiker o s v. Utrymme behövs också för många handikappade, barn såväl som vuxna, för att de skall kunna utöva allehanda habiliterande och rehabiliterande åtgärder, fysisk träning likaväl som dagligt- liv–träning. Vissa mentalsjuka och psykiskt utvecklingsstörda har större behov av avskildhet och störningsfrihet än andra människor.

Därtill kommer att många handikappade är hänvisade till att vistas större delen av dygnet i sin bostad och också av den anledningen kan behöva större utrymme än andra.

När det gäller särskild utrustning, planlösningsfrågor och viss extra bostadsyta finns det s k bostadsanpassningsbidraget att tillgå. För anordningar som har direkt medicinskt syfte utgår landstingsmedel.

Merytor som behövs belastar dock till väsentlig del den löpande bostadsutgiften och förorsakar många handikappade högre utgifter för sin bostad än vad som gäller för icke handikappade.

Vissa handikappade kan därutöver behöva särskilda bostadskomplement, t ex i form av parkeringsplats och utrymme som medger att visst arbete utförs i eller i anslutning till bostaden.

Delvis för att täcka sådana merkostnader har ca hälften av landets kommuner infört ett särskilt bostadstillägg till handikappade. Det skedde innan statskommunala bostadstillägg kunde utgå även till hushåll utan

barn. Dess uppbyggnad avviker från övriga bidragssystem men dess syfte är att ta hänsyn till den handikappades hela bostadskostnad i förhållande till hans betalningsförmåga. Avräkning görs av eventuellt utgående statskommunalt bostadstillägg resp kommunalt bostadstillägg till folkpension.

Mot bakgrund av bostadsbidragens övergripande syfte anser vi det angeläget att de i största utsträckning tar hänsyn till de särskilda bostadsbehov som t ex olika handikapp föranleder. De särskilda bostadsbidragen till handikappade bör därför på sikt kunna avvecklas. Vi finner det vidare angeläget att enhetlighet åstadkoms över hela landet. Vi föreslår därför att en rätt till dispens införs för högre bidragsberättigad bostadsutgift än vad som medges enligt bestämmelserna om övre hyresgränser i systemet för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn.

Som skäl för dispens kan anges förekomsten av sådant handikapp hos någon familjemedlem som kräver särskild hänsyn vid bostadens utformning eller tillgång till större bostad än normalt. I den bidragsberättigade bostadsutgiften skall vidare, när anledning härtill föreligger, räknas in utgift för bostadskomplement, t ex i form av garage eller biluppställningsplats samt utrymme för att bedriva terapiarbete o d.

Prövningen av huruvida särskilt skäl i form av handikapp föreligger bör ankomma på sociala centralnämnden/socialnämnden.

Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att utfärda närmare anvisningar i denna fråga. Vi vill dock understryka det angelägna i att de krav som kan ställas utifrån rehabiliteringsaspekter särskilt beaktas.

Handikappade som uppbär folkpension erhåller, som nyss sagts, kommunalt bostadstillägg om inkomsten inte lägger hinder i vägen. Kommunerna har möjligheter att vid utformningen av bostadstilläggen ta hänsyn till sådana merkostnader som följer av ett handikapp. En del kommuner har också valt detta tillvägagångssätt i stället för att införa ett särskilt bostadstillägg till handikappade.

Vi *föreslår* att riksförsäkringsverket beaktar denna fråga i sitt arbete med enhetliga regler för bostadsbidragen till folkpensionärer, så att enhetliga regler kommer att tillämpas av kommunerna också i detta avseende. I sammanhanget finns det anledning peka på den möjlighet för vissa folkpensionärer att "glida" mellan de olika bostadsbidragssystemen som vi tidigare har föreslagit (avsnitt 11.2.4). Denna möjlighet kan i kombination med en dispens för högre bidragsberättigad bostadsutgift medföra att systemet med bostadsbidrag till hushåll utan barn ger det gynnsammaste utfallet.

Bostadsbidrag till barn som vårdas på institutioner

Vi har funnit att de tillämpningsföreskrifter som bostadsstyrelsen utfärdat rörande rätten att erhålla statliga och statskommunala bostadstillägg för barn som vistas på olika slag av institutioner i vissa fall kan komma att försvåra den angelägna kontakten mellan föräldrar och barn. Den allmänna regeln om att barnet skall vistas hemma minst så lång tid som svarar mot vanliga skolferier för att bostadsbidrag skall utgå bör enligt vår

mening mjukas upp. Som grund för en generösare bedömning bör kunna ligga t ex det förhållandet att en familj eller ett barn är föremål för rehabiliterande insatser som syftar till att göra det möjligt för familjen att återförenas eller att barnet är så svårt handikappat att föräldrarna inte anser sig orka med att ha det hemma mer än under kortare perioder av året. Prövningen av om grund för en sådan bedömning föreligger kan lämpligen göras av sociala centralnämnden/socialnämnden.

Utvecklingsstörda ungdomar över 17 år

Utvecklingsstörda ungdomar är, enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda, skolpliktiga upp till 21 års ålder, i vissa fall till 23 års ålder. De får nästan undantagslöst sjukbidrag eller förtidspension från 16 års ålder. Vid sidan härom utgår förlängt barnbidrag för dem t o m 19 års ålder och som en följd av bestämmelsen i 2 § kungörelsen (1973:379) om statskommunala bostadstillägg kan då också bostadstillägg utgå, om övriga villkor härför är uppfyllda.

För vissa familjer med utvecklingsstörda ungdomar kan svårigheter uppkomma genom det förslag vi lägger om en enhetlig åldersgräns på 18 år för rätt att erhålla bostadsbidrag till barnfamiljer. Det gäller den grupp av familjer, vars utvecklingsstörda medlem under sin skoltid bor i elevhem, inackorderingshem eller på vårdhem. Den utvecklingsstörde över 18 år får i detta fall inte kommunalt bostadstillägg till sin folkpension och, om vårt förslag genomförs, skall hänsyn inte tas till honom vid beräkning av bostadsbidrag.

Med hänsyn till det angelägna i att dessa ungdomars kontakt med föräldrahemmet främjas *föreslår* vi att en dispens från 18-årsregeln skall kunna medges. Den bör anknytas till skolplikten enligt omsorgslagen och gälla utvecklingsstörda som bor i elevhem, inackorderingshem eller på vårdhem.

Bostadsbidrag till föräldrar som inte har barnet stadigvarande hos sig

I dag har den förälder som inte har sitt barn boende hos sig inte rätt att få bostadsbidrag för en bostad som är stor nog för att denne skall kunna ta emot barnet för någon tids vistelse. Med det förslag till höjning av ambitionsnivån beträffande utrymmesstandard och höjning av den övre hyresgränsen, som vi väcker, förbättras emellertid förutsättningarna härför.

Gäller föräldraansvaret mer än ett barn, kan dock även med de nya reglerna svårigheter uppstå att ta hand om barnen på ett tillfredsställande sätt.

Vi *föreslår* därför att rätt till dispens för högre bidragsberättigad bostadsutgift medges för sådana fall. Det bör betecknas som ett särskilt skäl på samma sätt som tidigare diskuterats i fråga om förekomsten av ett handikapp.

Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att utfärda de närmare anvisningarna också på denna punkt.

Sammanboende

Gällande bestämmelser om bostadstillägg är i väsentliga avseenden olika för makar och för ensamförsörjare. Enligt 20 § kungörelsen (1968:425) om statliga bostadstillägg till barnfamiljer skall med makar jämställas

dels – efter mönster av skattelagstiftningens regler om samtaxering – sådana sammanboende personer som tidigare varit gifta med varandra eller som har eller har haft barn tillsammans,

dels man och kvinna som i annat fall än nyss sagts lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden utan att vara gifta, om de i ansökningen om bostadstillägg uppger att de har gemensamt hushåll.

Enligt 5 § första stycket kungörelsen (1973:379) om statskommunala bostadstillägg skall bestämmelserna i nämnda 20 § äga motsvarande tillämpning i fråga om statskommunala bostadstillägg.

Bostadsstödets storlek är i flera hänseenden beroende av om de sökande skall anses som ensamförsörjare eller jämställas med makar. Både inkomstprövningen och beräkningen av bostadsutgiftens storlek påverkas sålunda av detta.

För den grupp av ogifta sammanboende som jämställs med makar läggs inkomsterna samman vid prövning av bostadstillägget, och detta beräknas på basis av den totala bostadsutgiften. De sammanboende betraktas alltså som en familj eller ett hushåll.

Sådana sammanboende som inte jämställs med makar behandlas däremot som två hushåll och varje hushålls inkomst beaktas för sig. Om de sammanboende innehar bostaden gemensamt delas bostadsutgiften i två lika delar. I annat fall reduceras bostadsinnehavarens utgift med belopp som skall anses motsvara den inneboendes del i denna. Till den av parterna som inte äger eller har nyttjanderätt till bostaden utgår i princip inte något statskommunalt bostadstillägg, eftersom en förutsättning för sådant tillägg är att sökanden har egen bostad.

De ovan redovisade reglerna om vilka som skall jämställas med makar gäller sedan den 1 januari 1975 och tillkom på förslag i proposition 1974:150.

Dessförinnan gällde att med makar jämställdes endast sådana sammanboende personer som tidigare varit gifta med varandra eller som hade eller hade haft barn tillsammans. Övriga ogifta sammanboende behandlades som ensamförsörjare. Till denna grupp hörde sålunda t ex ogifta sammanboende med barn som inte var deras gemensamma och ogifta sammanboende utan barn. Konsekvenserna av reglerna hade starkt kritiserats bl a mot bakgrund av att sammanboende under äktenskapsliknande förhållanden blivit alltmera vanligt, särskilt bland ungdomar.

De ogifta sammanboende fick i vissa fall lägre bostadstillägg än motsvarande gifta och med dem jämställda grupper. Detta gällde bl a när bostadsutgiften halverades eller reducerades vilket kunde medföra att den bidragsgrundande hyran blev för låg för att statskommunalt bostadstillägg skulle kunna utgå eller att den berättigade till endast ett lågt tilläggsbelopp. Det var i synnerhet yngre hushåll med lägre inkomster

som drabbades.

I propositionen konstaterades att det fanns fog för en utvidgning av stödet till sammanboende men att det inte var praktiskt möjligt att åstadkomma en regel som medgav en objektivt riktig bedömning av frågan om hushållsgemenskap förelåg. Departementschefen fann emellertid att man trots detta borde överväga regler som i viss utsträckning medger att de sammanboende själva kan välja mellan olika stödformer. Visserligen skulle en så liberal regel i en del fall kunna medföra ett stöd som inte är avsett, men enligt departementschefen borde det stora flertalets berättigade krav på att få betraktas som ett hushåll inte behöva stå tillbaka av hänsyn till den ändå relativt begränsade olägenheten av att ett fåtal skulle kunna få ett stöd som är omotiverat eller något för högt efter deras förhållanden.

De regler som har utfärdats på grundval av förslaget i propositionen innebär en vidgning av den grupp ogifta sammanboende som skall jämställas med makar. Till denna grupp hör sålunda numera även sammanboende man och kvinna för vilka något hinder mot äktenskap inte föreligger och som i ansökan uppger sig ha gemensamt hushåll. Någon bevisning om att hushållsgemenskap föreligger behöver inte förebringas. Det är tillräckligt att sökandena uppger att så är fallet. Detta innebär att sådana sammanboende som avses med de nya reglerna har möjlighet att välja om de skall jämställas med ensamförsörjare eller med makar. De har på grund härav en förmånligare ställning än både de som är gifta och sådana ogifta sammanboende som redan enligt tidigare gällande bestämmelser skall jämställas med makar. Någon motsvarande valmöjlighet finns nämligen inte för dessa båda grupper. Detta förhållande upplevs därför som orättvist av dem.

Trots att de nya reglerna har varit i kraft endast sedan årsskiftet har det bl a från kommunalt håll framförts kritik mot att reglerna är alltför generösa och kan leda till otillfredsställande resultat. Vi bedömer denna kritik som befogad, bl a därför att som nämnts ogifta sammanboende i motsats till makar har möjlighet att välja den bidragsform som är förmånligast. Nuvarande regler ger sålunda ogifta sammanboende stor frihet när det gäller frågan om de skall jämställas med makar eller inte. Deras uppgift i ansökan beträffande hushållsgemenskap skall tas för god. Påstår de att de har gemensamt hushåll skall de jämställas med makar. Påståendet behöver inte styrkas. Sett från de berörda gruppernas synpunkt måste reglerna bedömas som mycket förmånliga.

Bostadstilläggen till barnfamiljer och hushåll utan barn är i princip hushållsinriktade. Det är sålunda hushållets sammanlagda inkomst som – vid sidan av bostadspris och antal barn – avgör bostadsbidragets storlek. Vi anser det därför naturligt att sammanboende man och kvinna som lever under äktenskapsliknande förhållanden skall bedömas enligt samma grunder som makar vid prövningen av bostadsbidrag. En dylik huvudregel bör enligt vår mening gälla såvida inte de sammanboende kan styrka att de inte har någon hushållsgemenskap. Detta innebär sålunda att de sammanboende alltid förutsätts ha gemensamt hushåll och gemensam ekonomi om inte annat kan visas.

Vi har funnit att en sådan regel är mer tillfredsställande än den nuvarande med möjlighet för sökanden att välja den mest fördelaktiga bidragsformen. Antagandet om hushållsgemenskap för sammanboende man och kvinna torde också till övervägande del överensstämma med det verkliga förhållandet.

En omständighet som också talar för en sådan lösning är att nuvarande nedre hyresgränser skulle försvinna till följd av vårt förslag om ändrad utformning av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn. Detta skulle innebära att reglerna för bostadsbidragen inte leder till lägre bidrag för ogifta sammanboende än för gifta och med dem jämställda grupper.

Ett av de problem som finns i samband med den föreslagna ordningen är hur sammanboendesituationen skall kunna konstateras. I de flesta fallen torde dock mantalsskrivningen ge tillräcklig information. I andra fall måste man kanske godta sökandens uppgift. Sökanden har dock till skillnad från dagens regler inte någon valmöjlighet utan måste uppge de faktiska förhållandena. I tveksamma fall bör det krävas att sökanden styrker sin uppgift med intyg e d. I dessa fall måste dock den administrativa arbetsinsatsen bedömas som rimlig gentemot förväntat resultat.

Ett annat problem är hur sökanden skall styrka att hushållsgemenskap inte föreligger. Det kan inte anses tillräckligt att sökanden uppger det i sin ansökan. Påståendet bör styrkas på något sätt, t ex med intyg av någon utomstående. I många fall kan det vara ganska enkelt att uppfylla beviskravet. Det kan t ex framstå som klart att det är fråga om ett kortvarigt hyresförhållande eller att den inneboende använder bostaden endast under arbetsdagar och har "fast" bostad på annat håll (pendlare). Några enhetliga regler om bevisningen kan emellertid inte uppställas, utan frågan måste bedömas med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall.

Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att med ledning av vad som ovan anförts utarbeta de anvisningar som behövs i samband med vårt förslag till ändring av sammanboenderegeln angående man och kvinna som lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden utan att vara gifta.

En fråga som i olika sammanhang diskuterats är om begreppet sammanboende skulle kunna vidgas ytterligare. Om begreppet bestämdes att innefatta alla sammanboende med ekonomisk hushållsgemenskap skulle detta innebära att även andra grupper än de nuvarande blev aktuella när det gäller bostadsbidrag. Exempel på sådana grupper är sammanboende syskon, homosexuella eller arbetskamrater. Departementschefen övervägde en sådan åtgärd i proposition 1974:150 men ansåg att en dylik ändring inte kunde göras. Svårigheten att finna objektivt kontrollerbara grunder bedömdes vara för stor.

Regler om sammanboende finns i många sammanhang utöver lagstiftningen om bostadsbidrag. Som exempel kan nämnas skattelagstiftningen, studiestödslagen, lagen om kontant arbetsmarknadsstöd, lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension, lagen om allmän försäkring, lagen om ogifta sammanboendes gemensamma bostad,

familjebidragsförordningen m fl. En radikal ändring av sammanboendebegreppet som innebar en utvidgning till nyss nämnda grupper skulle sålunda på många områden kunna få konsekvenser som är svåra att överblicka. Frågan är av den arten att den inte kan lösas isolerat inom bostadsbidragssystemet utan förutsätter en mer övergripande lösning. Trots att det enligt vår bedömning finns goda skäl att utvidga sammanboendebegreppet föreslår vi därför inte här någon sådan ändring. Det bör emellertid påpekas att det nya system för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn som vi föreslår inte innebär att ifrågavarande grupper missgynnas på det sätt som nu kan bli fallet på grund av den nedre hyresgränsens betydelse.

Familjelagssakkunniga, som har att bl a se över den familjerättsliga lagstiftningen, avser enligt underhandsuppgift att om något eller några år lägga fram förslag till lagreglering av ogifta sammanboendes ställning i vissa avseenden. Denna utredning har större möjligheter att göra de generella avväganden som är nödvändiga i detta sammanhang.

I dagens familjelagstiftning behandlas inte ifrågavarande grupper som om ekonomisk hushållsgemenskap skulle föreligga. Om en ändring i detta avseende sker bör detta självfallet beaktas också när det gäller bostadsbidragen.

Vi föreslår därför att frågan behandlas i anslutning till de förslag som familjelagssakkunniga lägger fram.

11.3 Inkomstprövning m m

11.3.1 *Allmän bakgrund*

Bostadsbidrag bör utgå till de hushåll som har störst behov av ekonomiskt stöd. Bidragens storlek bör med hänsyn härtill prövas i förhållande till hushållens ekonomiska bärkraft.

I nuvarande system för bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn sker inkomstprövningen på grundval av den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten. I fråga om makar läggs deras sammanlagda inkomst till grund för beräkningen av tilläggens storlek.

Inkomstprövningen för kommunalt bostadstillägg till folkpension sker efter en beräknad framtida årsinkomst.

När det gäller kommunalt bostadstillägg till handikappade grundas inkomstprövningen också på den beräknade framtida inkomsten.

Nuvarande inkomstprövningsmetoder har flera nackdelar. Systemen har därför kritiserats i olika avseenden. Särskilt gäller detta prövningen mot den taxerade inkomsten. Denna är ett osäkert mått på ett hushålls ekonomiska bärkraft. Dessutom är den inte aktuell vid prövningstillfället och omprövningar av bostadstilläggen får ske i stor utsträckning.

Det kan emellertid generellt konstateras, vilket också gjorts av bl a familjepolitiska kommittén år 1972 och bostadstilläggsgruppen år 1974, att något entydigt inkomstbegrepp som ger en helt rättvisande och aktuell bild av den ekonomiska bärkraften hos en person eller ett hushåll inte finns. I den situationen har man att välja det inkomstbegrepp som

bäst tillgodoser ställda krav på precision och rättvisa i prövningssystemen.

Höga ambitioner i dessa hänseenden måste vägas mot det praktiska behovet av enkla och lättadministrerade system. Inte minst är detta senare ett krav som måste ställas med hänsyn till de sökande. Mängden av bostadsbidrag som skall prövas omöjliggör också alltför förfinade metoder som kräver lång behandlingstid per ärende.

11.3.2 *Tidigare utredningar*

Till följd av bristerna i inkomstprövningssystemen har flera utredningar tagit upp frågan om att skapa ett bättre mått på hushållens ekonomiska situation. Under senare år har familjepolitiska kommittén och bostadstilläggsgruppen behandlat dessa problem. I det följande skall kortfattat redogöras för utredningarnas synpunkter och förslag.

Familjepolitiska kommittén (SOU 1972:34) diskuterade möjligheten att gå över till en inkomstprövning mot aktuell inkomst. Kommittén prövade möjligheterna att anknyta till sjukpenningklassplaceringen och till preliminärskatteuttaget. Den konstaterade att en stor fördel med prövning mot sjukpenningklassplacering skulle vara att sjukpenningen avspeglar en aktuell inkomst. Man fann emellertid att sjukpenningen inte utgjorde en lika tillförlitlig mätare på en persons inkomster som den taxerade inkomsten. Detta och en del tekniska problem gjorde att kommittén lämnade tanken på en inkomstprövning mot sjukpenningklassplaceringen. Inte heller preliminärskatteuttaget fann man vara en möjlig mätare av aktuell inkomst.

Kommittén föreslog att inkomstprövningen skulle knytas till den inkomst som uppges i deklarationen. Man framhöll att prövningen mot den deklarerade inkomsten visserligen inte skulle innebära att något fullständigt samband mellan bidragsår och inkomstår uppnås men att eftersläpningen skulle minska. I stället skulle emellertid inkomstmåttet kunna göras mer tillförlitligt än vid prövning mot aktuell eller förväntad inkomst.

Kommitténs förslag innebar att den sammanräknade inkomsten skulle läggas till grund för rätten till bostadstillägg i stället för den taxerade inkomsten.

Familjepolitiska kommitténs förslag i fråga om inkomstprövningen föranledde endast vissa åtgärder i fråga om de allmänna avdragen för underskott i förvärvskälla. Sådana avdrag som överstiger 4 000 kr skall läggas till den taxerade inkomsten och sålunda påverka bostadstilläggets storlek. Samtidigt infördes regeln om att väsentliga inkomstökningar skall medföra omprövning av tillägget under löpande bidragsår.

År 1973 tillkallades en arbetsgrupp – *bostadstilläggsgruppen* – med uppdrag att närmare undersöka andra möjligheter att nå fram till ett mer rättvisande och aktuellt inkomstunderlag för bostadstilläggen. Vad som i första hand skulle undersökas var möjligheterna att efter en övergång till beskattad sjukpenning använda den sjukpenninggrundande inkomsten som underlag för inkomstprövningen.

Bostadstilläggsgruppen behandlade i sina överväganden (Ds B 1974:1)

två olika alternativ. Det ena knöt an till skattesystemet och det andra till den sjukpenninggrundande inkomsten.

Att lägga den sjukpenninggrundande inkomsten till grund för prövningen av bostadstillägg skulle enligt gruppen tillgodose kravet på ett aktuellt inkomstunderlag. Gruppen gjorde emellertid vissa invändningar mot en sådan ordning. Det föreligger nämligen en viss osäkerhet vid inkomstregistreringen inom sjukförsäkringssystemet. För vissa grupper – exempelvis egna företagare och jordbrukare – är det vidare svårt att under löpande verksamhetsår avgöra hur stor inkomsten kommer att bli.

Härtill kommer att den sjukpenninggrundande inkomsten avser att mäta endast det inkomstbortfall som uppstår för den försäkrade vid sjukdom. Enligt gruppen måste hela den ekonomiska situationen vägas in vid inkomstprövningen för bostadstillägg.

Det betyder att också den bidragsberättigades ekonomiska situation i övrigt – hans inkomster av annat än förvärvsarbete, hans utgifter för fullgörande av underhållsskyldighet m m – måste utredas. Det kan ske endast genom inhämtande av uppgifter från beskattningen. Den sjukpenninggrundande inkomsten utgör sålunda enligt gruppen inte ett helt rättvisande underlag för prövningen av bostadstillägg.

Ett tillvägagångssätt som gruppen ansåg möjligt var att som nu under bidragsåret göra en definitiv prövning mot den taxerade inkomsten, justerad med hänsyn till inträffade förändringar. För att få ett rättvisare och med de aktuella förhållandena bättre överensstämmande underlag för prövningen kan man då bl a förbättra metoden att mäta förändringarna genom att använda variationer i den sjukpenninggrundande inkomsten som mätare.

Den sjukpenninggrundande inkomsten skulle sålunda användas för att finna de fall då en väsentlig inkomstförändring inträffat utan att bostadstilläggstagaren också måste göra en anmälan till förmedlingsorganet för att få bostadstillägget ändrat. Det föreligger ändå en anmälningsplikt till försäkringskassan vid inkomständringar.

Ett dylikt system skulle innebära att förändringar av den sjukpenninggrundande inkomsten, i den mån förändringarna överskrider vissa gränser, direkt fick slå igenom i bostadstilläggets storlek. Systemet skulle i huvudsak kunna skötas genom automatisk databehandling, vilket skulle innebära att även om antalet omprövningar ökar det ändå blir en minskning av arbetsvolymen hos administrationsorganen.

Detta system skulle enligt gruppen ha vissa administrativa fördelar. Systemet skulle emellertid – med hänsyn bl a till kvarstående ofullständigheter i inkomstregistreringen inom sjukförsäkringen – bli behäftat med viss osäkerhet.

I det fall den sjukpenninggrundande inkomsten inte bör användas vid prövningen av bostadstillägg på detta sätt, ansåg gruppen den dock kunna utnyttjas av de prövande myndigheterna i kontrollsyfte. Får de tillgång till uppgifter om förändringar i den sjukpenninggrundande inkomsten, kan de – stickprovsvis eller för hela gruppen bostadstilläggstagare – bevaka att dessa fullgör sin skyldighet att göra anmälan om sådana inkomstförändringar som påverkar förutsättningarna för tillägg.

Departementschefen framhöll i proposition 1974:150 att bostadstilläggsgruppens utredning och remissbehandlingen därav hade visat att förbättringar i nuvarande system bör eftersträvas på andra vägar än genom en ändring av inkomstbegreppet. I propositionen föreslogs att ett system utvecklades så att den sjukpenninggrundande inkomsten skall kunna användas av de prövande myndigheterna i kontrollsyfte.

Enligt förslaget i propositionen skall inkomstuppgifter inom sjukförsäkringen fortlöpande föras över från försäkringskassorna till förmedlingsorganen. Förmedlingsorganen skall lägga dessa uppgifter till grund för en kontroll av att anmälan om inkomstförändring även kommit in dit eller för en eventuell utredning av de berörda hushållens inkomstförhållanden. Härigenom blir förutsättningarna betydligt större att få en kontroll av de inkomstökningar som skall föranleda omprövning av bostadstilläggen. Dylika inkomstökningar rapporteras sällan i nuläget. Kravet på att bostadstilläggen bör prövas mot en aktuell inkomst tillgodoses på detta sätt i viss utsträckning.

Bostadsstyrelsen fick sedan i uppdrag att i samråd med riksförsäkringsverket utvecka ett system för överföring av nämnda inkomstuppgifter. Detta systemarbete pågår f n.

Man räknar med att en rutin för överföring skall kunna börja tillämpas under år 1976.

11.3.3 *Olika möjligheter till inkomstprövning*

Det synes vara tre alternativ som är möjliga att använda vid inkomstprövningen.

1. Ett inkomstbegrepp inom beskattningens ram
2. En självdeklarerad framtida inkomst
3. Den sjukpenninggrundande inkomsten

I det följande ges en beskrivning av de tre alternativen.

1 *Ett inkomstbegrepp inom beskattningens ram*

Hur de olika inkomstbegreppen inom beskattningen är uppbyggda framgår av följande sammanställning:

Inkomst av
- jordbruksfastighet
- annan fastighet
- rörelse
- tjänst
- tillfällig förvärvsverksamhet

\+ kapital — *sammanräknad inkomst*

– allmänt avdrag för underskott i förvärvskälla

sammanräknad nettoinkomst

Allmänt avdrag för
tilläggspensionsavgift och avgift för
frivillig pensionsförsäkring
obligatorisk sjukförsäkringsavgift
kapitalförsäkringspremier m m
avgift för pensionsförsäkring
periodiskt understöd
förvärvsavdrag (max 2 000 kr)
förvärvsavdrag vid faktisk sambeskattning (1 000 kr)

Makes allmänna avdrag som denne ej kunnat utnyttja

– övriga allmänna avdrag

– förlustavdrag

taxerad inkomst

– grundavdrag

beskattningsbar inkomst

De olika inkomsterna bildar tillsammans – efter avdrag för intäkternas förvärvande – *sammanräknad inkomst.* När underskottsavdragen fråndragits framkommer den *sammanräknade nettoinkomsten.* Sedan övriga allmänna avdrag och förlustavdrag frånräknats återstår den *taxerade inkomsten.* När slutligen grundavdragen gjorts framkommer den *beskattningsbara inkomsten.*

De begrepp i den redovisade sammanställningen som närmast är aktuella i detta sammanhang är

a) sammanräknad nettoinkomst
b) taxerad inkomst
c) beskattningsbar inkomst

Under åren 1969–1972 skedde inkomstprövningen av bostadstilläggen på grundval av den beskattningsbara inkomsten. Genom de nya skatteregler som infördes år 1971 förändrades innebörden av detta begrepp. Därför skedde en teknisk anpassning av reduceringsreglerna så att inkomstprövningen i stället skall göras mot den taxerade inkomsten.

Till grund för beräkning av bostadstilläggen ligger den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten vid taxeringen året före bidragsåret. Detta innebär att det som regel är inkomsten två år före bidragsåret som används vid prövningen. Om båda föräldrarna har inkomst räknas den sammanlagda inkomsten. Barnens eventuella inkomster tas inte upp. Om familjens förmögenhet överstiger 50 000 kr ökas inkomsten med 20 % av det överskjutande beloppet. Till inkomsten skall även föras sådana underskottsavdrag som överstiger 4 000 kr per år.

Ett inkomstbegrepp inom beskattningens ram har bl a den fördelen att det är ett för allmänheten välkänt och officiellt begrepp. En annan betydande fördel är att dessa inkomstuppgifter är prövade och fastställda genom taxeringsförfarande. Någon egentlig granskning utöver denna kontroll behöver därför inte göras av förmedlingsorganen. Detta ger givetvis stora administrativa fördelar. Man kan vidare i den administrativa hanteringen av bostadstilläggen utnyttja befintliga dataregister från skatteväsendet. Det blir därigenom t ex möjligt att i förväg välja ut de

grupper av hushåll som enligt inkomsttaxeringen kan komma ifråga för bostadstillägg och tillställa dessa ansökningshandlingar m m. På grund av den allt större bidragsvolymen har administrationen blivit relativt betungande för kommunerna. Tillgången till inkomstuppgifter som inte behöver omprövas och kontrolleras i större utsträckning är därför en stor vinst. Det har även ansetts vara naturligt att vid inkomstprövningen av en social förmån samma inkomstbegrepp används som vid beskattningen. Den vid beskattningen fastställda inkomsten har ansetts vara av grundläggande betydelse för inkomsttagarens förmåga att betala skatt och kan därmed användas också som mätare på hans ekonomiska bärkraft.

Följande nackdelar kan framhållas med ett inkomstbegrepp som hämtas från beskattningen.

Vid taxeringen fastställs tre inkomstbegrepp – sammanräknad inkomst, taxerad inkomst och beskattningsbar inkomst. Inget av dessa inkomstbegrepp ger ett aktuellt och rättvisande mått på hushållens ekonomiska situation och behov av bostadsbidrag. Den sammanräknade inkomsten tar inte hänsyn till vissa kostnader, t ex kostnader för barn eller för avgifter för olika försäkringar etc, vilka kan variera väsentligt mellan olika grupper och familjetyper. Inom skattesystemet används avdragen för att i viss mån utjämna sådana skillnader. Det komplicerade och vitt förgrenade avdragssystemet gör å andra sidan att den taxerade inkomsten blir ett högst osäkert och i många fall icke rättvisande mått på hushållens ekonomiska standard. Skattereglerna ger stora möjligheter till avdrag av olika slag och att fördela inkomster och utgifter på flera år. En källa till felbedömning ligger även däri att inget av de till taxeringen knutna inkomstbegreppen innefattar icke skattepliktiga förmåner såsom vinster, gåvor, underhållsbidrag för barn etc. Olika studiestöd åstadkommer även problem i detta sammanhang. Härtill kommer att anknytningen till taxeringen medför att bidragsrätten i princip är beroende av en inaktuell inkomst. För bidragsåret 1975 utgår bostadstillägg på basis av 1973 års inkomster (1974 års taxering).

Kravet på aktualitet är sålunda inte uppfyllt om inkomstprövningen helt grundas på ett inkomstunderlag från taxeringen. Den tvååriga eftersläpningen gör att familjens ekonomiska situation kan ha förändrats högst väsentligt – såväl uppåt som nedåt – under tiden från det att den bidragsgrundande inkomsten intjänats till dess att bidraget utges. Utredningar i olika sammanhang bekräftar detta. Skillnaden mellan två års inkomster är för många hushåll så stor att den inte beror enbart på den allmänna löneutvecklingen. För att hushåll med mera väsentliga inkomstförändringar skall få ett bidrag som bättre avspeglar den aktuella inkomsten krävs därför ett omprövningsförfarande i ett inkomstprövningssystem som grundas på taxeringen. Nuvarande prövningssystem för bostadstilläggen innefattar regler för sådana omprövningar, vilket för med sig betydande administrationsarbete.

Det bör emellertid i sammanhanget tillfogas att inkomstgränserna för bostadstillägg är satta och justeras med hänsyn till den allmänna inkomstutvecklingen. Vid en normal inkomstökning är därför eftersläpningen i inkomstprövningen inte något större problem. Den kritik som anförts på

denna punkt synes därför överdriven. Däremot är det inte lämpligt att bostadstillägg utgår efter en föråldrad inkomstuppgift när inkomstsituationen förändrats för ett hushåll på ett sätt som mera väsentligt avviker från den normala inkomstutvecklingen. Som nämnts tidigare utvecklas f n ett system som skall möjliggöra en bättre uppföljning av inkomstförändringarna.

2 *En självdeklarerad framtida inkomst*

Prövningen av kommunalt bostadstillägg till pensionärer och till handikappade grundas på en med ledning av sökandens uppgifter beräknad framtida inkomst. Motsvarande inkomstuppgift används även i andra sammanhang, t ex för intagning och bestämmande av avgifter i förskolor och vid bestämmande av olika vårdavgifter.

Enligt lagen om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension skall bostadstillägget till pensionärer reduceras med en tredjedel av årsinkomsten till den del denna överstiger för gift 1 500 kr och för annan 2 000 kr. Såsom inkomst räknas inte bl a folkpension, pensionstillskott eller motsvarande tilläggspension, barnbidrag, bostadstillägg eller socialhjälp.

Vid inkomstprövningen skall till inkomsten läggas 10 % av det belopp varmed förmögenheten överstiger för den som är gift 60 000 kr (dvs för makarna tillsammans 120 000 kr) och för annan 75 000 kr. Regler bestämmer i detalj vad som skall tas upp som tillgångar liksom hur avkastningen på olika förmögenhetsobjekt skall beräknas.

Även för prövning av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn vore det i och för sig möjligt att utgå från en beräknad framtida inkomst i likhet med vad som nu gäller för bostadsbidragen till pensionärer och handikappade. För att undvika en alltför detaljerad kontroll av sökandens uppgifter skulle därvid vissa schabloner och förenklingar kunna accepteras. Detta gäller t ex hur vissa avdrag och avgifter skulle beaktas.

När skattemyndigheterna närmare vill bedöma ett hushålls faktiska ekonomiska situation kan detta ske genom att myndigheten infordrar en särskild utredning enligt visst formulär från hushållet, en s k kontantberäkning. Denna kontantberäkning kan sägas vara en utvidgad självdeklaration och ger en detaljerad bild av hushållens löne- och inkomstsituation samt förekommande bidrag och avdrag m m. En form av förenklad kontantberäkning kunde eventuellt utvecklas och användas för prövning av bostadsbidragen.

Ett system med en självdeklarerad inkomst har den stora fördelen att bidragsbeloppet kan utgå i direkt relation till den aktuella inkomsten. Ett dylikt inkomstbegrepp kan vidare ge ett mer rättvisande mått på ett hushålls ekonomiska bärkraft än t ex ett begrepp inom beskattningens ram. Vidare skulle en sådan lösning underlätta en samordning mellan de olika bostadsbidragssystemen ifråga om inkomstprövningen.

Följande nackdelar med en självdeklarerad inkomst kan framhållas. Det skulle uppstå betydande svårigheter när det gäller att definiera vad

som är ett hushålls beräknade framtida inkomst. Vilka olika slags inkomster, pensioner och bidrag skall tas upp? Vilka avdrag skall få göras? Dessa frågor måste besvaras på ett sätt som bedöms rättvist av olika grupper.

Ifrågavarande system skulle också medföra osäkerhet om hur stor inkomsten slutligt blir. Alltför stora avvikelser mellan beräknad och slutlig inkomst kan knappast accepteras, då härigenom helt felaktiga bostadsbidrag kan utgå. Det torde därför behövas en omfattande kontrollapparat och/eller en slutlig prövning av bidragen mot t ex den vid taxeringen fastställda inkomsten. En definitiv slutlig omprövning torde leda till en situation med återkrav som kan bli besvärlig i flera avseenden, inte minst för bidragsmottagarna.

Systemet innebär vidare ett slags andra självdeklaration vilket kan upplevas som besvärande för den enskilde. Prövningen av bostadsbidragen skulle sannolikt ta väsentligt längre tid per ärende än nu. Den handläggande personalen skulle i princip behöva arbeta efter samma mönster som vid ett taxeringsförfarande.

3 *Den sjukpenninggrundande inkomsten*

Sjukpenningen skall täcka ett inkomstbortfall. Bedömningen av sjukpenningens storlek knyts till vederbörandes normala inkomst av förvärvsarbete. Till den sjukpenninggrundande inkomsten räknas sålunda endast inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete men inte pensioner, kapitalinkomster eller andra arbetsfria inkomster. När en person är inskriven i försäkringskassan och börjar förvärvsarbeta beräknar kassan den sjukpenninggrundande inkomsten för den närmaste framtiden. Om inkomstförhållandena ändras måste detta anmälas till kassan.

Den sjukpenninggrundande inkomsten har den fördelen att den ger en aktuell bild av inkomstsituationen för ett hushåll. Från administrativ synpunkt har detta inkomstbegrepp även vissa fördelar genom att granskning av lämnade uppgifter sker inom ramen för sjukförsäkringen.

Som nackdelar kan framhållas att för vissa grupper – exempelvis egna företagare och jordbrukare – det är svårt att under löpande verksamhetsår avgöra hur stor inkomsten kommer att bli. Den sjukpenninggrundande inkomsten fastställs vidare endast för inkomster upp till 7,5 gånger basbeloppet. Över denna gräns är tillförlitligheten lägre när det gäller inkomstbeloppet. Man skulle behöva inhämta särskilda uppgifter avseende vissa grupper av bostadsbidragsmottagare, som inte omfattas av sjukpenningsystemet. Den sjukpenninggrundande inkomsten skulle vidare behöva kompletteras och korrigeras i flera avseenden, bl a vad gäller inkomster av kapital och tillfällig förvärvsverksamhet samt sociala förmåner.

11.3.4 *Överväganden och förslag*

Vi har inte funnit något mått som ger en rättvisande och entydig bild av den ekonomiska bärkraften hos olika hushåll. Det är också svårt att åstadkomma ett enkelt och rättvisande inkomstbegrepp som kan använ-

das vid prövning av ett stort antal bidragsärenden, där varje prövning måste ske under tidspress för den handläggande personalen.

I nuvarande system för bostadstillägg används inkomsten hos ett hushåll som mätare på dess ekonomiska bärkraft. Egentligen är det dock "utkomsten" som skulle mätas. Man kan som låginkomstutredningen tala om fyra centrala begrepp för inkomstbildningen. Dessa är lön, inkomst, köpkraft och utkomst. *Lön* är det centrala inkomstbegreppet i det fackliga perspektivet. *Inkomsten* bestäms av lönen och den sysselsättningsvolym som uppnåtts under året samt av inkomster av kapital m m. *Köpkraft* eller disponibel inkomst är den summa individen (hushållet) har till sitt förfogande sedan olika sociala bidrag och transfereringar tillkommit och skatt betalats. *Utkomsten* är slutresultatet sedan familjens eller hushållsenhetens köpkraft och förmögenhetssituation ställts i relation till antalet familjemedlemmar. Köpkraften och än mer utkomsten är centrala välfärdsbegrepp i det socialpolitiska perspektivet.

Det skattepolitiska inkomstbegreppet är inte något tillförlitligt mått på köpkraft eller utkomstsituation. Som exempel på grupper för vilka det ofta föreligger en avsevärd skillnad mellan inkomst och utkomstsituation kan nämnas hemmamakar, hemmaboende ungdomar och studerande, värnpliktiga samt personer vars konsumtionsperiod varit kortare än ett år (t ex på grund av invandring eller utvandring under året). Till denna grupp kan också räknas skattskyldiga som har låg inkomst men betydande förmögenhet samt skattskyldiga som "underdeklarerar". Å andra sidan förekommer också att personer med relativt hög skattepliktig inkomst har stor försörjningsbörda och därigenom svag utkomstsituation.

Om man lyckades finna ett enhetligt och rättvisande mått på en individs eller ett hushålls utkomst skulle det vara en stor fördel, inte bara i samband med bostadsbidragsprövningen. Behovet av ett tillförlitligt mått att användas vid inkomstprövning är gemensamt för många områden. Detta skulle kunna ligga till grund för en rättvis beskattning, för olika former av bidrag och avgifter m m. I dagens läge mäts den ekonomiska bärkraften på olika sätt i olika bidrags- och avgiftssystem. Bedömningen av ett och samma hushåll varierar sålunda beroende på vilket inkomstbegrepp som används, trots att den ekonomiska bärkraften är densamma för hushållet. Svårigheterna att åstadkomma ett enhetligt mått är emellertid betydande. Utvecklingen mot att allt fler försäkringsersättningar och bidrag beskattas kan ses som steg i riktning mot skapandet av ett gemensamt köpkrafts- eller utkomstbegrepp.

Vi finner det av här anförda skäl i hög grad angeläget att frågan om ett enhetligt och tillförlitligt mått att användas vid inkomstprövningen av olika sociala förmåner och bidrag får en lösning. Frågan är enligt vår mening dock av den arten att den inte bör prövas isolerat inom ramen för bostadsbidragen utan förutsätter en mer genomgripande behandling och lösning. Vi har mot bakgrund av denna principiella syn kommit till den slutsatsen, att nuvarande inkomstprövningssystem och inkomstbegrepp för bostadsbidragen inte bör ändras utan t v får accepteras i avvaktan på frågans lösning i ett större sammanhang. I anslutning härtill vill vi erinra om de förbättringar av inkomstprövningssystemet för bostadsbidragen

som nu görs. Bostadsstyrelsen har, som tidigare nämnts, fått i uppdrag att utarbeta ett system för att lägga inkomstuppgifter inom sjukförsäkringen till grund för kontroll av hushållens inkomstförhållanden och därigenom skapa säkrare och aktuellare inkomstuppgifter för prövning av bostadsbidragen. Detta arbete pågår och systemet kan beräknas komma i funktion under år 1976.

11.3.5 *Särskilda frågor*

Den faktiska ekonomiska bärkraften vid given inkomst hos ett hushåll påverkas av antalet förvärvsarbetande. Detta hänger bl a samman med att skattens storlek varierar med inkomsternas fördelning mellan de förvärvsarbetande inom hushållet. Förhållandet har också samband med att levnads- och barnomsorgskostnaderna blir olika i olika familjesituationer. Vi redovisar normerade kalkyler över olika hushålls hyresbetalningsförmåga i *kapitel 10* och i *bilaga H*. Dessa visar att barnfamiljer med två förvärvsarbetande och med barnomsorgskostnader i de vanligaste inkomstlägena trots förvärvsavdrag m m ofta har en sämre konsumtionsstandard än andra hushåll med lika hushållsinkomst. Från sociala synpunkter är det nödvändigt att dessa familjer får ökat stöd. Det är emellertid svårt att inom systemet för bostadsbidrag tillgodose detta behov. Skatteutredningen har till uppgift att pröva frågor av detta slag. Problemet kan behöva uppmärksammas även i andra sammanhang, där frågor av familjepolitisk art tas upp.

De nuvarande bostadsbidragen är i princip hushållsinriktade. Detta innebär bl a att den sammanlagda inkomsten hos ett hushåll läggs till grund för prövningen av bidraget. För två förvärvsarbetande makar eller sammanboende som skall jämställas med makar kan inkomstprövningen sägas få liknande effekter som vid sambeskattning. Inom skattesystemet och på andra områden har man gått ifrån principen med sambeskattning. Det vore önskvärt att sammanläggningseffekten eliminerades även inom systemet för bostadsbidrag. Den verkar bl a hämmande för kvinnorna när det gäller deras benägenhet att förvärvsarbeta. Ett individinriktat bostadsbidragssystem skulle kunna vara en lösning på detta problem. Det skulle emellertid med ett sådant system bli svårt att komma ifrån vissa orättvisor som t ex innebar att hushåll där en make har hög inkomst och den andra låg eller ingen alls gynnades. Vid ett renodlat individstöd skulle sålunda en "hemmamake" kunna få bidrag även om den förvärvsarbetande maken har god inkomst. Det skulle på detta sätt kunna bli ett stöd till höginkomsttagare, vilket knappast kan anses vara syftet med bostadsbidragen. En förändring mot ett individinriktat stöd skulle vidare föra med sig behov av en genomgripande omarbetning av reglerna för reducering av bidragen, inkomstgränser, hyresgränser etc. I princip fick ett nytt grundsystem för beräkning av bostadsbidragen skapas.

Frågan om inriktningen av stödet hänger samman med graden av "ekonomisk gemenskap" mellan sammanboende. Detta begrepp är svårt att definiera. Allmänt torde kunna sägas att gifta eller motsvarande personer har "ekonomisk gemenskap" i vilken bostadsutgiften ingår. Det är därför från denna synpunkt motiverat att man bibehåller det nuvaran-

de hushållsinriktade stödet till dem som delar hushållsutgifterna. Vi finner sålunda inte anledning att ändra på denna princip och övergå till ett individinriktat stöd.

Ett annat problem som vi vill ta upp i detta sammanhang gäller hur olika former av studiestöd och stipendier bör bedömas vid prövning av bostadsbidragen. Som framgår bl a av de normerade kalkyler som redovisas i bilaga H, har studerande som regel en bättre ekonomisk situation än vad som framgår vid inkomstprövningen av bostadsbidragen. Detta hänger bl a samman med nuvarande skattesystem, där studiestödet inte beskattas och sålunda inte ingår i den taxerade inkomsten. Så länge ett begrepp inom beskattningens ram används vid prövning av bostadsbidragen, kvarstår detta förhållande.

I nuläget kan studerande av denna anledning erhålla högre bostadsbidrag vid lika villkor i fråga om bostadspris och ekonomisk standard än andra bidragstagare som har sina inkomster genom förvärvsarbete. Dessa skillnader skulle öka genom vårt förslag till ny konstruktion av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn. Konstruktionen innebär att reduceringen av bostadsbidragen skall påbörjas redan vid en inkomst av noll. Mot bakgrund härav finner vi att utgående studiestöd (såväl bidragsdel som återbetalningspliktig del) och stipendier bör räknas samman med ev övriga inkomster vid prövningen av rätt till bostadsbidrag. Sökanden skall sålunda i ansökan om bostadsbidrag uppge hur stort studiestöd och hur stora stipendier som kan beräknas utgå under det kommande bidragsåret. Detta belopp skall utan avdrag läggas samman med den taxerade inkomsten. I förekommande fall skall makars eller sammanboendes sammanlagda studiestöd läggas till grund för prövningen av bostadsbidrag. Det bör ankomma på bostadsstyrelsen att utfärda de närmare anvisningarna hur studiestöd och stipendier bör beaktas vid inkomstprövningen.

Detta innebär emellertid inte att några försämringar kommer att uppstå för flertalet studerande, vilka som regel endast har smärre inkomster vid sidan av studiestödet. Bidragen ökar tvärtom i dessa fall i jämförelse med nuvarande regler. Detta belyses med följande exempel som avser en ensamstående studerande utan barn respektive två sammanboende studerande med ett barn. Hyran har satts till 400 kr resp 700 kr

Taxerad inkomst, kr/år	Studiestöd	Summa	Bostadsbidrag enligt	
			förslag	nuvarande regler
Ensamstående studerande utan barn				
0	12 000	12 000	180	80
5 000	12 000	17 000	122	80
10 000	12 000	22 000	64	80
21 000	12 000	33 000	0	80
Sammanboende studerande med ett barn				
0	26 000	26 000	332	315
5 000	26 000	31 000	274	315
10 000	26 000	36 000	215	315
26 000	26 000	52 000	19	315

per månad.

Eftersom studiestödet inte inräknas vid inkomstprövningen enligt nuvarande bidragsregler blir bidragen för studerande med sidoinkomster betydligt högre än för icke-studerande grupper. Genom vårt förslag utjämnas dessa orättvisor.

Inom utbildningsdepartementet kommer att tillsättas en studiesocial utredning som har till uppgift att pröva de studerandes hela sociala och ekonomiska situation. I denna prövning ingår också bostadssituationen. Därför skall det ovan angivna förslaget ses som en temporär lösning i avvaktan på resultaten av denna utrednings arbete.

11.4 Administration och ansökningsförfarande m m

11.4.1 *Inledning*

Administrationen av ett bidragssystem bör utformas så att man verkligen når de grupper som stödet avser att hjälpa. Med olika metoder bör man därför söka göra systemet effektivare i detta avseende. Samtidigt bör dock administrationsapparaten inte göras onödigt personal- och kostnadskrävande.

Det är också angeläget att skapa en så enkel administration som möjligt. Bidragssystemet kan därigenom bli lättare att förstå för allmänheten vilket bl a kan leda till att antalet felaktigt eller ofullständigt ifyllda ansökningshandlingar minskar. Den handläggande personalens arbete underlättas också.

Vi har funnit att det krävs vissa ändringar av nuvarande administrationsformer och regler för bostadsbidragen för att bättre uppfylla dessa syften. Vi har emellertid av olika skäl måst begränsa våra förslag i denna fråga till att väsentligen avse systemet för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn. Möjligheter att i olika avseenden skapa mer enhetliga regler mellan dessa bidrag och bostadsbidragen till pensionärer har emellertid legat med i bedömningarna. Vi kommer på vissa punkter att lämna förslag till principlösningar. Det ankommer sedan på berörda myndigheter att utarbeta de mer detaljerade lösningarna.

I avsnitt 11.4.7 tar vi upp frågan om ansvarigt organ för handläggningen av bostadsbidragen. Vi föreslår i samband därmed att en särskild arbetsgrupp tillsätts med uppgift att närmare utreda de administrativa och tekniska förutsättningarna för en överföring av bostadsbidragen från kommunerna till försäkringskassorna. Det hör naturligt samman med uppdraget för en dylik arbetsgrupp att även behandla de administrativa rutinerna för bidragssystemen. Detta gäller t ex samordningen av olika bestämmelser, ansökningsförfarande m m.

Ett bidragssystem som har så stor omfattning som bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn förutsätter generella administrativa regler som inte nödvändiggör en detaljerad och tidskrävande manuell behandling av varje ansökan. Här kan påpekas att den nuvarande administrationen av de statliga och statskommunala bostadstilläggen är förhållandevis billig. Kostnaderna uppgår till ca 2 % av utbetalade

bidragsbelopp. Kommunerna utnyttjar i stor utsträckning ADB för handläggningen och har på så sätt väsentligt kunnat begränsa det manuella arbetet och därmed handläggningskostnaderna.

För att handläggningen skall fungera tillfredsställande, inte minst tidsmässigt, måste man bygga upp ett system som i så stor utsträckning som möjligt kan utnyttja redan befintliga dataregister. Härigenom kan bl a ansökningsförfarandet förenklas. Den sökande behöver inte belastas med omfattande uppgiftslämnande samtidigt som det manuella kontrollarbetet kan begränsas och förenklas. Eftersom den taxerade inkomsten även i fortsättningen kommer att ligga till grund för inkomstprövningen krävs dock att samtliga bostadsbidrag omräknas vid årsskiftet. Detta arbete kan påbörjas när taxeringen blivit tillgänglig – f n omkring den 25 september – och vara avslutat i sådan tid att de nya bidragsbeloppen kan betalas ut i januari.

Då bostadsbidragen bör vara anpassade till det aktuella stödbehovet anser vi att möjligheter till omprövning under löpande bidragsår måste finnas. Motiv för sådan omprövning är t ex ändrade familjeförhållanden, flyttning, väsentliga inkomstförändringar eller ändrade bostadskostnader.

11.4.2 *Förenklat ansökningsförfarande*

De nu gällande reglerna för bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn innebär att alla bidragstagare årligen måste lämna in en ansökan. Enligt bostadsstyrelsens tillämpningsföreskrifter skall förmedlingsorganet varje höst till samtliga barnfamiljer översända en ansökningsblankett med upplysningar om möjligheterna att få bostadstillägg. Sedan hösten 1970 tillgår denna information på så sätt att barnfamiljer, som ligger i sådana inkomstlägen att de kan vara berättigade till bidrag, erhåller en ansökningsblankett, där vissa uppgifter, bl a taxerad inkomst, har tryckts i förväg. Övriga barnfamiljer får endast ett meddelande med viss information. För ensamstående och makar utan barn har det inte ansetts möjligt att tillämpa detta system. Dessa grupper ges i stället en allmän information om möjligheterna att erhålla bostadsbidrag.

Det årliga ansökningsförfarandet vållar allmänheten stora svårigheter. Särskilt påtagliga är problemen med att fylla i ansökningsblanketten. Detta påverkar också förmedlingsorganets arbete. Granskningsarbetet blir omfattande beroende på dels det stora antalet ansökningar, dels att en mycket stor del av de inlämnade blanketterna är felaktigt eller ofullständigt ifyllda. I vissa kommuner har under ansökningsomgången på hösten nästan 2/3 av de inkomna ansökningarna behövt returneras till sökanden för komplettering.

Det årliga ansökningsförfarandet är också betungande från handläggningssynpunkt, inte minst på grund av att prövningen måste ske under en så kort tid – från oktober till december – varje år. Arbetsbelastningen under året på förmedlingsorganen blir härigenom mycket ojämn. Flertalet kommuner är tvungna att fördubbla arbetsstyrkan för detta ändamål under tiden oktober–januari.

Det är enligt vår bedömning angeläget att söka minska dessa svårighe-

ter genom att förenkla ansökningsförfarandet.

Flertalet bidragstagare har bostadsbidrag som löper från det ena året till det andra. Ca 3/4 av bostadstilläggen kan för närvarande beräknas vara löpande över årsskiftet. För dessa bidragstagare finns de uppgifter som behövs för prövningen redan i de register som lagts upp i samband med databehandlingen av bostadsbidragen. Det bör därför vara möjligt att använda ett enklare förfarande för dessa ärenden. Man kan då tänka sig antingen att helt slopa den nuvarande obligatoriska årliga ansökningen eller att använda en enklare blankett.

Om man slopar nuvarande ansökningsförfarande skulle i stället den årliga omräkningen av bostadsbidraget i princip kunna tillgå på följande sätt.

Beslut om fortsatt bostadsbidrag prövas automatiskt (utan ansökan) på grundval av tillgängliga registeruppgifter, dvs dels de uppgifter om bidragstagaren som finns i bostadsbidragsregistret, dels uppgifter om den nya taxeringen som erhålls från riksskatteverket. Beslutet skrivs ut på särskild blankett som bostadsstyrelsen fastställer. Liksom för närvarande bör datapost användas.

Beslutet sänds därefter till bidragstagaren som skall kontrollera detsamma och göra de ändringar i uppgifterna som han finner erforderliga. Beslutshandlingen bör förutom beslutsmotivering och de uppgifter på vilka beslutet grundats även innehålla information om gällande regler för bostadsbidrag och om vilka förändringar en bidragstagare är skyldig att meddela förmedlingsorganet. Härigenom får bidragstagaren möjlighet att räkna ut att det fastställda bidragsbeloppet är riktigt.

Efter underskrift skall beslutet återsändas till förmedlingsorganet. Alternativt kan man tänka sig att endast beslut där någon eller några uppgifter behöver ändras skall återsändas.

För sökande som inte tidigare har bostadsbidrag bör det finnas en särskild ansökningsblankett med upplysningar om möjligheterna att få bidrag och om hur ansökan skall fyllas i. Det nuvarande systemet för information bör i princip kunna användas. Barnfamiljer som med hänsyn till inkomsten kan vara berättigade till bostadsbidrag erhåller en förtryckt ansökningsblankett medan övriga barnfamiljer endast får ett meddelande. Hushåll utan barn ges allmän information om bidragen och får själva hämta ansökningshandlingar hos förmedlingsorganet.

En stor fördel med ett ansökningsförfarande enligt här skisserad modell vore att bidragstagaren befrias från att år efter år lämna en mängd uppgifter som förmedlingsorganet redan har och som för honom synes helt onödiga eftersom någon förändring i berörda avseenden inte har skett sedan föregående år.

Från handläggningssynpunkt skulle ett slopat årligt ansökningsförfarande också innebära avsevärda förenklingar. Den ojämna arbetsbelastningen under året skulle till viss del elimineras genom att merparten av arbetet med handläggning av ansökningsblanketter skulle bortfalla. Även om besluten om bostadsbidrag, som av bidragstagarna skall återsändas till förmedlingsorganet, kommer att kräva granskning och föranleda ändring i vissa fall, skulle den handläggande personalens arbete minska. Gransk-

ningen av beslutsblanketterna skulle bli betydligt mindre arbetskrävande än nuvarande granskningsförfarande och dessutom kunna spridas under en längre tidsperiod.

Vissa problem kan uppstå till följd av att bostadsbidragen reduceras inte bara med hänsyn till inkomst utan också på grund av förmögenhet. Då för närvarande endast skattepliktig förmögenhet (gränsen härför har 1975-01-01 höjts från 150 000 kr till 200 000 kr) registreras vid taxeringen, kan det bli nödvändigt att den sökande kompletterar beslutet med uppgift om förmögenhet. Ett fullständigt administrativt fungerande system förutsätter därför att uppgift om förmögenhet enligt självdeklarationen finns med på de inkomstförteckningar från riksskatteverket som används vid beräkningen av bostadsbidragets storlek. Den del av förmögenheten som skall ingå i den bidragsgrundande inkomsten skulle då automatiskt kunna beaktas vid dessa beräkningar. Vi kommer i ett senare avsnitt om förmögenhet att närmare diskutera denna fråga och föreslå att även uppgift om förmögenhet under 200 000 kr skall registreras i samband med taxeringen.

För de datacentraler som svarar för ADB-arbetet skulle också betydande fördelar uppstå bl a genom att utskriften av ansökningshandlingar skulle begränsas till endast "nya" barnfamiljer som kan vara berättigade till bostadsbidrag. Likaså skulle det omfattande stansningsarbetet kunna begränsas.

I detta sammanhang kan nämnas att de ändringar av skatteadministrationen och taxeringen i första instans som nyligen beslutats (prop 1975:87, SkU 1975:31, rskr 1975:229) kommer att medföra möjligheter att tidigarelägga framställningen av inkomstförteckningarna till augusti. Den årliga omräkningen av bostadsbidragen på grundval av den nya taxeringen skulle då kunna påbörjas tidigare än vad som är möjligt med nuvarande rutiner och sålunda kunna utsträckas över en något längre tidsperiod.

Vi har inte funnit några vägande skäl för att bibehålla nuvarande system med årlig ansökan för samtliga bidragstagare. Att säkerheten i de uppgifter som ligger till grund för en sådan bidragsprövning i någon mån skulle kunna bli större måste vägas mot det arbete som ansökningsförfarandet innebär både för bidragstagarna och förmedlingsorganen. Vi föreslår därför att nuvarande ansökningsförfarande med årlig ansökan om bostadsbidrag för samtliga bidragstagare förenklas i enlighet med här redovisade system. Endast sökande som inte redan har bostadsbidrag skulle därigenom behöva lämna in en särskild ansökan. För övriga görs en automatisk omprövning som grundas på uppgifterna i bostadsbidragsregistret och inkomstförteckningen från riksskatteverket. Beslutet tillställs bidragstagaren för kontroll och eventuella ändringar.

Det ändrade ansökningsförfarandet bör genomföras inför bidragsåret 1977. Bostadsstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med kommunförbundet utreda frågan om den närmare utformningen av ansökningsförfarandet och utarbeta blanketter m m.

Blanketter

De klagomål som riktats mot systemet för handläggning av bostadstilläggen och ansökningsförfarandet har i hög grad gällt blanketternas utformning. Både enskilda och förmedlingsorgan har riktat kritik mot att blanketterna är alltför detaljerade och svåröverskådliga.

Den nuvarande ansökningsblanketten innehåller ett stort antal uppgifter. Trots detta har blanketten ett förhållandevis begränsat format och är endast tvåsidig. Det begränsade utrymmet har medfört att texten i vissa fall är mycket svårläst och att avståndet mellan frågorna är för litet. Blanketten blir därför oöverskådlig och upplevs som besvärlig att fylla i.

De sökandes svårigheter att fylla i blanketterna medför som ovan nämnts också problem för förmedlingsorganen. För närvarande måste kommunerna returnera en stor del, ibland mer än hälften av blanketterna, för att dessa inte är fullständigt ifyllda.

Vi har funnit att åtgärder bör vidtagas för att förbättra och förenkla blanketterna. Man måste därvid vara medveten om de svårigheter som uppkommer till följd av att det krävs ett relativt stort antal uppgifter som underlag för beslut om bostadsbidrag vilket är beroende på gällande regler för bidragen.

Till en del skulle de problem som hör samman med blanketterna bortfalla om det föreslagna systemet till förenklat ansökningsförfarande genomfördes. Endast de hushåll som inte tidigare har bostadsbidrag skulle då behöva lämna en särskild ansökningsblankett. Antalet felaktigt eller ofullständigt ifyllda blanketter skulle då minska i hög grad.

Blankettens format och utformning måste bestämmas med hänsyn till den mängd uppgifter som begärs av sökanden. En lösning vid blankettutformningen kan vara att använda en blankett i stående A4-format. Om så krävs kan blanketten göras 4-sidig. Även vid detta alternativ skulle möjligheter finnas att förtrycka vissa uppgifter.

Utrymme finns då för att skapa en läsvänligare blankett där frågorna kommer i logisk följd. Möjligheter bör också finnas att i högre grad än i den nuvarande blanketten lämna skrivutrymme och använda större och mer enhetliga bokstäver, samtidigt som plats finns för instruktioner om hur blanketten skall fyllas i. En broschyr med ifyllnadsexempel kan också fylla en viktig funktion i detta sammanhang.

De förslag till förbättringar av bostadsbidragen som vi framför innebär att reglerna förenklas på vissa punkter. Exempel på förenklingar är att regler om reducering av bidragen vid för stor bostad slopas och att enhetliga åldersgränser införs. Genom att sådana ändringar genomförs kommer vissa uppgifter att helt eller delvis kunna tas bort från ansökningsblanketten. På samma sätt innebär förslaget att uppgift om förmögenhet skall finnas med på inkomstförteckningen att den sökande inte i fortsättningen behöver uppge förmögenhet och att uppgiften eventuellt kan utgå på blanketten.

Enligt vår uppfattning bör det finnas goda möjligheter att utforma en enklare och mer lättförståelig ansökningsblankett. Vad här sagts gäller främst blanketterna för bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan

barn men bör i princip även vara tillämpligt för bostadsbidragssystemet för pensionärer. Det bör ankomma på de ansvariga myndigheterna att utforma nya blanketter.

11.4.3 *Omprövning under året*

Som vi tidigare har framhållit bör administrationen av bostadsbidragen i så hög grad som möjligt utnyttja uppgifter i redan befintliga register. Genom att använda redovisade förändringar i olika dataregister kan man i någon mån minska sökandens egen anmälningsplikt.

Förmedlingsorganen får redan i nuvarande administrationssystem genom aviseringar från länsstyrelserna (personavier) löpande uppgifter om bl a födelse, flyttning, ändrad samhörighet för personer i åldern 0–17 år samt uppgifter om vigsel, ändrad civilståndskod, äktenskapsskillnad och dödsfall för alla personer. Vidare får kommunerna kvartalsvis en lista från riksförsäkringsverket över förändringar i pensioner m m som kan påverka bostadsbidragen.

Aviseringarna används för att ändra eller dra in bostadsbidrag som redan utgår. Från kommunerna har framhållits att hanteringen av dessa personavier är arbetskrävande. Några större kommuner, bl a Stockholm, köper i stället magnetband som innehåller motsvarande uppgifter om förändringar från länsstyrelsen.

När större erfarenhet vunnits av nuvarande system bör enligt vår uppfattning undersökas om inte förenklingar skulle kunna uppnås genom att aviseringarna överlämnades till datacentralerna medelst magnetband. I vissa fall, t ex vid ändring av barnantal, skulle då en automatisk omprövning vara möjlig. Likaledes skulle uppgift om flyttning eller ändrad adress kunna föranleda en indragning av utgående bostadsbidrag. En komplettering av nuvarande uppgifter med flyttningsdatum torde då vara nödvändig.

Månadsvis ändring av löpande bostadsbidrag

Enligt gällande regler skall bostadstillägget omprövas om antalet barn i familjen ökar eller minskar eller bidragstagarens familje- eller inkomstförhållanden ändras. Det löpande bidraget utgår oförändrat under kvartalet. Ändringarna påverkar sålunda bostadstillägget först fr o m nästa kvartal.

Denna bestämmelse upplevs som orättvis av bidragstagarna som har svårt att förstå varför de ändrade förhållandena inte påverkar bostadsbidraget omgående, dvs månaden efter. Så sker för övrigt t ex vid flyttning. Det har dessutom visat sig att bestämmelsen medför svårigheter vid ändrad familjebildning, särskilt vid övergång från tvåförälderfamilj till enförälderfamilj på grund av skilsmässa.

De kvartalsvisa förändringarna innebär också extra belastning för förmedlingsorganen vid kvartalsskiftet.

Vi föreslår att alla ändringar av bostadsbidragen i fortsättningen sker månadsvis. Härigenom skulle man få ett enhetligt system för ändringar,

samtidigt som reglerna skulle bli rättvisare och lättare att förstå för sökandena.

Bestämmelsen om att bostadsbidrag skall justeras månaden efter det att en ändring inträffat bör också gälla vid inflyttning i bidragsberättigad bostad eller då en sökande blir berättigad till bostadsbidrag genom att ett barn föds. Vid nybeviljande av bostadsbidrag bör sålunda gälla att bidraget utgår fr o m månaden efter det att rätt till sådant uppkommit.

Anpassning av bostadsbidraget till ökade bostadsutgifter

Vid beräkning av bostadsutgiftens storlek i bidragssystemet för barnfamiljer och hushåll utan barn skall kommunen följa de föreskrifter som bostadsstyrelsen meddelar. Som bostadsutgift skall vid nyinflyttning anses den utgift som föreligger när bostadstillägget börjar utgå. I andra fall gäller i princip utgiften den 1 oktober året före det kalenderår som bidraget avser. Inträffar därefter ökningar av bostadsutgiften har kommunen rätt att med bibehållet statsbidrag anpassa bostadstillägget till den ökade utgiften. För närvarande utnyttjar ungefär hälften av kommunerna möjligheten till omprövning under löpande bidragsår.

HSB:s riksförbund och Hyresgästernas riksförbund hemställde i skrivelse till bostadsstyrelsen under år 1973 om en föreskrift som skulle medföra skyldighet för kommun att anpassa bostadsbidragets storlek till ökade bostadspriser som inträffat efter den 1 oktober. Bostadsstyrelsen föreslog i sina petita hösten 1973 att kommunerna skulle åläggas skyldighet att ompröva bidragen under löpande år, när hyresförändringar hade skett. Departementschefen ville i avvaktan på boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas översyn av bl a bostadsbidragens administration inte utfärda några bindande föreskrifter. Han ansåg sig emellertid kunna förutsätta att kommunerna i sin bedömning lade stor vikt vid de boendes behov (prop 1974:1, bilaga 14).

Från bostadssocial synpunkt finns det starka skäl för en snabbare anpassning av bostadsbidragen till inträffade prisökningar. Bostadsutgiften den 1 oktober motsvarar i minskande utsträckning den verkliga utgiften under bidragsåret. Förhandlingar om hyror och årsavgifter förekommer under hela året och avtalsperioderna på bostadsmarknaden varierar i stor utsträckning. För ett betydande antal lägenheter sker därför hyreshöjningar vid annan tidpunkt än den 1 oktober.

Skillnaderna mellan den i ansökan uppgivna bostadsutgiften och den under bidragsåret utgående hyran kan i vissa fall bli betydande. I den mån bostadsbidragen inte omprövas och anpassas till utgiftsökningen kan sålunda bidragstagaren gå miste om icke oväsentliga belopp.

Från bidragstagarnas synpunkt är det otillfredsställande att endast vissa kommuner beaktar hyreshöjningar under året. Som tidigare nämnts utnyttjar ungefär hälften av kommunerna möjligheten att med bibehållet statsbidrag göra dylika omprövningar av bostadsbidragen. Skälet till att inte fler kommuner tillåter omprövning är främst att ett betydande administrativt merarbete uppkommer, vilket medför ökade handläggnings- och personalkostnader. Därtill kommer viss ökning av kostnaderna

för bidragen.

Enligt vår uppfattning bör bostadsbidragen i största möjliga utsträckning vara anpassade till den aktuella bostadsutgiften. I vissa fall kan det annars bli nödvändigt att utbetala socialhjälp. Vi föreslår därför att bestämmelsen att bostadsbidrag skall höjas på grund av ökad bostadsutgift under året görs tvingande när det gäller hyres- och bostadsrättslägenhet.

Beträffande egna hem bör frågan om bostadsbidraget skall anpassas efter höjd bostadsutgift under året liksom hittills göras beroende av kommunens beslut. En höjning av bostadsutgiften på grund av exempelvis ökad belåning skulle kunna medföra avsevärt ökat administrativt arbete för förmedlingsorganen.

11.4.4 *Retroaktivitet m m*

Enligt de regler som gäller för retroaktivitet kan bostadstillägg för barnfamiljer och hushåll utan barn utgå för så lång tid tillbaka som ett år före det kvartal då ansökan ingavs. En ansökan som inges den 31 mars 1975 kan således resultera i bostadstillägg fr o m den 1 januari 1974.

Den långa retroaktivtiden ger upphov till ett betydande merarbete för förmedlingsorganen. Ofta berörs mer än ett bidragsår vilket medför svårigheter vid inkomstprövningen. Enligt gällande regler skall bostadsbidraget grundas på taxeringen året före bidragsåret varför inkomstuppgifter från två år kan behöva användas vid beslutet. Motsvarande problem uppkommer när bestämmelsen om att hänsyn skall tas till inkomstökning är tillämplig. Om den sökande flyttat eller fått ökade bostadsutgifter uppstår svårighet att fastställa den rätta utgiften. Vid flyttning uppstår också problem när det gäller att kontrollera boendeförhållandena i den tidigare bostaden.

Det finns enligt vår mening skäl att överväga en begränsning av retroaktivtiden. Med den nuvarande väl utbyggda informationen om bostadsbidragen är risken för att någon inte känt till bidragsformen och därför underlåtit att söka bidrag inte så stor som tidigare. Det har heller inte kunnat påvisas att några särskilda grupper av bidragstagare skulle drabbas av en ändring.

Vi föreslår därför att retroaktiviteten begränsas till tre månader. Härigenom kommer reglerna för att få retroaktiva bostadsbidrag i princip att vara desamma som gäller för kommunala bostadsbidrag till pensionärer. Retroaktivtiden bör dock inte i något fall kunna gå tillbaka över ett årsskifte.

Minimibelopp

I detta sammanhang tar vi också upp frågan om vid vilket lägsta belopp bostadsbidraget skall utbetalas. Enligt gällande regler utbetalas inte bidrag som understiger 10 kr i månaden. Bestämmelserna har tillkommit främst för att undvika den administrativa belastning som utbetalning av småbelopp skulle innebära för kommunerna. Därtill

kommer att familjerna knappast är betjänta av att få mycket små bidrag.

Det nuvarande minimibeloppet 10 kr har varit oförändrat sedan bostadstilläggen infördes den 1 januari 1969. Med hänsyn till att bidragsbeloppen successivt ökats och att penningvärdet förändrats anser vi det motiverat att höja minimibeloppet till 20 kr i månaden.

11.4.5 *Förmögenhet*

Nuvarande regler

Vid inkomstprövningen skall hänsyn tas till förmögenhet som överstiger visst belopp.

De regler som gäller för bostadstillägg till barnfamiljer och hushåll utan barn innebär att 20 % av den del av familjens behållna förmögenhet som överstiger 50 000 kr skall läggas till den taxerade inkomsten. Samma förmögenhetsgräns gäller för både makar och ensamstående. Familjens sammanlagda behållna förmögenhet enligt självdeklarationen skall uppges i ansökan. För bidragsåret 1975 gäller de uppgifter om förmögenhet som redovisats i den självdeklaration som lämnats år 1974.

För kommunalt bostadstillägg till pensionärer gäller fr o m den 1 juli 1975 att den beräknade inkomsten skall höjas med 10 % av förmögenhet som överstiger 75 000 kr för ensamstående och 120 000 kr för makar tillsammans. Vårriksdagen beslutade att justera förmögenhetsgränserna för de inkomstprövade pensionsförmånerna mot bakgrund av de höjda fastighetstaxeringsvärdena. Det skärpningsfria förmögenhetsbeloppet höjdes därvid från 50 000 kr för ensamstående och 80 000 kr för makar tillsammans. Vid uppskattning av förmögenhet skall samma regler gälla som för värdering av förmögenhet vid inkomstberäkningen (prop 1975:92, SkU 1975:25, rskr 1975:126).

Höjning av förmögenhetsgränsen

Beloppsgränsen för förmögenhet för bostadstilläggen till barnfamiljer och hushåll utan barn har varit oförändrad sedan år 1970. Förmögenhetsgränsen höjdes då i samband med 1970 års allmänna fastighetstaxering. Avsikten med denna höjning var att neutralisera verkningarna på bostadstilläggen av de höjningar av fastighetstaxeringarna som då skedde.

En ny allmän fastighetstaxering har genomförts i år. Denna medför höjda fastighetstaxeringsvärden och därmed en nominell förmögenhetsökning för många hushåll. Då rätten till bostadsbidrag kommer att påverkas är det motiverat att ändra förmögenhetsreglerna.

När det gäller en ändring av förmögenhetsgränserna för bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn är olika alternativ möjliga.

Alternativ 1: Höjning av förmögenhetsgränsen från 50 000 kr till 75 000 kr. Detta alternativ innebär en höjning med 50 %, dvs en höjning av samma storlek som beslutats för bostadstilläggen för pensionärer.

Alternativ 2: Höjning av förmögenhetsgränsen från 50 000 kr till 100 000 kr. Detta alternativ innebär en höjning med 100 %. Vid en gräns på 100 000 kr skulle färre bidragstagare än f n beröras av en reducering

på grund av förmögenhet i samband med inkomstprövningen. Detta skulle innebära en förenkling för såväl bidragstagarna som den handläggande personalen. Samtidigt skulle emellertid utgående bidragsbelopp öka, dvs kostnaderna för bostadsbidragen bli högre.

För både alternativ 1 och alternativ 2 gäller liksom f n att 20 % av förmögenhet som överstiger den fastställda gränsen läggs till den taxerade inkomsten.

Alternativ 3: Höjning av förmögenhetsgränsen från 50 000 kr till 75 000 kr samtidigt som faktorn 20 % sänks till 10 %. Detta alternativ innebär att skärpningen av inkomstreduceringen vid förmögenhetsinnehav skulle minska. En ändring i detta avseende har föreslagits i riksdagsmotioner vid ett flertal tillfällen. I sammanhanget har då bl a anförts att nuvarande regler medför problem särskilt med hänsyn till att medel i många fall är bundna i t ex eget företag.

Antalet bidragstagare som berörs av en reducering på grund av förmögenhet vid alternativ 3 kan beräknas bli ungefär lika stort som för närvarande, varför någon minskning av de administrativa svårigheterna inte torde uppnås. Däremot skulle bidragsbeloppen bli högre än nu för dessa bidragstagare, vilket skulle medföra en kostnadsökning för stat och kommun.

Förslag

Mot bakgrunden främst av de höjda fastighetstaxeringsvärdena bör förmögenhetsreglerna justeras när det gäller bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn. Vi föreslår att förmögenhetsgränsen höjs enligt alternativ 1 från 50 000 kr till 75 000 kr. Det innebär en höjning motsvarande den som beslutats för pensionärerna. På samma sätt som enligt nuvarande regler bör 20 % av förmögenheten över gränsen läggas till den taxerade inkomsten när bostadsbidragen skall beräknas.

Höjningen av förmögenhetsgränsen är av generell natur och sålunda lika för fastighetsinnehav och förmögenhet som består av andra tillgångar, exempelvis banktillgodohavanden. Det finns inte någon möjlighet att i samband med förmögenhetsredovisningen vid prövning av bostadsbidragen särskilja olika typer av förmögenhet. För vissa bidragstagare vars bostadsbidrag reduceras på grund av förmögenhetsinnehav kommer de nya reglerna därför att kunna medföra en höjning av bidraget.

De nya förmögenhetsgränserna bör gälla från den tidpunkt då 1975 års taxeringsvärden börjar tillämpas vid inkomstprövningen av bostadsbidrag, dvs vid prövning av bostadsbidrag för år 1977. Härigenom undviks de komplikationer för handläggningen som det skulle innebära att beakta 1975 års taxeringsvärde vid förmögenhetsprövningen för bidragsåret 1976.

Förbättrade kontrollmöjligheter

Reglerna om att hänsyn till förmögenhet skall tas vid inkomstberäkningen medför behov av att kunna kontrollera sökandens förmögenhets-

uppgift i ansökan. Det nuvarande kontrollarbetet är betungande för förmedlingsorganen, länsbostadsnämnderna och inte minst för skattemyndigheterna själva genom att uppgiften om förmögenhet måste kontrolleras i självdeklarationen. Kontrollen är emellertid nödvändig då antalet felaktiga och inte ifyllda förmögenhetsuppgifter är stort. I många fall har man kunnat förhindra att sökande med stor förmögenhet erhåller bostadsbidrag eller tvingas återbetala bidrag som utgått felaktigt.

För att söka förebygga att för höga bostadsbidrag utgår av den anledningen att sökanden lämnat felaktig förmögenhetsuppgift står vissa kontrollmedel redan nu till förmedlingsorganens förfogande. Från och med hösten 1974 finns en markering i inkomstförteckningen i de fall familjen vid föregående års taxering hade beskattningsbar förmögenhet. Dessutom erhåller förmedlingsorganen i slutet av året en förteckning över dem som vid årets taxering debiterats förmögenhetsskatt.

Denna kontrollmöjlighet gäller endast för skattepliktig förmögenhet. Gränsen för denna har som tidigare nämnts höjts den 1 januari 1975 från 150 000 kr till 200 000 kr. Härigenom har skillnaden mellan förmögenhetsgränsen för bostadsbidrag och gränsen för beskattningsbar förmögenhet blivit ännu större än tidigare.

Utöver denna kontroll kan förmedlingsorganen och länsbostadsnämnderna kontrollera förmögenhetsuppgiften hos skattemyndigheterna. Kontrollen tillgår så att vederbörande skattemyndighet – länsstyrelsen eller lokala skattemyndigheten – hämtar uppgift om förmögenheten direkt från självdeklarationen. Även om denna kontroll endast sker stickprovsvis är förfarandet mycket tidskrävande. Skattemyndigheten måste ofta göra en viss granskning av förmögenhetsuppgiften i deklarationen innan den kan redovisas.

Det skulle enligt vår mening innebära en avsevärd förbättring och förenkling om förmögenhet som överstiger den för beviljande av bostadsbidrag gällande förmögenhetsgränsen fanns med i inkomstförteckningen. Förmögenhetsuppgiften skulle därvid direkt kunna utnyttjas vid fastställande av bidragsgrundande inkomst, eller användas för en maskinell kontroll av den sökandes uppgifter.

En sådan lösning är för närvarande inte möjlig med hänsyn till de regler som gäller för taxeringsförfarandet. RS-utredningen – en arbetsgrupp gemensam för riksskatteverket och statskontoret som utreder skatteadministrationen i första instans m m – har emellertid diskuterat frågan om en registrering av samtliga förmögenheter från deklarationen.

Då uppgift om förmögenhet är av väsentlig betydelse vid fastställande av bostadsbidragets storlek anser vi att även förmögenheter under 200 000 kr bör registreras och finnas tillgängliga i dataregister. Härigenom skulle kontrollen av förmögenhetsuppgifterna förenklas avsevärt samtidigt som genomförandet av vårt förslag till enklare ansökningsförfarande underlättas.

11.4.6 *Bostadsutgiftsberäkning*

Reglerna för beräkning av bostadsutgiften innebär att betydande skillnader finns mellan de statskommunala bostadstilläggen och bostadstilläggen till pensionärer. Skillnaderna avser främst bostadsutgiftsberäkningarna för egna hem. I detta sammanhang kan också konstateras att beräkningsreglerna medför att komplicerade och tidskrävande kontroller måste göras. Handläggningstiden för egnahemsansökningar är betydligt längre än för ansökningar avseende hyreslägenheter. Detta gäller båda bidragssystemen.

En samordning av reglerna är angelägen inte minst för att underlätta genomförandet av vårt förslag (avsnitt 11.2.4) om rätt till bostadsbidrag till hushåll utan barn för vissa pensionärer. Olika möjligheter till förenklingar bör samtidigt tillvaratas.

Nuvarande regler

Enligt gällande författningsbestämmelser skall bostadsstyrelsen lämna föreskrifter om hur bostadsutgiften skall beräknas för de statskommunala bostadstilläggen. För bostadstilläggen till pensionärer anger kommunerna själva efter vilka grunder bostadsutgiften skall bestämmas. Kommunförbundet har utarbetat alternativa förslag till grunder för att ge underlag för en bättre samordning mellan kommunerna. I de fall kommunen inte berört frågan i sina grunder gäller riksförsäkringsverkets anvisningar.

För hyreslägenheter utgör den utgående hyran inklusive bränslekostnader bostadsutgiften. Samma regler gäller för båda systemen.

Innehas lägenheten med bostadsrätt skall den fastställda årsavgiften anses utgöra bostadsutgiften när det gäller statskommunalt bostadstillägg. Enligt riksförsäkringsverkets anvisningar för kommunalt bostadstillägg till pensionärer skall från årsavgiften dras amorteringar och sedan läggas till 5 % av det i lägenheten nedlagda kapitalet (grundavgift + summan av gjorda amorteringar). Kommunförbundet anger att endast ränta på skuld i lägenheten bör inräknas.

För egen jordbruksfastighet upptas i båda systemen det värde som vid den årliga taxeringen beräknats utgöra familjens bostadsförmån med tillägg för bränslekostnaden.

Vid beräkning av bostadsutgiften för eget hem ingår följande poster när det gäller statskommunalt bostadstillägg:

- räntekostnader
- bränslekostnader
- skatt på garantibelopp
- övriga driftkostnader i vilka även ingår tomträttsavgäld.

Övriga driftkostnader beräknas enligt nu gällande bestämmelser till 4 % av fastighetens taxerade byggnadsvärde. Bostadsutgiften reduceras med den skatteminskning som fastighetsägaren får åtnjuta genom att vissa ränteutgifter är avdragsgilla vid taxeringen.

För pensionärer räknas som bostadsutgift på fastigheten belöpande kostnader som

- räntekostnader
- tomträttsavgäld
- bränslekostnader
- avgifter för vatten, renhållning, sotning och snöskottning
- reparationer (1,5 % av fastighetens taxerade byggnadsvärde)
- försäkringar.

Amortering på skuld i fastigheten skall inte betraktas som bostadsutgift enligt riksförsäkringsverkets anvisningar.

Bränslekostnaden beräknas när det gäller statskommunalt bostadstillägg enligt vissa schabloner som utarbetats av bostadsstyrelsen. För bostadstillägg till pensionärer är principen att de faktiska kostnaderna för bränsle skall tas upp.

Samordning av reglerna

Som vi framhållit i avsnitt 11.2.4 bör så långt möjligt en samordning ske i fråga om regelsystemen för de båda bostadsbidragen. Vi anser därför att nuvarande regler för bostadsutgiftsberäkning bör ses över.

När det gäller hyreslägenheter uppstår vanligen inga större problem vid beräkningen av bostadsutgiften. Samma regler tillämpas i princip i de båda systemen.

För bostadsrättslägenheter överensstämmer däremot inte de nuvarande bestämmelserna. Frågan om i bostadsutgiften bör inräknas ett belopp motsvarande viss beräknad ränteavkastning på insatt eget kapital har diskuterats. Eftersom det inte föreligger någon verklig utgift för hushållet anser vi inte att skäl finns härför. Däremot kan det vara motiverat att i bostadsutgiften inräkna ränta på lån som bostadsrättshavaren tagit för att klara grundavgiften. Vi har dock funnit att ett hänsynstagande till en sådan utgift skulle komplicera uppgiftslämnandet i hög grad. Att inte räntekostnaden skulle beaktas uppvägs också av att en del av årsavgiften är amortering som till den del den inte motsvaras av avskrivning, utgör ett sparande.

Vi föreslår en samordning av reglerna för de båda bidragssystemen vad gäller beräkningen av bostadsutgiften för bostadsrättslägenheter. Bestämmelsen för statskommunalt bostadstillägg att den fastställda årsavgiften skall anses utgöra bostadsutgiften bör kunna gälla även för kommunala bostadstillägg till pensionärer. Detta innebär inte någon reell förändring för pensionärerna.

De nuvarande metoderna för beräkning av bostadsutgiften för egna hem är i flera avseenden olika i de båda bidragssystemen. Bostadsstyrelsens föreskrifter för de statskommunala bostadstilläggen innebär att man i princip utgår från de faktiska utgifterna men att man beträffande vissa poster använder sig av schabloner. Den använda schablonen för beräkning av driftkostnader (vid sidan av bränslekostnader) har kritiserats i olika sammanhang. På grund av som regel högre taxeringsvärden får fastigheter i tätorter avsevärt högre belopp för driftkostnader än likartade fastigheter i glesbygd. Detsamma gäller nya hus jämfört med äldre hus.

Bostadsstyrelsen har uppmärksammat problemet och överväger att ändra anvisningarna i berörd del. Tomträttsavgälden anses ej längre ingå i övriga driftkostnader utan räknas som kapitalkostnad. Övriga driftkostnader i vilka fastighetsskatt ingår, skall fastställas till en lägre procentsats, 3,4 % av det taxerade byggnadsvärdet motsvarande 32 kronor per kvadratmeter boyta.

För att förenkla handläggningen av bidragen har i olika sammanhang diskuterats möjligheterna att i ännu större utsträckning än vad nu gäller schablonisera bostadsutgiftsberäkningen för egna hem. Bl a har föreslagits att fastställa bostadsutgiften till viss procent av taxeringsvärdet eller att räkna fram ett bostadsvärde med hänsyn till bostadens storlek och standard samt byggnadsår. Man har emellertid funnit att sådana schabloner skulle gynna dem som har låga räntekostnader eller t o m saknar sådana kostnader. Av bl a detta skäl har det inte ansetts möjligt att använda ett system med dylika schablonberäkningar.

Enligt vår uppfattning bör man i princip vid beräkningen av bostadsutgiften för egna hem utgå från de verkliga kostnaderna, trots att detta innebär ett omfattande administrativt arbete. För att få ett rättvisande resultat, främst för pensionärerna som ofta bor i äldre fastigheter med stora skillnader i bostadskostnader, finner vi det inte möjligt att använda schabloner i någon större utsträckning. Bränslekostnaden borde dock kunna schabloniseras.

Vi föreslår att ansvariga myndigheter, bostadsstyrelsen och riksförsäkringsverket, får i uppdrag att göra en översyn av anvisningarna om hur bostadsutgiftens storlek skall beräknas och då i möjligaste mån samordna regelsystemen.

11.4.7 *Ansvarigt organ*

Bakgrund

Bostadstilläggen till barnfamiljer och hushåll utan barn administreras av kommunerna. Organ för bidragsverksamheten (förmedlingsorgan) är kommunens styrelse, om inte kommunen beslutat att verksamheten skall handhas av annat kommunalt organ. Tillsynsmyndighet är bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna.

Administrationen av kommunala bostadstillägg till pensionärer handhas av försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Kommunerna skall underrätta riksförsäkringsverket och den allmänna försäkringskassa inom vars verksamhetsområde kommunen är belägen om beslut rörande grunderna för dessa bidrag.

Frågan om ansvarigt organ för bostadsbidragen har diskuterats i olika sammanhang. Intresset har därvid främst knutits till en överföring av de statliga och statskommunala bostadstilläggen till försäkringskassorna. Familjepolitiska kommittén föreslog i sitt slutbetänkande Familjestöd (SOU 1972:34) att administrationen av alla familjepolitiska förmåner, till vilka kommittén även räknade bostadstilläggen, skulle överföras till de allmänna försäkringskassorna.

Bostadstilläggsgruppen behandlade också frågan om administrationsorgan i sitt betänkande (Ds B 1974:1) men ansåg sig inte beredd, bl a med hänsyn till den pågående översynen av bostadsbidragen, att föreslå någon förändring. Bland remissinstanserna var meningarna delade. Bostadsstyrelsen och flertalet övriga instanser med direkt anknytning till bostadsfrågorna uttalade sig negativt om en ändring av nuvarande organisation. Man underströk bl a att en överföring av bostadstilläggen till försäkringskassorna skulle medföra att bidragens betydelse som bostadspolitiskt instrument skulle minska. Svenska kommunförbundet ansåg liksom flertalet kommuner som yttrat sig att någon förändring tills vidare inte borde genomföras med hänsyn till att bostadsbidragens framtida utformning var under utredning. En överföring till försäkringskassorna förordades av riksförsäkringsverket, statskontoret m fl, vilka som motiv anförde möjligheten till rationaliseringar och kostnadsbesparingar.

Departementschefen ansåg sig delvis kunna instämma med de remissinstanser som särskilt framhöll möjligheterna till samordnings- och rationaliseringsvinster vid en överföring av bostadstilläggen till försäkringskassorna. Han fann emellertid, att det även borde beaktas, att det är värdefullt för de kommunala nämnder och förtroendemän som har ansvar för bostadsfrågorna att ha nära kontakt med verksamheten kring bostadstilläggen. Spörsmålet om bostadsbidragens administration borde enligt hans uppfattning inte tas upp till närmare prövning på grund av att flera frågor rörande bostadstilläggens utformning behandlades av bl a boendeutredningen (prop 1974:150).

I detta sammanhang kan nämnas att bostadsministern i oktober 1974 tillkallat en sakkunnig med uppdrag att göra en översyn av den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik (byggadministrationsutredningen). Enligt direktiven skall utredningen undersöka möjligheterna att flytta över flera uppgifter till kommunala organ och att ge dessa ökad självständighet och större befogenheter vid handhavandet av uppgifter som de redan förut har anförtrotts.

Nuvarande system

Försäkringskassorna har ett väl utbyggt kontorsnät. Antalet allmänna försäkringskassor är för närvarande 26, normalt en för varje landsting. Varje försäkringskassa har ett centralkontor, från vilket ledningen av kassans verksamhet utövas och där vissa kvalificerade ärenden handläggs. Under centralkontoret lyder ett varierande antal lokalkontor, i princip minst ett i varje kommun. Det totala antalet sådana kontor i hela landet uppgår till ca 500.

Genom denna uppbyggnad har försäkringskassorna en god lokal förankring. Allmänheten är också van att vända sig till försäkringskassan i frågor av personligt slag.

För administrationen av bl a sjukförsäkringen har riksförsäkringsverket tagit i bruk ett nytt avancerat ADB-system i Sundsvall. I det färdiga

systemet kommer att ingå totalt ca 750 terminalutrustningar på försäkringskassorna, direkt anslutna till det centrala systemet. Försäkringskassornas arbetsrutiner automatiseras härigenom i hög grad.

Administrationen av barnbidragen flyttades den 1 januari 1974 över från kommunerna till försäkringskassorna. Utformningen av administrationssystemet för barnbidragen har skett så att en senare integrering med bl a bostadstilläggen för barnfamiljer skall kunna ske. Hänsyn har också tagits till möjligheterna att inordna administrationen av bostadstilläggen till hushåll utan barn i systemet.

Vidare har riksförsäkringsverket och statskontoret på Kungl Maj:ts uppdrag genom den s k RAFA-utredningen utrett de tekniska förutsättningarna för att under år 1976 föra över administrationen av bidragsförskotten från kommunerna till försäkringskassorna. Utredningens rapport 1974-06-19 innefattar förslag som går ut på att verksamheten enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott från och med den 1 juli 1976 skall ombesörjas av de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Genom skrivelse 1974-12-30 har Kungl Maj:t överlämnat förslaget vad avser finansieringsform till kommunalekonomiska utredningen.

Även kommunerna utnyttjar i hög grad ADB för handläggningen av bostadsbidragsärenden. För närvarande ombesörjs databehandlingen av ett tiotal datacentraler. En viss koncentration har skett under senare tid. Kommun-Data AB lämnar service till 226 kommuner och svarar för inemot 70 % av antalet bidrag. Helt manuell handläggning förekommer endast i nio kommuner med totalt knappt 1 % av bidragstagarna.

Skäl för och emot en överföring till försäkringskassorna

Enligt vår uppfattning finns det skäl som talar både för och emot en överföring av administrationen av bostadsbidragen till försäkringskassorna. Från den enskildes synpunkt skulle det innebära en fördel att kunna vända sig till ett och samma ställe när det gäller olika former för familjestöd. Redan nu är man van att vända sig till försäkringskassan i frågor av personligt slag, t ex i samband med sjukdom eller inkomstförändring. Det bör då också vara naturligt att ta kontakt med försäkringskassan när det gäller prövning av bostadsbidrag.

Försäkringskassorna gör i olika sammanhang en inkomstprövning och har tillgång till inkomstuppgifter. Eftersom försäkringskassorna handlägger de kommunala bostadstilläggen till pensionärer har de även viss erfarenhet av bostadsutgiftsprövning.

Betydande samordnings- och rationaliseringsvinster skulle kunna göras vid en överföring av administrationen till försäkringskassorna. Vid utformningen av administrationssystemet för barnbidragen har som ovan nämnts möjligheterna att vid ett senare tillfälle integrera bl a bostadsbidragen beaktats.

De administrativa förändringarna vid en överföring skulle innebära fördelar inte minst genom att ett rikssystem kom till stånd. En sammanföring av databehandlingen av bostadsbidragen till ett organ skulle helt naturligt också medföra fördelar. Det innebär betydande förenklingar

och minskade kostnader vid ingrepp och förändringar av bidragsregler eller administrativa förutsättningar för bidragsformerna. Koncentrationen till ett ADB-system torde också ge bättre möjligheter till revision samtidigt som bl a statistikinsamlingen skulle kunna underlättas. I detta sammanhang vill vi framhålla att vi finner det önskvärt att statistiken över bostadsbidragen utvecklas med hänsyn till de behov av fördjupad analys av bidragens effekter som finns. Vår undersökning av bidragstagarna som redovisas i *bilaga F* kan därvid tjäna som underlag.

Samordningen mellan de båda bidragssystemen skulle underlättas om man har ett och samma administrationsorgan. Samtidigt skulle vissa kontrollrutiner kunna förenklas. För handläggningen av bostadsbidragen krävs redan i dag ett samarbete mellan förmedlingsorgan och försäkringskassa, bl a för samordning mellan de statskommunala bostadstilläggen och de kommunala bostadstilläggen till pensionärer och vid ändring av betalningsmottagare för barnbidraget. Riksförsäkringsverket lämnar vidare vissa uppgifter om pensioner till förmedlingsorganet. När bostadstilläggsgruppens förslag att använda den sjukpenninggrundande inkomsten i kontrollsyfte vid inkomstförändringar genomförs bidragsåret 1976 kommer förmedlingsorganen fortlöpande att behöva hämta inkomstuppgifter från riksförsäkringsverket.

Det fordras också likartade rapporteringsrutiner till förmedlingsorgan och försäkringskassa från olika organ, t ex pastorsämbete och länsstyrelse, beträffande uppgifter som har betydelse för bostadsbidrag och barnbidrag.

Mot en överföring talar att det i dag finns en uppbyggd fungerande administrationsapparat för bostadsbidragen i kommunerna. Vid en överföring skulle denna brytas sönder, varvid värdefulla kunskaper och erfarenheter skulle gå förlorade om inte också personalen skulle kunna föras över. Några direkta olägenheter med nuvarande ordning har vi heller inte funnit. Uppdelningen på ett flertal datacentraler innebär dock att vissa komplikationer kan uppstå när regeländringar eller nya rutiner skall genomföras.

Vidare har kommunerna vissa uppgifter om bostäder och bostadskostnader, t ex lånehandlingar och ritningar, som kan utnyttjas vid bostadsbidragsprövningen. Goda möjligheter bör emellertid finnas för försäkringskassan att genom kontakt med berört kommunalt organ inhämta de behövliga uppgifterna. Redan nu sker för övrigt en avisering till förmedlingsorganen om samtliga statliga bostadslån från bostadsstyrelsen. Denna avisering skulle också kunna gå till försäkringskassorna efter en överföring av administrationen.

Från bostadspolitisk synpunkt kan det finns skäl för att de förtroendevalda i kommunerna som ansvarar för bostadsplaneringen också är väl införstådda med bostadsbidragsverksamheten. Denna verksamhet skulle därigenom bättre kunna samordnas med andra åtgärder på bostadsområdet. Vi har emellertid vid kommunbesök funnit att kommunerna inte i någon större utsträckning utnyttjar bostadsbidragen som underlag för bostadsplaneringen. En väl utvecklad statistik om bostadsbidragen skulle kunna tillgodose kommunernas behov i detta avseende efter en över-

flyttning till försäkringskassorna.

I detta sammanhang vill vi också ta upp frågan om försäkringskassornas möjligheter och kapacitet att ta över administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn. Kassornas verksamhetsfält har byggts ut avsevärt de senaste åren bl a genom den beskattade sjukpenningen, tandvårdsförsäkringen och föräldraförsäkringen. Vidare har beslutats eller diskuterats att lägga ytterligare uppgifter som bidragsförskott, vuxenstudiestöd och värnpliktsförmåner på försäkringskassorna. Parallellt med denna utbyggnad pågår en omfattande administrativ förändring som innebär ett ökat ADB-utnyttjande. Enligt vad vi erfarit är det tveksamt om försäkringskassorna de närmaste åren har tekniska möjligheter att ta hand om bostadsbidragen.

En överföring av administrationen torde därför inte vara möjlig förrän tidigast år 1980. I samband med att kassorna åläggs nya uppgifter kan det också komma att uppstå svårigheter för de mindre lokalkontoren. Förutsättningarna för de små kontoren att klara handläggningen av bl a bostadsbidragen bör därför närmare undersökas.

Tillsynsmyndighet, besvärsordning

Det bostadspolitiska syftet med bostadsbidragen gör det naturligt att bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn även efter en eventuell överflyttning till försäkringskassorna tillhör bostadsdepartementets ansvarsområde. Vissa frågor angående tillsynsmyndighet och besvärsordning uppkommer vid en överföring. Dessa är möjliga att lösa på olika sätt.

Ett alternativ är att i princip nuvarande ordning bibehålls. Bidragsverksamheten skulle centralt och regionalt handhas av bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna, medan försäkringskassorna endast skulle sköta de administrativa uppgifter som nu handhas av kommunerna. Bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna skulle ha tillsyn över försäkringskassorna i ärende som rör bostadsbidrag. Talan mot försäkringskassans beslut skulle föras hos länsbostadsnämnden och bostadsstyrelsen skulle vara tredje och sista instans.

En annan lösning är att bostadsstyrelsen efter en överflyttning av administrationen har ansvaret huvudsakligen för frågor som är av bostadspolitisk natur beträffande bidragsgivningen. Styrelsen skulle sålunda svara för frågor som rör t ex bostadsbidragets utformning och storlek, inkomstprövning och beräkning av bostadsbidragens storlek. I övrigt skulle ansvaret ligga hos riksförsäkringsverket. Tillämpningsföreskrifter och anvisningar skulle då kunna utfärdas av verken tillsammans. Tillsynsfunktionen över försäkringskassorna skulle utövas av riksförsäkringsverket. Eventuellt kan någon befattningshavare från bostadsstyrelsen ingå i en inspektionsgrupp. Vidare anknyts besvärsordningen till den normala inom socialförsäkringen, dvs talan mot kassans beslut förs hos riksförsäkringsverket och försäkringsdomstolen. I detta sammanhang kan emellertid nämnas att en utredning rörande besvärsorganisationen inom socialförsäkringen har

tillsatts. Enligt direktiven skall utredningen bl a behandla frågan om utformningen av mellaninstansen i besvärsordningen.

Kostnader

Nedan redovisas en beräkning av kostnaderna för bostadsbidragsadministrationen och de ekonomiska effekterna av en överflyttning av denna från förmedlingsorganen till försäkringskassorna. Beräkningen har hämtats från bostadstilläggsgruppens betänkande (Ds B 1974:1, sid 50 ff).

De årliga driftkostnaderna, exklusive distributions- och övergångskostnader beräknades uppgå till följande belopp (milj kr). Beräkningarna avser år 1973.

Handläggande organ	Manuell hantering	ADB	Summa
Kommuner	18,4	2,5	20,9
Försäkringskassa (särkostnader)	14,7	1,0	15,7
Kostnadseffekt av omläggning	−3,7	−1,5	−5,2

En överflyttning av administrationen av bostadsbidragen till försäkringskassorna skulle alltså leda till en minskning av handläggningskostnaderna med ca 5 milj kr om antalet bidragstagare hålls på ungefär oförändrad nivå. Det bör påpekas att även vid en bibehållen kommunal administration vissa kostnadsbesparande rationaliseringar är möjliga bl a genom en samordning och utveckling av databehandlingen.

Kostnaderna för administrationen av bostadsbidragen har ökat sedan dessa beräkningar gjordes. De kan beräknas uppgå till 30–35 milj kr. Till viss del är ökningen beroende på att hushåll utan barn nu ingår i bidragsgivningen och att reglerna även i andra avseenden ändrats.

Personalfrågor

För kommunernas del innebär en eventuell överflyttning av bostadsbidragshandläggningen till försäkringskassorna att ett visst överskott av personal uppstår. Denna personal är i många fall specialiserad.

Det är angeläget att utnyttja denna personals kunskaper och erfarenheter i fråga om bostadsbidragen. Möjligheten för försäkringskassorna att överta den kommunala personalen bör därför klarläggas och utnyttjas. Enligt vår uppfattning torde det inte bli några problem att ge denna personal sysselsättning antingen hos försäkringskassorna eller i kommunerna.

Förslag

Mot här redovisad bakgrund finner vi att vägande skäl talar för en överföring av administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och

hushåll utan barn till försäkringskassorna. Från den enskildes synpunkt skulle det innebära en fördel att kunna vända sig till ett och samma ställe när det gäller olika stödformer. Avgörande för vårt ställningstagande har också varit att vår strävan att på sikt skapa ett gemensamt bidragssystem förutsätter att man har samma administrationsorgan. Redan de förslag till samordning av bidragen som vi redovisar i avsnittet 11.2.4 ställer krav på administrationen som är svåra att lösa med två administrationsorgan.

Vi *föreslår* därför att administrationen av bostadsbidragen överflyttas till försäkringskassorna.

Då överflyttningen av bostadsbidragen till försäkringskassorna måste föregås av ett ingående utredningsarbete *föreslår* vi att en arbetsgrupp bildas för detta uppdrag med representanter för statskontoret, riksförsäkringsverket, bostadsstyrelsen och kommunförbundet. Utredningsarbetet bör omfatta såväl en organisatorisk utredning, som bl a belyser de mindre lokalkontorens möjligheter att klara uppgifterna, som en teknisk systemutredning.

Vi anser det också viktigt att personalfrågorna beaktas. Försäkringskassornas möjligheter att överta kommunernas personal bör därför klarläggas.

Enligt vår bedömning kan en överflyttning inte bli aktuell förrän tidigast år 1980. Denna tidpunkt torde innebära att kommunerna får en rimlig avskrivningstid för nödvändigt utvecklingsarbete på ADB-sidan under mellantiden.

Med hänsyn till bostadsbidragens bostadspolitiska betydelse anser vi det naturligt att bidragen även efter en överflyttning till försäkringskassorna hör till bostadsdepartementets ansvarsområde. Bostadsstyrelsens roll i samband med bidragsgivningen bör också markeras. Enligt vår uppfattning bör tillämpningsföreskrifter och anvisningar utfärdas av bostadsstyrelsen i samråd med riksförsäkringsverket. Vidare bör bostadsstyrelsen även i fortsättningen vara besvärsinstans med länsbostadsnämnderna som mellaninstans.

11.5 Kostnader för och genomförande av föreslagna åtgärder

11.5.1 *Nuvarande totalkostnader och fördelning stat/kommun*

De totala kostnaderna för bostadsbidragen var år 1974 nära 3 miljarder kr. Kostnaderna fördelade sig på de olika bidragsformerna enligt följande.

Bidragsform	Totalkostnad, mkr
Statligt bostadstillägg	550
Statskommunalt bostadstillägg	1 050
Kommunalt bostadstillägg till folkpension	1 335
Summa	2 935

Dessa kostnader delas mellan stat och kommuner enligt följande.

Bidragsform	Statlig kostnad, mkr	Kommunal kostnad, mkr
Statligt bostadstillägg	550	–
Statskommunalt bostadstillägg	750	300
Kommunalt bostadstillägg till folkpension	–	1 335
Summa	1 300	1 635

Staten svarar i dag för ca 45 % och kommunerna för ca 55 % av de totala kostnaderna för bostadsbidragen. Av det totala stödet till barnfamiljer och hushåll utan barn bekostar staten f n 81 % (100 % av det statliga bostadstillägget och 72 % av det statskommunala bostadstillägget) och kommunerna 19 %.

Den 1 januari 1975 ändrades inkomstprövningsreglerna för de kommunala bostadstilläggen. De kostnadsökningar som föranleds härav finansieras genom statsmedel. Denna kostnad kan beräknas uppgå till drygt 100 mkr under år 1975.

11.5.2 *Kostnadsökningar på grund av våra förslag*

De förslag till förbättringar av bostadsbidragen som vi lämnat i det föregående innebär ökade kostnader. För bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn beräknas kostnaderna öka med ca 500 mkr. Hur dessa kostnader fördelar sig på olika åtgärder framgår nedan, mkr:

1)	nytt system för bostadsbidragen	400
2)	ändring av bostadsbidragen p g a hyresökningar under året	40– 50
3)	gemensam åldersgräns (18 år)	40– 50
4)	borttagande av regeln om reducering av bostadsbidragen vid för stor bostad	5
5)	bostadsbidrag i vissa fall (vid institutionsvård etc)	5– 10
Summa		490–515

I kostnaderna för det ändrade bostadsbidragssystemet (400 mkr) ingår även kostnader för höjda övre hyresgränser, vilka kan beräknas till 80–90 mkr.

För bostadsbidragen till pensionärer innebär våra förslag en kostnadsökning på ca 325 mkr. Dessa kostnader fördelar sig enligt följande, mkr:

1)	grundnivå 400 kr/månad	300
2)	möjlighet för pensionärer att få bostadsbidrag till hushåll utan barn	25
Summa		325

Kostnaderna för åtgärder som gäller pensionärerna faller till viss del på systemet för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn. Möjligheterna för pensionärerna att erhålla sådant bidrag om detta är förmånligare än bostadsbidraget till pensionärer ger en kostnadsökning på

i runt tal 25 mkr som avser höjda bidragsbelopp. Därtill kommer att ett ungefär lika stort belopp (25 mkr) förs över från systemet för bostadsbidrag till pensionärer till systemet för bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn, eftersom ifrågavarande pensionärer helt förs över till det senare systemet.

Av de kostnadsökningar som beräknas uppstå till följd av föreslagna åtgärder för pensionärernas del skulle sålunda 275 mkr belasta bostadsbidragen till pensionärerna och 50 mkr bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn.

11.5.3 *Övergångskostnader*

Övergångsbestämmelserna vad gäller reducering av bostadsbidragen för ensamstående med barn kan beräknas öka kostnaderna under första året med ca 50 mkr. Denna merkostnad skulle dock försvinna på fyra år. Därtill kommer att vårt förslag om en nedre inkomstgräns på 10 000 kr innebär minskade kostnader av ungefär samma storlek, varför en utjämning av kostnaderna sker. Förslaget om att beräkna bidragen till barnfamiljerna med utgångspunkt i en hyra på minst 400 kr per månad skulle med de bostadskostnader som förelåg under år 1974 medföra ytterligare kostnader på mellan 100 och 150 mkr. Vid tidpunkten för ett eventuellt genomförande av förslaget har emellertid sannolikt antalet hushåll med så låga hyror reducerats avsevärt, varför någon kostnad för detta inte medtagits här.

11.5.4 *Administrationskostnader*

Kostnaderna för administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn belastar f n kommunerna. Administrationskostnaderna för löpande drift har uppskattats till 30–35 mkr. Efter en eventuell överflyttning av bostadsbidragen till försäkringskassorna beräknas kostnaderna kunna minskas med ca 5 mkr. En omläggning av administrationen innebär också att administrationskostnaderna lyfts från kommunerna för att i stället flyta in i den allmänna försäkringens förvaltningskostnader. I relation till såväl dessa kostnader som de totala bostadsbidragskostnaderna är här aktuella förvaltningskostnader tämligen obetydliga. Det bör dock uppmärksammas att det kommer att uppstå vissa övergångskostnader av engångsnatur för i första hand det tekniska utredningsarbete och de relativt omfattande utbildningsinsatser som skulle erfordras inför en administrationsomläggning.

11.5.5 *Framtida kostnadsfördelning mellan stat och kommun*

Frågan om fördelningen mellan stat och kommun av de kostnadsökningar som föranleds av våra förslag ingår inte i vårt uppdrag utan hör till kommunalekonomiska utredningens uppgifter. Vi är sålunda förhindrade att närmare ta upp problemen kring finansieringen av de framtida bostadsbidragen. I avvaktan på en mera långsiktig lösning vad gäller kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, vilken även skulle inklu-

dera bostadsbidragen, anser vi emellertid att provisoriska åtgärder bör vidtas i finansieringsfrågan.

I det fall kostnadsfördelningen mellan stat och kommun bibehålls oförändrad, skulle staten svara för ungefär 45 % av de kostnadsökningar som uppstår till följd av våra förslag. Statens utgifter för bostadsbidragen skulle därmed öka med ca 360 mkr. Om statsbidragsprocenten för bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn skall bibehållas vid nuvarande nivå, åtgår i stort sett hela detta belopp för dessa bidrag. Ett alternativ vore att viss del av medlen utgick i form av statsbidrag till bostadsbidragen till folkpensionärer. Exempelvis kunde av det totala beloppet på 360 mkr 200 mkr användas i sådant syfte.

Om statsbidrag för att täcka merkostnaderna för bostadsbidragen till folkpensionärerna skall kunna åstadkommas vid en totalt sett bibehållen kostnadsrelation stat/kommun, måste statsbidragsdelen sålunda sänkas för bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn. Om en sänkning skulle ske från 81 %, vilken är statens nuvarande andel av dessa bostadsbidrag till exempelvis 72 %, skulle ca 200 mkr kunna föras över till bostadsbidragen till pensionärerna. Detta skulle dock inte innebära någon förbättring eller försämring för kommunerna totalt sett. För enskilda kommuner kan däremot effekterna bli påtagliga genom den omfördelning av statsbidragen som skulle kunna uppstå mellan barnrika kommuner och kommuner med stor andel pensionärer bland befolkningen. Ett bibehållande av nuvarande statsbidragsprocent för de olika bidragsformerna skulle å andra sidan innebära att kommuner med stor pensionärstäthet skulle kunna drabbas av större kostnadsökningar än de barnrika kommunerna.

Vi finner det emellertid önskvärt att det inte sker någon försämring av statsbidragen till bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn. Om det med denna förutsättning skall vara möjligt att utge statsbidrag för viss del av tillkommande kostnader för den föreslagna grundnivån på 4 800 kr per år för bostadsbidragen till folkpensionärer, måste nuvarande kostnadsfördelning mellan stat och kommun rubbas. Vi finner det angeläget att frågan om kostnadsfördelningen snabbt löses.

11.5.6 *Genomförande*

Vi förutsätter att några beslut med anledning av våra förslag knappast kan hinna fattas förrän under våren 1976. Tidpunkten för genomförandet av de olika åtgärderna är givetvis avhängiga av beslutsdatum. Vi är medvetna om att det krävs god tid för att utveckla nödvändiga anvisningar och administrativa rutiner m m för handläggning av de ändrade bostadsbidragen. Vi finner det emellertid angeläget att genomförandet kommer till stånd snarast möjligt. Vi *föreslår* därför att huvuddelen av de föreslagna åtgärderna genomförs på så sätt att de kan tillämpas fr o m bidragsåret 1977. Vad gäller den föreslagna överföringen av administrationen av bostadsbidragen till barnfamiljer och hushåll utan barn, förutsätter vi att genomförandet skall ske under år 1980.

Reservationer

1. Av *Alvar Andersson* och *Kjell A. Mattsson*

Enligt nu gällande lag utgår kommunalt bostadstillägg till pensionärer, "där kommun så beslutar" och enligt de grunder kommunen bestämmer.

Utredningen föreslår att bostadsbidrag till folkpensionär skall utgå med lägst 4 800 kr per år och i övrigt enligt de grunder kommunen bestämmer. Dock skall bostadsbidrag ej utgå i något fall med högre belopp än den verkliga bostadskostnaden.

Utan tvekan är den stora skillnaden olika kommuner emellan av bostadsbidragens storlek allvarlig och bidragen i många kommuner allt för låga. Men orsakerna till detta är främst att kommunerna har att själva helt svara för finansieringen. Därmed blir belastningen mycket varierande. Kommunerna med det svagaste skatteunderlaget har de flesta pensionärerna. Det finns kommuner där endast 5 % av invånarna är pensionärer och antalet bostadsbidragsberättigade pensionärer är mindre än 4 % av kommunens sammanlagda invånarantal. Å andra sidan finns kommuner där nära en tredjedel av invånarna är pensionärer och antalet bostadsbidragsberättigade pensionärer uppgår till 25 % av hela invånarantalet.

En utjämning av kostnaderna måste ske genom att statsbidrag införs även för pensionärernas bostadsbidrag. Lämpligt synes vara att statsbidrag utgår till pensionärerna efter samma grunder som bostadsbidrag till barnfamiljer och låginkomsttagare utan barn. Möjligen dock med begränsning av den statsbidragsberättigade kostnaden för bostaden till 500 kr per månad, men med rätt för kommunerna att bevilja och stå för kostnaderna för bostadsbidrag över denna nivå.

Kommittémajoritetens förslag innebär ökade kommunala kostnader med 300 milj kr per år. Dessa ökade kostnader drabbar de kommuner som nu har lägre bostadstillägg än 400 kr per mån, det vill säga i huvudsak kommuner med svagt skatteunderlag och stor andel pensionärer. Vi anser att det i hög grad är önskvärt med förbättring av bostadsbidragen till pensionärer på de orter där tilläggen nu är låga, men att denna förbättring måste ske genom att staten övertar större delen av kostnaden för bostadsbidragen även för pensionärerna. Kommunalekonomiska utredningen bör snarast utarbeta förslag till detta. I avbidan på förslag härom anser vi det vara fel av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna att framlägga förslag till ändrad lagstiftning på förmåns-

sidan utan att anse sig kunna framlägga förslag eller ens göra bestämda uttalanden ifråga om ändrade finansieringsgrunder.

2. Av *Sten Källenius, Arne Näverfelt* och *Bo Turesson*

med instämmande av *Alvar Andersson* och *Kjell A Mattsson* i fråga om A. Hyresgästs rätt att kräva en bättre standard än lägsta godtagbara,

med instämmande av *Ola Ullsten* i fråga om B. Bostadssocial inventering.

A. *Hyresgästs rätt att kräva en bättre standard än lägsta godtagbara (7.5.3).*

Enligt 2 § bostadssaneringslagen (1973:531) kan hyresnämnd på ansökan av kommun eller organisation av hyresgäster under vissa förutsättningar ålägga fastighetsägare att vidtaga åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå lägsta godtagbara standard (LGS) enligt vad som därmed förstås i lagen.

Enligt 2 a § kan på liknande sätt hyresnämnden förbjuda fastighetsägare att utföra förbättringsarbeten som ej behövs för att lägenheten skall uppnå lägsta godtagbara standard.

Hyresnämndens beslut kan i båda anförda fall överklagas hos bostadsdomstolen. Rätten för organisation av hyresgäster gäller försöksvis endast vissa delar av landet. Avsikten härmed var att man ville vinna praktisk erfarenhet rörande ökat hyresgästinflytande över saneringsverksamheten.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas majoritet föreslår att en ny bestämmelse (2 b §) införes i lagen med innebörd att hyresnämnd under vissa förutsättningar på ansökan av hyresgäst eller organisation av hyresgäster (utan lokal begränsning) skall kunna ålägga fastighetsägaren att utföra annan upprustningsåtgärd än som behövs för att lägsta godtagbara standard skall uppnås.

Ett genomförande av utredningsförslaget skulle innebära att hyresgäster i samma fastighet kan ställa krav enligt alla tre bestämmelserna samtidigt. Att detta skulle medföra påtagliga administrativa problem för fastighetsägaren är uppenbart. Hyresnämnden skulle också komma i en unik beslutssituation med yrkanden om åtgärder av helt olika omfattning och inriktning.

Enligt vår mening erfordras ytterligare erfarenheter från pågående försöksverksamhet innan ändringar i gällande lagstiftning aktualiseras.

Vi reserverar oss därför mot det framlagda förslaget.

B. *Bostadssocial inventering (6.3.5)*

Kommunens möjligheter och skyldigheter att verka för bostadsförsörjningen finns reglerade i olika författningar. Kommunens väsentligaste medel är de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, den fysiska planeringen, markförsörjningen, handläggningen av frågor om statliga lån och

bidrag, det direkta stödet till hushåll i form av statskommunala bostadstillägg till barnfamiljer m fl och kommunala bostadstillägg till folkpensionärer. Kommunen är huvudman för en stor del av service och olika verksamheter i bostadsområdena. Den har dessutom ett ägareansvar för allmännyttiga bostadsföretag.

I dagsläget åvilar det kommunerna att årligen upprätta s k bostadsbyggnadsprogram för den närmaste femårsperioden. Dessa program innehåller numera såväl den nyproduktion som ombyggnadsverksamhet som kommunerna bedömer rimlig inom tidsperspektivet fem år. Kommunernas program granskas av länsbostadsnämnden och bostadsstyrelsen och utgör sedan grundvalen för de bostadsbyggnadsramar som regering och riksdag fastställer i samband med den årliga behandlingen av budgetpropositionen.

Kommunernas skyldighet att upprätta bostadsbyggnadsprogram finns reglerad i bostadsförsörjningslagen.

Utredningens förslag: Majoriteten föreslår en ny lag som skall ersätta gällande bostadsförsörjningslag. I förslaget anges att kommunerna i fortsättningen skall svara för

att bostadsförsörjningsprogram upprättas (en vidgning och formell samordning av nuvarande bostadsbyggnadsprogram och saneringsprogram),

att bostadssociala inventeringar genomförs,

att kommunens invånare informeras om bostadsförsörjningen i kommunen.

I betänkandet redovisar majoriteten som grund för lagstiftning om bostadssocial inventering i kapitelavsnittet 6.3.5 bl a:

En inventering måste därför avse mer än i och för sig viktiga, vanligen använda och lätt tillgängliga data om trångboddhet, lägenheters utrustning o d. Avsikten är att inventeringen skall kunna belysa hur bostadsområdena fungerar.

. . .

En bostadssocial inventering kan således *inte* endast baseras på olika typer av registerdata. Den officiella statistiken kan dock fortlöpande ge vissa uppgifter av betydelse i detta sammanhang.

. . .

Vid en kartläggning och analys är det, som redan nämnts, särskilt angeläget att redovisa hur bostadsområdet *fungerar* för olika hushåll och individer. Därvid skall studeras både *bostadsområdets egenskaper,* den fysiska och sociala miljön, service och verksamheter, och hushållens och individernas *möjligheter att utnyttja bostadsmiljöns förutsättningar.* Antalet daghemsplatser säger föga om hur de fördelas eller kan utnyttjas, antalet kvadratmeter lekplatsyta ger inte anvisning om användbarheten för barns och vuxnas utevistelse, förekomsten av dagligvarubutik innebär inte att den lätt kan utnyttjas av samtliga boende osv.

. . .

En väsentlig anledning till att vi föreslår en författningsreglering av kommunala bostadssociala inventeringar är att därigenom fastslås skyldigheten för kommunen att beskriva bostadsförhållandena i vid mening och därmed ta upp problem i bostadsområdena.

Reservation: Vår bedömning är att bostadssociala inventeringar av det slag som föreslås är av värde. Vidare anser vi att ökad statlig aktivitet vad

gäller information till kommunerna i syfte att skapa ett bredare underlag för bostadsbyggnadsprogrammen vara till gagn.

Vi anser däremot att en lagstiftning på detta område är olämpligt. Anledning härtill är bland annat att innehållet i dessa undersökningar inte entydigt kan definieras och att förhållandena är så olika från kommun till kommun och växlar från tid till annan, att lagstiftning är opraktiskt och principiellt en felaktig lösning. Vi reserverar oss därför mot lagstiftningsförslaget.

C *Lägenhetssammansättning reglerad i byggnadslagstiftningen (6.4.6)*

Allmänt gäller att all bostadsproduktion regleras genom gällande byggnadslagstiftning. Till byggnadslagstiftningen hör bl a byggnadslagen (BL), byggnadsstadgan (BS) och byggnormerna (SBN). För att en om-, till- eller nybyggnad skall kunna ske måste kommunerna bevilja byggnadslov. Dvs kommunen/byggnadsnämnden skall granska objektet så att det är i överensstämmelse med gällande beslut och lagstiftning. Om så är fallet måste kommunen bevilja byggnadslov för berört bostadsprojekt.

Utredningarnas förslag: Majoriteten föreslår att kommunen via byggnadslagstiftningen skall ges rätt att som krav för byggnadslov föreskriva även en viss lägenhetsfördelning.

Reservation: Vår principiella uppfattning är att sådana typer av frågor som lägenhetssammansättningen är artfrämmande att ta ställning till i samband med byggnadslovgivningen.

Byggnadslovgivningen bör i första hand avse en teknisk granskning av aktuellt objekt och inte vara ett bostadspolitiskt ställningstagande. De möjligheter som kommunerna genom de av 1974 års riksdag antagna bostadspolitiska besluten erhållit att styra bostadsbyggandet bör vara tillräckliga. Vi tänker då främst på införda mark-, konkurrens- och förmedlingsvillkor som ger kommunerna goda möjligheter att vid förhandlingar med byggherrar åstadkomma önskad lägenhetssammansättning.

Vidare må uppmärksammas att dylikt fastställande av lägenhetssammansättningen kan förhindra eller försvåra en nödvändig marknadsanpassning och även utlösa ekonomiska följder som i förväg ej kan överblickas. Dessa frågor har utredningen ej belyst.

Slutligen pågår inom bostadsdepartementet en översyn av byggnadslagstiftningen och en speciell utredningsman ser över villkoren för och administrationen av den statliga långivningen till bostadsbyggandet. Innan översynen resp utredningen är färdig anser vi att det inte är motiverat att nu föra in nya principer i byggnadslovsgranskningen.

På grund av ovan anförda reserverar vi oss mot förslaget att kommunerna vid byggnadslovgivning enligt byggnadslagstiftningen skall kunna ställa krav på lägenhetssammansättningen.

D. *Ingångsvärdet vid ombyggnad (6.5)*

Utredningarna konstaterar:

Skillnaden mellan nybyggnads- och ombyggnadsbelåning ligger i be-

räkningen av låneunderlaget. Låneunderlaget vid nybyggnad motsvarar en schablonmässigt beräknad produktionskostnad (hus och mark) medan låneunderlaget vid ombyggnad utgör godkänd ombyggnadskostnad vilken inte får överstiga en schablonmässigt beräknad kostnad för att uppföra ett motsvarande nytt hus. I sistnämnda fall får sålunda inte markvärdet eller byggnadsvärdet utöver ombyggnadskostnaden medtas. Eftersom räntebidrag i huvudsak endast utgår till låneunderlag för bostäder blir följden att ombyggnader ekonomiskt sett missgynnas.

Utredningarna fastslår dessutom.

– Liksom Civilutskottet anser vi att det nu finns skäl att aktualisera förändringar.

Som *fördelar* med att ta med ingångsvärdet i låneunderlaget talar

– man får i princip kostnadsneutralitet mellan ny- och ombyggnad med hänsyn till räntebidrag
– man får lånemöjlighet till viss del av kontant köpeskilling för lågt belånade fastigheter
– man får underlag för att sanera lånebilden och möjlighet att ordna enhetslån under statslånet även vid ombyggnader.

Utredningarnas förslag: Majoriteten förordar att ingångsvärdet beaktas vid låneunderlagsberäkningen på så sätt att det belopp för tomt- och grundberedningskostnader som skulle ha ingått i låneunderlaget om låneärendet avsett nybyggnad också inräknas i låneunderlaget vid ombyggnad.

I fall av mindre omfattande ombyggnad bör det ingångsvärde som beaktas i låneunderlaget reduceras i förhållande till normalfallen, exempelvis med utgångspunkt i en genomsnittlig relation mellan ingångsvärde och ombyggnadskostnad eller pantvärde. I kombination med bostadsfinansieringsförordningens markvillkor motverkas enligt utredningarnas mening fastighetsprisstegringar tillfredsställande av den valda metoden att beakta ingångsvärdet i låneunderlaget.

Reservation: Majoritetens förslag innebär att uppmärksammade olikheter i finansieringsförutsättningar mellan nyproduktion och ombyggnader i viss omfattning kommer att bestå.

Principiellt innebär förslaget att en ombyggnadsfastighets restvärde eller ingångsvärde aldrig blir högre än vad som motsvarar tomtvärdet. Detta innebär att stommen i fastigheten aldrig kommer att tillmätas något låneunderlagsvärde i ombyggnadssammanhang. Detta står inte i överensstämmelse med statsmakternas och kommunernas strävan att stimulera ombyggnader i stället för totalsaneringar vilket motiverats just med att berörda fastigheter har en stomme som kan utnyttjas. En begränsning av vad som får inräknas i låneunderlaget vid ombyggnad enligt ovan – enbart tomtkostnaden och ombyggnadskostnaden – skulle medföra att fastigheter med sitt huvudsakliga restvärde koncentrerat till stommen blir klart missgynnade av lånereglerna, varvid rivning och nybyggnad kan framstå som ekonomiskt motiverat.

Vi förordar därför att ett skäligt värde för stommen inräknas i låneunderlaget.

E. *Kommuns företrädesrätt till lediga bostadslägenheter (6.7)*

Balansen på bostadsmarknaden har bl a medfört att bostadsförmedlingarna haft svårigheter att förse värdarna med tillräckligt antal anvisningar av intresserade bostadssökande till nybyggda lägenheter inom två månader före inflyttningen (den tidsgräns som anges i bostadsfinansieringsförordningen). Fastighetsägarna har därför i många fall successivt övertagit arbetet med att skaffa hyresgäster till nyproducerade bostadslägenheter. Detta gäller oavsett om kommunen skaffat förmedlingsrätt enligt bostadsfinansieringsförordningen eller träffat frivilliga avtal med hyresvärdarna.

Kommun kan genom tillämpning av bestämmelserna i bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) anvisa hyresgäst i hus som uppförts med stöd av statligt bostadslån. De i förordningen intagna bestämmelserna avser inte enbart nybyggda lägenheter utan förmedlingsrätten kan även avse fall när lägenhet blir ledig efter förstagångsupplåtelsen.

Utredningarnas förslag: En lägenhet som upplåts med bostadsrätt eller blir ledig i ett hyreshus skall kunna övertas av kommunen för överlåtelse eller uthyrning i andra hand. Om kommunen så beslutar får aktuella lägenheter inte upplåtas eller hyras ut till annan än kommunen. Kommunen svarar därvid för lägenhetens avgift resp hyra, men skall samtidigt få fullständig rätt att ensam avgöra vem som av kommunen skall få överta lägenheten eller rätt att hyra lägenheten i andra hand.

Reservation: Bostadsrättsförening är ett kooperativt boende grundat på förutsättningen att de boende är medlemmar i föreningen och tar ett både individuellt och kollektivt ansvar för föreningens ekonomi och praktiska förvaltning. Ett i varje särskild bostadsrättsförening mera omfattande kommunalt innehav av bostadsrätter upplåtna till uthyrning eller anvisade till icke medlemmar skulle kunna innebära minskat intresse från bostadsrättshavarnas sida att engagera sig i föreningens angelägenheter. Dessutom rubbas själva grundförutsättningen för bostadsrätten – det kooperativa ägandet. Till detta kommer att föreslagen lagstiftning inte kan förväntas få någon reell betydelse för kommunens möjligheter att tillgodose bostadsbehovet för särskilda hushåll.

Med denna motivering reserverar vi oss mot den av majoriteten föreslagna kommunala rätten att överta lägenheter som skall upplåtas med bostadsrätt.

Vad gäller hyreslägenheterna finner vi följande skäl tala emot en kommunal rätt att överta vissa lägenheter.

a. Den marknadsbalans som finns på hyreshussidan gör att kommunerna har möjlighet att erhålla lägenheter i tillräcklig omfattning. De medel som utredningarnas majoritet förordar syns uteslutande vara anpassade till en marknad med en för stor efterfrågan – en marknad som inte bör eftersträvas. Vår uppfattning är att om kommunerna i stället verkar för en marknadsbalans så erfordras ej dylika medel.

b. Om ovanstående instrument tillskapas finns risk för godtycke vid behandling av olika fastighetsägare. Vår uppfattning är att en sådan möjlighet ytterligare skulle försvåra konkurrensneutralitet mellan kom-

munala och enskilda förvaltare.

c. Rättssäkerheten är otillfredsställande. Redan kommunens begäran om att få anvisningsrätt till lägenheter enligt 2 § i lagförslaget får vittgående rättsverkningar. Fastighetsägaren får då ej längre disponera över lägenheten och hyra ut denna till annan än kommunen. Det kommunala beslutet har med andra ord samma karaktär som en rekvisitions- eller förfogandelagstiftning. Det ter sig därför anmärkningsvärt, att ingen särskild prövningsordning anvisats, så att dessa förfoganden kan underkastas rättslig prövning. Uppenbarligen är den teoretiska möjligheten att anföra kommunalbesvär över en kommuns anvisningsbeslut inte någon lämplig eller tillräcklig prövningsordning för dessa fall. Kommunalbesvären är ju främst inriktade på formella fel och brister och skulle dessutom behöva anföras redan innan fastighetsägaren med säkerhet visste, om han skulle bli utsatt för någon rekvisition från kommunens sida eller inte. Över huvud taget är den kommunala besvärsvägen inte avsedd som ett forum för intresseavvägningsproblem mellan det allmänna och enskilda parter av det slag som måste bemästras vid förfogandelagstiftning. För detta fordras således en särskild rättslig procedur såsom enligt förfogandelagstiftningen eller enligt den ordning som gäller vid expropriation. Formellt ter sig för övrigt kommunens anspråk på lägenheter ganska nära besläktat med en expropriation av nyttjanderätt till fast egendom. Kommunens anspråk riktas för övrigt ej blott mot den berörde fastighetsägaren utan också mot hyressökande som efterfrågar den bostad, som kommunen kräver att få förmedla. Även om fastighetsägaren genom underrättelse enligt 3 § måste hålla den definitiva lägenhetsuthyrningen öppen av hänsyn till kommunens eventuella anspråk enligt 4 §, upphör givetvis inte behovet av normala kundkontakter. I praktiken kan det därför ofta bli så, att kommunens anspråk kommer att gå före någon annan bostadssökande, vars intresse rimligtvis också borde bli föremål för hänsynstagande. Denna intresseavvägning mellan olika enskilda hushåll bör knappast behandlas i politisk ordning av den kommunala förvaltningen, utan borde bli föremål för en rättslig bedömning. Även om värden med hänsyn till de föreslagna bestämmelserna i 2–4 §§ inte längre disponerar fritt över uthyrningen, kan det vara praktiskt motiverat att teckna preliminära kontrakt med förbehåll för kommunens anspråk, som blir definitiva om kommunen inte utnyttjar sin rätt enligt 4 §. Enligt vår uppfattning förtjänar också de hushåll, vilkas bostadsval på detta sätt underkastas samhällets behovsprövning ett rimligt hänsynstagande. Detta torde förutsätta en prövning av en opartisk instans, där komnunens anspråk på tvångsrätt vägs mot andra bostadssökandes behov. Med hänsyn till de kommunala upplåtelsernas expropriationsliknande karaktär, kan det också bli aktuellt att ta hänsyn till grannar och andra närboende. Vid expropriation av fast egendom eller nyttjanderätt till fast egendom, som det här närmast är fråga om, har andra nyttjanderättshavare till egendomen normalt ställning som sakägare. Då den ansvarige fastighetsförvaltaren inte längre på normalt sätt får ta hänsyn till övriga boendes intressen, torde det ligga nära till hands att dessa får föra talan inför ett opartiskt organ för att vinna rimligt

hänsynstagande till exempelvis risker för konflikter och störningar i deras eget boende.

Kommunens rekvisitionsvis begärda förfogande fullbordas genom tvångskontrakt enligt 4 § på begäran av kommunen. Uppenbart uppstår genom detta förfogande problem vid upplåtelsen, som avviker från normala hyresförhållanden. Också dessa frågor förtjänar särskild rättslig bedömning. Genom kommunens förfogande kan hyresförluster uppstå. Skadegörelse kan inträffa liksom vanvård och ökat slitage av lägenheten. Också fastighetsägarens ansvar mot tredje man kan tänkas bli berört t ex genom vattenskador o d. Problem av likartat slag kan också uppkomma för övriga boende i fastigheten t ex genom att gemensamma utrymmen – hissar, tvättstuga o dyl – inte kan brukas på normalt sätt.

Det synes rimligt, att enskilda, som på antytt sätt kan lida intrång genom samhällets bostadsrekvisitioner, kan få sina intressen tillgodosedda. Utredningen har icke beaktat dessa problem, vilket betyder att berörda parter blir hänvisade att domstolsvägen efter stämning söka få ut ersättning och kompensation. Detta förefaller vara en orimligt betungande väg för parter, som oförskyllt kan löpa ökade risker genom samhällets bostadsrekvisitioner. Rimligtvis borde åtminstone någon form av besiktning föregå kommunens besittningstagande så, att denna besiktning på ett lätthanterligt sätt kunde läggas till grund för ersättningsanspråk mot kommunen i händelse av försumlighet eller skadegörelse från personer, som nyttjar rekvirerade lägenheter. Kommunens ersättningsskyldighet i dylika fall borde således kunna utkrävas på ett snabbt och effektivt sätt efter utlåtande av fastighetsskötare eller annan besiktningsman, om vanvård eller skadegörelse uppkommer.

Självfallet måste också hyreslagens normala regler om förverkande av hyresrätt och kontrakt kunna göras gällande mot kommunen och personer som nyttjar kommunens rekvirerade lägenheter, om lägenheten vanvårdas eller används för andra ändamål än som bostad – jämför härtill jordabalken 42 §. Det anförda visar ytterligare, hur det är ogörligt att lösa problemen för mera allvarligt missanpassade personer inom den reguljära hyresmarknadens ram, eftersom kommunens rekvisitioner inte rimligtvis kan göras gällande i lägen där förhållandena helt urartar. Samhällets sociala omsorgsvård måste ges huvudansvaret för att återanpassa personer med så utpräglade samlevnadsproblem att övriga boende blir starkt störda i sina hem.

De invändningar, som vi här riktat mot kommunala rekvisitioner på lägenhetsmarknaden, har självfallet också samma bärkraft då det gäller utredningsförslaget om att även underkasta bostadsrättsmarknaden liknande rekvisitioner – jämför förslaget 6–7 §§. Bostadsrättsföreningarna bygger på en frivillig gemenskap vid boendet för till föreningen anslutna hushåll. Det är inte försvarbart att åsidosätta denna grundtanke bakom bostadsrätten under normala förhållanden. Att tillgripa sådana åtgärder för att lösa de problem som kan finnas för utpräglade minoritetsgrupper av socialt avvikande måste vara missriktat. Reglerna på bostadsmarknaden måste ändå utformas så, att de blir rimligt avpassade till de behov, som den helt övervägande delen av befolkningen har att kunna disponera

över sina bostäder på normalt sätt. De socialt avvikandes särskilda behov och problem måste lösas på andra av oss här tidigare antydda vägar.

Under hänvisning till vad ovan anförts får vi därför avstyrka de förslag, som utredningens majoritet framlagt om en särskild reglering av bostadsmarknaden genom kommunal behovsprövning och rekvisition av bostäder enligt den föreslagna lagen om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall.

F. *Hyresvärds skyldighet att tillgodose hyresgästs särintresse (7.5.4)*

Enligt 15 § andra stycket hyreslagen är hyresvärden skyldig att med skäliga tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk. Bestämmelsen är tvingande utom såvitt avser lägenhet i enfamiljshus.

I syfte att effektivisera bestämmelserna om hyresvärds skyldighet att svara för det fortlöpande underhållet av bostadslägenheter infördes genom 1974 års lagstiftning (SFS 1974:820) möjlighet för hyresnämnd att på begäran av hyresgäst förelägga hyresvärd att ombesörja bl a de reparationer enligt 15 § andra stycket hyreslagen som nämnden finner påkallade (16 § andra stycket hyreslagen). Hyresnämndens föreläggande, s k reparationsföreläggande, får förenas med vite.

Samtidigt med nämnda lagändring gavs bostadshyresgästerna genom en ny bestämmelse rätt att på egen bekostnad – och utan föregående samtycke av hyresvärden – i lägenheten utföra målning, tapetsering och därmed jämförlig åtgärd. Minskar lägenhetens bruksvärde genom åtgärden har hyresvärden rätt till ersättning för skadan (24 a § första stycket hyreslagen). Den nya bestämmelsen är tvingande utom ifråga om enfamiljshus, som inte är avsett att hyras ut varaktigt, samt lägenhet, som upplåtaren innehar med bostadsrätt (24 a § andra stycket).

Utredningarnas förslag: Majoriteten förordar en lagstiftning om att hyresgästernas särskilda intressen skall beaktas när en åtgärd vidtages i hyresgästens lägenhet.

I hyreslagen bör därför enligt majoriteten införas en regel som gör det klart att det i princip är hyresgästen som – när en reparation eller annan åtgärd skall vidtagas – avgör vilka färger och material som skall användas i lägenheten. Regeln bör vara tillämplig så snart hyresvärden utför reparations- eller ombyggnadsarbete i lägenheten.

Reservation: Vad gäller lagstiftningen (en ny paragraf 15 a § föreslås bli införd i hyreslagen) om att hyresgästernas särskilda intressen skall beaktas vid åtgärd anser vi – att om marknadsbalansen bibehålls – förvaltarna kommer att automatiskt söka tillgodose hyresgästernas intressen. Om förvaltaren ej agerar på ett sådant sätt kommer hyresgästen inte att bo kvar i längden. Vår uppfattning är därför att marknadsbalans bättre tillgodoser hyresgästernas särskilda intressen än lagstiftning.

Vi anser inte att en ny paragraf erfordras i hyreslagen och reserverar oss därför mot det framlagda förslaget.

G. *Hyresgästernas övertagande av saneringsmogna hyreshus genom bildande av bostadsrättsföreningar (7.7.6)*

Bostadssaneringslagen äger tillämpning på fastighet på vilken finns bostadslägenhet som fastighetens ägare regelmässigt hyr ut. Har inte lägenhet lägsta godtagbara standard kan kommunen, i vissa fall hyresgästorganisationen, hos hyresnämnd ansöka om att fastighetens ägare meddelas upprustningsåläggande eller användningsförbud. Sådant åläggande eller förbud får förenas med vite. Utför inte ägaren åtgärd som föreskrivits i upprustningsåläggande kan fastigheten ställas under tvångsförvaltning eller inlösas av kommunen.

Bostadssaneringslagen äger således *inte* tillämpning på villor med äganderätt eller på bostadsrättslägenheter, såvida inte dessa hyrs ut regelmässigt.

Utredningarnas förslag: Majoriteten konstaterar att det finns en teoretisk möjlighet att kringgå bostadssaneringslagens krav på lägsta godtagbara standard genom att en omodern eller halvmodern fastighet övertas av hyresgästerna genom bildande av en bostadsrättsförening. Majoriteten föreslår därför att förändringar införs i bostadssaneringslagen eller bostadsrättslagen med den innebörden att bostadsrätt inte får upplåtas om lägenheterna inte har eller enligt kommunens bedömande kommer att få lägsta godtagbara standard.

Reservation: Något utredningsmaterial som tyder på att här åsyftade bostadsrättsföreningar skulle utgöra ett hinder för moderniseringen av bostadsbeståndet har inte förebragts. Dessutom måste man rimligtvis förutsätta att de hyresgäster som övertar en omodern eller halvmodern fastighet i bostadsrättsform på sikt avser att åtgärda fastigheten och lägenheterna så att de kommer upp till fullgod standard. Möjligen kan tidsperspektivet variera mellan olika fastigheter och lägenheter. Den "omyndighetsförklaring" av hyresgäster (som övertar en äldre fastighet) som majoriteten gör kan vi inte ställa oss bakom.

Till bilden hör dessutom att varken villor som bebos av ägaren eller äldre bostadsrätter ställs under kravet om omedelbar upprustning till lägsta godtagbara standard. Så länge som samhället har förtroende för att dessa boendegrupper kan sanera sitt boende finner vi inga skäl att uppställa särkrav på dem som i bostadsrättsform successivt vill forma sitt eget boende.

På ovan angivna skäl reserverar vi oss mot föreslagen ändring av bostadsrättslagen.

3. Av *Erik Svensson*

Kravet på vidgade möjligheter för hyresgäster och sammanslutning av sådana att påverka boendevillkoren har ökat i takt med hyresgäströrelsens tillväxt.

Viktiga milstolpar i en sådan utveckling har redan passerats genom införandet av ett lagstadgat besittningsskydd, rätt till lägenhetsbyte, hyressättning enligt bruksvärdesystemet samt erkännandet av hyresgäst-

kollektivet som förhandlingspart i intresseavvägningen mellan hyresgäster och fastighetsägare.

Utvecklingen av förhandlingsväsendet har lett till att större delen av hyreshusbeståndet numera är avtalsreglerat.

Hyreshusens heterogena karaktär, de från kommun till kommun växlande lokala förhållandena och hyresgästernas individuella krav på utformning av bostäder och bostadsmiljöer gör förhandlingar mera lämpade för tillgodoseendet av den enskildes och hyresgästkollektivens önskemål än i lag och författningar inskrivna detaljregleringar.

Inom ramen för träffade förhandlingsordningar pågår f n överläggningar och experiment i syfte att kartlägga möjligheterna beträffande bl a hyresgästernas inflytande över förvaltningsfrågor. Någon värdering av vilket handlingsmönster som är bäst lämpat för att tillgodose hyresgästintresset inom ramen för en effektivt arbetande fastighetsförvaltning har ännu icke kunnat företas.

Parterna på hyresmarknaden måste ges tid att själva finna lösningar på hithörande problem. Ytterligare lagstiftningsarbete måste anstå i avvaktan härpå.

Beträffande ombyggnad av äldre, undermålig bebyggelse har nyligen viktiga ändringar genomförts i saneringslagstiftningen. Möjligheterna att ålägga fastighetsägare att genomföra upprustning till "lägsta godtagbara standard" har vidgats genom att rätten att hos hyresnämnd yrka på sådant föreläggande utsträckts till hyresgästkollektivet.

Hyresgästorganisation har också ålagts att vid sådan ombyggnad, som förutsätter byggnadslov granska ansökningshandlingarna och i fall, där fastighetsägare överskrider lägsta godtagbara standard inlägga "veto", varigenom ombyggnadsåtgärder inte skall kunna företas. Hyresnämnd kan endast om särskilda skäl föreligger bryta sådant "veto".

Lagstiftningen har sedan innevarande årsskifte varit i tillämpning i storstadsregionerna och utsträckes fr o m 1 augusti till övriga orter i landet, där ärenden av detta slag kan förekomma.

Hyresgäströrelsen har utvecklat ett omfattande system av rutiner för att kunna handlägga dessa frågor så att dels hyresgästintresset tillvaratages, dels det allmännas önskemål om upprustning av det undermåliga bostadsbeståndet tillgodoses.

Den korta tid, som lagstiftningen i dess reviderade form varit i tillämpning har inte gjort det möjligt att vinna erfarenheter av den nya ordningen.

Majoriteten i boende- och bostadsfinansieringsutredningarna föreslår oaktat detta ett sådant tillägg till lagen att hyresnämnd på anmodan av hyresgäst eller organisation av hyresgäster skall kunna ålägga fastighetsägare att utföra upprustning utöver saneringslagens bestämmelser.

Hyreslagen (12 kap jordabalken) innehåller f n inga föreskrifter om den standard hyresgäst har rätt att kräva.

Utredningarna lämnar inte heller förslag härutinnan utan föreslår i stället en begränsning i hyresgästens möjligheter genom kravet att åtgärderna skall beräknas ge "skäligt ekonomiskt utbyte".

Invändningarna mot det framlagda förslaget kan därför sammanfattas

på följande sätt:

1. En i lag inskriven rätt för hyresgäst eller hyresgästorganisation att påfordra upprustning utöver "lägsta godtagbara standard" blir av ringa värde så länge lagen inte innehåller någon definition på den högre standard hyresgästen har rätt att kräva.
2. Prövningen av åtgärdernas ekonomiska utbyte gör standardbegreppet relativt. Hyresnämnd blir tvungen att ta ställning till ekonomiska kalkyler av den art som förekom under hyresregleringstiden men som är oförenliga med gällande hyreslag.

   Det kan inträffa att hyresnämnd i två fall, där skälen för upprustning är lika bärande ur hyresgästens synpunkt, bifaller den ena framställningen men tvingas avslå den andra med hänvisning till fastighetsägarens ekonomiska situation, svårigheter att finansiera åtgärderna osv. En sådan rättstillämpning kan inte vara godtagbar.
3. Den situationen kan inträffa att hyresgästförening efter hörande av hyresgästerna finner att en majoritet av dessa inte önskar en upprustning över lägsta godtagbara standard och därför begagnar sin vetorätt. Fastighetsägaren vänder sig då till hyresnämnd. Vid samma tillfälle anhängiggör vissa hyresgäster i samma fastighet talan för att få en upprustning utöver vad fastighetsägaren yrkat. Utredningsförslaget ger inga anvisningar om hur en sådan situation skall bedömas. Det säger sig självt att så ogenomtänkta förslag endast kan leda till kaotiska situationer och avsevärt försvåra saneringsprocessens genomförande.

Jag kan således inte biträda utredningsmajoritetens förslag dels med hänsyn till vad som ovan anförts och dels till att erfarenheter först måste vinnas om tillämpningen av nuvarande lagstiftning.

Utredningsmajoriteten föreslår vidare att vid tvist om färger och tapetval frågan skall kunna avgöras av hyresnämnd.

I likhet med utredningsmajoriteten anser jag att hyresgäst skall ges möjlighet att själv träffa sådant val. Utredningen har emellertid inte visat att situationen skulle vara sådan att särskild lagstiftning skulle vara oundgänglig. Det förbättrade bostadsförsörjningsläget med på sina håll visst överskott på lägenheter tvingar fastighetsägare att mer än tidigare ta hänsyn till hyresgästernas önskemål. Det kan också vara möjligt för partsorganisationerna att genom rekommendationer lämna anvisningar härom.

Den av utredningsmajoriteten föreslagna lagregeln inger stora betänkligheter. Den kan dels utgöra ett incitament till onödiga tvister, dels ställa hyresnämnd inför uppgifter som normalt inte tillhör denna. Hyresnämnden har sålunda att samtidigt ta ställning till estetiska och ekonomiska frågor. Det senare innebar införandet av ett slags hyresreglering som kan leda till en standardsänkning. Jag kan därför inte biträda förslaget i dess föreslagna form.

Inte heller de förslag utredningarnas majoritet framlagt beträffande hyresgästens rätt att erhålla redovisning för de avgifter, som i vissa fall utgår vid sidan av hyra (bränsle och va-avgifter) är tillräckligt utredda för att på sätt som föreslagits kunna ligga till grund för lagstiftning.

Bränsleklausulerna har i många fall en sådan konstruktion att deras

tillämpning förutsätter ett à-contouttag under bränsleåret. Avräkning sker därefter vid bränsleårets slut. Vanligen fastställes à-contouttagen efter förhandlingar mellan hyresmarknadens lokala parter. Enligt förslaget skulle även sådana à-contouttag kunna utlösa krav från hyresgäst på redovisning. Detta är emellertid praktiskt sett helt uteslutet. En lagstiftning av nu ifrågasatt slag kräver därför ytterligare överväganden och annan utformning.

Sammanfattningsvis vill jag anföra följande:

En fortsatt utveckling av hyresgästinflytandet ligger väsentligen på områden som nu ifrågavarande utredningar inte kunnat uppta till behandling.

Av största betydelse är att byggnadslagstiftningen får en sådan utformning att sakägarebegreppet ges ett annat och helt nytt innehåll så att de boende på ett helt annat sätt än nu kan påverka lägenheternas och bostädernas utformning.

I vissa kommuner har hyresgästavdelningarna tillagts rätt att utgöra remissinstans i planfrågor men i många kommuner vägras detta. Inflytandet över boendeförhållanden kräver sålunda långtgående förändringar i annan lagstiftning än hyreslagen.

Ett annat problem som endast periferiskt berörts av utredningarna är frågorna om de kommunala taxornas utformning och höjd. Övergången till indexreglerade taxor för bl a vatten och avlopp berövar inte bara de boende utan även de kommunala beslutsfattarna styrmedel för taxeutvecklingen. Denna bestäms i stället helt som tillämpningen av en matematisk formel.

Mot bakgrund av att betydande områden för ett ökat boendeinflytande inte kunnat behandlas ter sig utredningarnas förslag till ändringar i hyres- och saneringslagstiftningen som marginella ur boendesynpunkt i synnerhet som problemställningarna är dåligt belysta och förslagens praktiska utformning föga genomtänkta.

I dagarna har tillsatts en ny utredning för en total översyn av hyreslagen.

Vid sådant förhållande har jag funnit det vara bäst att inte nu företa ändringar i gällande lag utan att i stället låta de frågor som boende- och bostadsfinansieringsutredningarna aktualiserat upptas av den nya utredningen för revision av hyreslagen.

4. Av *Bo Turesson*

I den bilaga till utredningarnas betänkande, vilken behandlar "Bostadsbidrag i några länder", sägs bland annat att man i Danmark år 1967 ville skapa förutsättningar för en normalisering av bostadsmarknaden genom att införa individuella bostadssubventioner samt att avsikten var att man efter en övergångstid skulle kunna avskaffa de generella bostadssubventionerna. Detta har ännu inte lyckats vare sig i Danmark eller i Sverige.

Det måste därför anses vara mycket tillfredsställande, att den svenske bostadsministern nu kommit till insikt om att bostadssubventionerna måste begränsas. Enligt refererat i dagspressen förklarade nämligen

bostadsministern i ett tal i Helsingborg för någon månad sedan, att bostaden är en nyttighet, som vi själva måste betala liksom vi utan subventioner normalt betalar fritidshus, rekreationsresor, färgtelevisionsapparater m m. Jag delar helt bostadsministerns åsikt i detta avseende.

Naturligtvis finns det många förklaringar till behovet av hyresbidrag. Man kan peka på de höga byggnadskostnaderna, det höga ränteläget och de snabbt stigande driftskostnaderna, allt med höga hyror som följd. Sambandet mellan de boendes betalningsförmåga å ena sidan samt det hårda skattetrycket och skattesystemets utformning å den andra är också uppenbart. Skattetrycket och de orimliga marginalskatterna tvingar löntagare och företagare med normala inkomster att betala så stor skatt, att det som blir över inte räcker till den levnadsstandard de vill ha. Kraven på och löften om bidrag till hyran har då brett ut sig långt utöver vad som kan anses normalt och sunt i ett land med en välutvecklad arbetsmarknad och ett högt löneläge. Det primära botemedlet måste rimligen vara att sänka skattetrycket och helt göra om skatteskalorna, inte att öka såväl bidragen som kretsen av bidragstagare – med behov för samhället att ytterligare öka sina skatteinkomster som följd!

Självfallet kan man aldrig komma ifrån att samhället med hyresbidrag måste hjälpa de sämst ställda att betala kostnaderna för en ändamålsenlig och god bostad. En rimlig målsättning måste dock vara att – som bostadsministern så riktigt menade – det blir lika naturligt att vi normalt utan subventioner betalar våra bostadskostnader som flertalet andra nyttigheter vi vill ha.

Förändringarna i hyresbidragens storlek vid olika inkomster skapar emellertid – bland annat på grund av skattesystemets utformning – besvärliga s k tröskeleffekter. Dessa menar utredningarnas majoritet skall bemästras genom de nu framlagda förslagen. Även om så skulle vara fallet, vilket kan diskuteras, kommer den föreslagna modellen att bidraga till en permanentning av ett otillfredsställande system och dessutom medföra ökat administrativt krångel.

På grund av det anförda anser jag att frågan om ändrade regler för hyresbidrag av olika slag, eventuell beskattning av dem liksom av övriga sociala bidrag samt skattesystemet bör göras till föremål för en samordnad och genomgripande studie, innan något förslag till ändrade regler föreläggs riksdagen.

5. Av *Ola Ullsten*

Utredningsarbetets uppläggning har inte medgett någon utförlig behandling av boendedemokratins problem. Förslagen att vidga hyresgästernas inflytande när det gäller underhåll av den enskilda lägenheten och beträffande inriktningen av mer omfattande saneringsarbeten är positiva. De berör dock endast relationerna mellan fastighetsägare och hyresgäst.

Någon värdering från boendedemokratisk synpunkt av de olika upplåtelseformerna görs dock inte. Utredningsmajoriteten går heller inte in på någon diskussion av boendedemokratins mål från mera allmänna

synpunkter. Detta är desto mer anmärkningsvärt som flera motioner vari sådana frågeställningar tas upp efter riksdagbeslut överlämnats till utredningen.

Till dessa hör folkpartiets partimotion (1974:1909). Jag ansluter mig för min del till de principiella synpunkter på boendedemokratins utveckling som framförs i denna motion vari bl a rekommenderas samhälleliga åtgärder för att i ökad utsträckning göra det möjligt för de boende att själva äga sina bostäder.

I detta sammanhang aktualiseras också den av utredningen behandlade frågan om hyresgästers övertagande av hyreshus genom bildande av bostadsrättsförening.

De förändringar i de statliga lånebestämmelserna vid ombyggnad av saneringsmogna fastigheter som föreslås av utredningen kommer delvis att underlätta sådant övertagande.

Därutöver borde enligt min mening ha övervägts åtgärder av skilda slag för att även i övrigt stimulera sådana transaktioner, varvid bl a borde ha prövats möjligheten att med hjälp av den kommunala förköpslagen stärka hyresgästernas ställning både gentemot andra enskilda köpare och gentemot kommunerna. Utredningen har inte närmare behandlat denna fråga men utredningsmajoriteten synes närmast förorda en restriktiv hållning från kommunernas sida i de fall när ett hyresgästövertagande av fastigheter aktualiseras.

I denna riktning verkar också majoritetens förslag att lagstiftningsvägen hindra upplåtelse av bostadsrätter om lägenheterna inte har eller enligt kommunens bedömande kommer att få lägsta godtagbara standard. Jag ansluter mig i denna fråga till den mening som kommer till uttryck i reservationen från Arne Näverfelt m fl och avstyrker alltså förslaget.

Särskilda yttranden

1. Av *Alvar Andersson, Kjell A Mattsson* och *Ola Ullsten*

I motiv och principer för bostadsbidrag redovisar kommittén synpunkter och skäl för ett riktat stöd för bostadskostnader. Vi accepterar denna syn i nuläget och för den närmaste framtiden. Tillgången på bostäder har under gångna år varit otillfredsställande och ojämn. Även om en väsentlig förbättring har skett de senare åren kan vi icke ännu tala om god tillgång på bostäder av olika storlekar och kvaliteter på olika orter i vårt land.

Vi anser dock att vi är på god väg till ett sådant förhållande och när vi nått detta bör det allvarligt övervägas om ej bostadsbidragen i huvudsak kan övergå till att utformas som ett allmänt konsumtionsstöd till dem som icke kommer upp till en acceptabel inkomstnivå utan sådant stöd. Detta ger då en viss valfrihet att använda konsumtionsstödet för en förbättring på de områden, bostad eller annat, där människorna själva anser behoven störst.

2. Av *Bo Turesson*

Under utredningsarbetet har något diskuterats formerna för lägenhetsägande i flerfamiljshus. Möjlighet att äga den egna lägenheten förekommer i ett femtontal europeiska länder. Också i Sverige torde finnas ett stort intresse för denna form av ägande, som för den enskilde kan innebära mycket stora fördelar. Det hade därför varit önskvärt att frågan ägnats en mera ingående behandling av utredningarna, vilken kunnat resultera i konkreta förslag.

Ett par förslag till lösning av denna fråga har under senare tid presenterats i fackpressen. I en artikel i Svensk Lantmäteritidskrift 1974:6 (Andelsfastighet med bostadsrätt – ett alternativ till vertikal fastighetsbildning) diskuteras sålunda erforderliga ändringar i fastighetsbildningslag, jordabalk och bostadsrättslag. Enligt författaren, distriktlantmätaren Göran Carlander, skulle bostadsrättsföreningen ges initiativrätt till klyvning av dess fastighet i andelsfastigheter och bostadsrätten skulle kunna bli en till fastigheten knuten rättighet.

I samma tidskrift 1975:1 (Andelsfastighet med bostadsrätt eller gemensamhetsanläggning) har numera hovrättsfastighetsrådet Sverker Jaensson utvecklat tankegången vidare. Bostadsrättsföreningen begär

klyvning av sin fastighet i lika många andelsfastigheter som det finns bostadsrätter. Dessa andelsfastigheter registreras var för sig (av tio bostadsrätter blir tio nya fastigheter, Berga 1:4–1:13). Till dessa fastigheter läggs servitutsrätt avseende rätt att inom respektive lägenhet utföra eller installera erforderliga anläggningar, måla, tapetsera etc samt utnyttja lägenheten för bostadsändamål. Samfälligheten Berga s:1, som omfattar mark och – som tillbehör enligt 2:1 första stycket JB – byggnadsstomme, kan och bör förvaltas av samfällighetsförening enligt lagen om förvaltning av samfälligheter (SFL). Sådan förening kan ta upp lån utan särskild säkerhet. Alternativt kan belåning ske med de enskilda fastigheterna som säkerhet. Beskattningen förutses bli av villatyp.

En variant kan vara att stommen inrättas som en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (AL) i kombination med servitutsrätt inom de enskilda lägenheterna. Förvaltningen skulle skötas på samma sätt som i föregående modell.

De förfaranden som här skisserats är tillämpliga både på en av bostadsrättsförening ägd fastighet och på en hyresfastighet, vilken hyresgästerna avser att förvärva.

Om fastigheten i stället är obebyggd men skall bebyggas med flerfamiljshus av dem som skall bo i huset behöver inte någon bostadsrättsförening bildas. Följande modell är då tänkbar.

Andelsfastigheterna Berga 1:4–1:13 bildas. Eventuellt fordras mindre ändringar i fastighetsbildningslagen för att göra det möjligt att klyva eller genom annan lämpligt fastighetsbildningsåtgärd dela fastighet i en ägares hand. Även marksamfälligheten Berga s:1 registreras. Ändamålet med samfälligheten skall vara att på denna uppföra bostadshus. Vid fastighetsbildningen skapas servitut på samma sätt som enligt ovan. Ett tänkbart alternativ är att gemensamhetsanläggning inrättas enligt AL och att också den förvaltas av samfällighetsföreningen.

Bilaga 1 Barn och bostadsmiljö

Jämförelse av skilda undersökningars resultat beträffande effekter för barn av bostadsområdens fysiska utformning

Uppsatsen har skrivits av fil kand Linnéa Gillwik på boendeutredningens uppdrag.

Den finns publicerad i rapport från Seminarium om bostadsmiljö, anordnat den 2–3 december 1974 (Boendeutredningen 1975).

De undersökningar som studerats är följande.

Publikation:

A. *E. Dahlström* (1957): Barnfamiljer i höghus och trevåningslåghus i Vällingby. SNB rapport 38/1957.
B. *L. Landström* (1958): Höghus och låghus i småstadsmiljö. SNB rapport 48/1958.
C. *H. Wohlin, S. Sandels* (1961): Barn i stad: 1. Utelek och uterum Wohlin 1961. 2. Barn och bilar Wohlin 1961. 3. Studier av förskolebarns lekvanor i modern bebyggelse Wohlin, Sandels 1960.
D. *CTH, Inst. för stadsbyggnad* (1962): Trafikolyckornas samband med trafikmiljön. Meddel. 5/1962.
E. *G. Carlertam* (1968): Studier av utomhusaktiviteter med automatisk kamera. BFR rapport 16/1968.
F. *J. Morville* (1969): Børns brug af friarealer. SBI-Byplanlaegning 10, Köpenhamn.
G. *M. Höweler* (1973): En studie av barn från låghus- och höghusområden. Lunds univers., ped. inst.
H. *M. Höweler* (1965): Studie av aggressivitet och undergivenhet hos barn på lekplatser inom två bostadsområden i Malmö. Lunds univers., ped. inst.
I. *P. Björkid-Chu* (1972–73): Kartläggning av barns aktiviteter inom ett modernt bostadsområde. Lärarhögskolan, Stockholm, rapport 1972 samt efterföljande sex delrapporter I–VI.
J. *B.G. Mårtensson* (1973): Markutrymmen i fem bostadsområden – användning och utformning. BFR rapport 26/1973.
K. *K. Gassander, S-A. Månsson, A. Ronnby* (1974): Rosengårdsrapporten. En studie av barns uppväxtvillkor. Lund.
L. *L. Gillvik* (1974): Bostadsområdets utformning och de boende. Boendeutredn. SOU 1974:18.

Därtill kommer följande arbeten, som inte genomgåtts systematiskt, men till vilka ändå enstaka hänvisningar gjorts.

Publikation:

M. *S. Sandels* (1968): Små barn i trafiken.
N. *G. Lindmann:* Utredning ang barnolyckor i trafiken i Malmö.
O. *D. Sheppard* (1959): Playspaces for children on estates. England.
P. *J. Maizels* (1961): Two to five in high flats. England.
Q. *V. Hole* (1966): Children's play on housing estates. England.

Nedanstående är en summarisk sammanfattning av de resultat som diskuteras i uppsatsen. I flertalet fall ger de olika undersökningarna en ganska nyanserad bild, varför sammanställningen är att betrakta som mycket schematisk.

Bokstavsbeteckningarna hänvisar till litteratursammanställningen ovan.

Påstående	Undersökningar som		Förhållandet är beroende av fysisk utformning, helt el delvis	Anmärkningar
	stöder påståendet	motsäger påståendet		
Hustypens betydelse				
1. Barn i höghus har kortare utelektid än barn i låghus	C F I L		ja	Obs. att det är oklart hur förhållandet är i *småhus*
2. Antalet ut- och inpassager/dag är färre för barn i höghus än i låghus och småhus	A C F I L		ja	
3. Barn i höghus börjar utelek på egen hand senare än barn i låghus och småhus	C F G I L Q		ja	
4. Barnens svårigheter att gå ut ensamma är större i höghus än i låghus	A B F I		ja	
5. Kontakten mellan vuxen och barn försämras ju högre upp man bor	A B F I	L	ja	Obs. att undersökningarna visar olika resultat för synkontakt o. hörkontakt
6. Föräldrarnas ängslan för barnen ökar ju högre upp man bor	L		ja	
7. Blåsten hindrar barnens utelek mer i höghus – än i låghusområden	A B F K		ja	

Påstående	Undersökningar som		Förhållandet är beroende av fysisk utformning, helt el delvis	Anmärkningar
	stöder påståendet	motsäger påståendet		
8. Barnhushåll önskar bo närmare marken än andra hushåll	A B L		ja	Obs. dock att få hushåll önskar bo på höghusens nedre våningsplan (störningar)
Utemiljöns betydelse				
9. Barn från höghusområden leker oftare utanför bebyggelsen än barn från låghusområden	A B F	G I L	ja, dock mer beroende av utomhusytornas disposition än av hustypen	Obs. att *småhusbarn* visats använda sina egna lekplatser mer sällan än andra
10. Barn leker oftast inom en radie av 100 m från bostaden. Radien stiger med åldern	C F J			
11. Entrésidan är leksida	C E F J O		ja	
12. Lekplatsutnyttjandet faller med stigande avstånd	C F G I L		ja	Avståndsfaktorns betydelse kan dock till viss del överflyglas av andra faktorer
13. Den mesta leken sker utanför anlagda lekplatser	C F G J K L P	A B C E F I	ja	Förhållandena är olika i olika områdestyper och varierar med barnens ålder
14. Vägar, entréytor och övriga hårda ytor är mest utnyttjade	C F J K	C F I	ja	Skillnader mellan olika områdestyper har visats

Påstående	Undersökningar som		Förhållandet är beroende av fysisk utformning, helt el delvis	Anmärkningar
	stöder påståendet	motsäger påståendet		
15. Gräsytor och naturmark utnyttjas mindre än övriga ytor	C E F I J L		ja	Stora variationer har visats, sannolikt beroende på områdets utformning, årstid och barnens ålder
16. Småhustomter nyttjas sällan för lek	G L		sannolikt	
17. Flertalet barn använder inte fasta lekredskap när de är ute	F I J K L		sannolikt	Stora variationer har visats, beroende bl a på barnens ålder och sannolikt fysisk utformning
18. Sand är nästan det enda naturmaterial som används	I L		sannolikt	
19. Barnens fysiska rörelseaktivitet ute är mestadels låg	I J K L P	I	svårt att bedöma	Stora variationer har visats mln barn av olika ålder och i olika områdestyper
20. Endast en mindre del av barnen ägnar sig åt skapande lek	I J K L		sannolikt	
21. Föräldrar i höghus anser i mindre utsträckning än föräldrar i låghus och småhus att det egna bostadsområdet är barnvänligt	A B F G L	L	ja	Obs. dock att missnöjet med lekplatser tycks vara större i småhusområden än i övriga områden

Påstående	Undersökningar som		Förhållandet är beroende av fysisk utformning, helt el delvis	Anmärkningar
	stöder påståendet	motsäger påståendet		
Trafiken				
22. De flesta barnolyckor i trafiken sker i bostadsområden	N		ja, samt givetvis beroende på att barn i så hög grad vistas i bostadsområden	
23. Barnolyckor är många gånger fler i områden utan trafikdifferentiering än i områden med trafikdifferentiering	D		ja	
24. Ökad trafikdifferentiering leder till ökad lekradie	C E F		ja	
25. Barns val av lekplats bestäms primärt av närhet och attraktion och ej av trafiksäkerhet	C F I M		–	
Utformningens sociala effekter				
26. Barn i åldern 4–9 år är den grupp som mest vistas ute i bostadsområden	I J K		sannolikt	
27. Vuxna vistas i mycket ringa utsträckning ute i bostadsområden	I J K L		sannolikt	
28. Barn från höghus leker oftare ensamma än barn från låghus	F I J K L		ja	Obs. att det är oklart hur förhållandet är för barn i *småhus*
29. Kamratkontakter kan bli sämre i småhusområden än i andra områden	L	G	ja	Mycket osäkert
30. Lekgrupper är segregerade i fråga om kön, ålder och etnisk härkomst	G I J K		ja, i någon liten mån	

Påstående	Undersökningar som		Förhållandet är beroende av fysisk utformning, helt el delvis	Anmärkningar
	stöder påståendet	motsäger påståendet		
31. Vuxna deltar sällan i barnens lek	E F I J K L		sannolikt	
32. Vuxna utomhus utgör en stimulans för barnens lek	C K L		–	
33. Lekplatsen har en funktion som "socialt centrum", träffpunkt för barnen	F P		–	
34. Aggressivitet bland barn är vanligare i höghus- än i låghus- och småhusområden	G H K L		tveksamt	
35. Höghusbarnens sociala kontaktförmåga är bättre än småhusbarnens	G		tveksamt	
36. Höghusbarn och småhusbarn reagerar olika vid frustration	G		tveksamt	
37. Trotsighet bland barn är vanligare i höghus- än i småhusområden	G		tveksamt	
38. Kontakter mellan bostadsgrannar är minst vanliga i höghusområden, därnäst i låghusområden och vanligast i småhusområden	A B G L	F	ja	Utformningens betydelse synes dock minska med boendetiden

Bilaga 2 Pensionärernas hälsotillstånd och psykiska status

I december 1974 anordnades ett symposium i Stockholm rörande boendeformer för pensionärer. Arrangörer var Arbetsgruppen för Studiet av de Äldres Problem, Arbetsmarknadsförsäkringar-Pensionsförsäkringsaktiebolag, Svenska Personal-Pensionskassan och Stiftelsen Wenner-Gren Center. Dokumentation från symposiet finns samlad i en bok med titeln Boendeformer för pensionärer (Uddevalla 1975).

Symposiet hade en markerat tvärfacklig inriktning. Där medverkade forskare från olika discipliner samt fältarbetare med kunskap och erfarenheter från arbete bland äldre människor. Vi återger i det följande några uppgifter som lämnades av några av de medverkande vid detta symposium.

Professor Sven-Olof Brattgård, institutionen för medicinsk rehabilitering, Sahlgrenska sjukhuset, Göteborg, talade om *rörelsehinder hos åldringar.* Han yttrade bl a:

Rörelsenedsättning till följd av normalt åldrande får framför allt konsekvenser för individens kontakt med samhällets yttre miljö. Den åldrande orkar inte med längre förflyttningar och de förflyttningar han gör tar längre tid i anspråk. Åldringen rör sig mindre och långsammare. Ofta upplever inte åldringen detta som något anmärkningsvärt, han räknar sig som "frisk" även om han har vissa rörelseinskränkningar. Många åldringar som uppger sig ha fullgod förmåga att förflytta sig har inte beaktat tidsfaktorns betydelse. Men tidsfaktorn är i dag av största vikt, t ex när de gäller att snabbt ta sig över gatan, fort komma i och ur bussen, hinna upp på tåget, klara sig genom hissdörren osv. Själva promenadtakten kan oftast åldringen bestämma själv, men vissa moment i förflyttningssystemet kan han inte påverka. Dessa moment är oftast inte planerade med hänsyn till åldringens rörelseförmåga.

Brattgård framhöll att rörelsesvårigheterna medför att den fysiska aktiviteten och prestationsförmågan minskar, vilket ytterligare försämrar rörelseförmågan. Pensionären kommer på så sätt lätt in i en ond cirkel. Isolering blir ofta en följd av detta.

Mellan var tredje och var fjärde person över 65 år uppges inte kunna gå i trappor eller obehindrat röra sig 100 meter.

Bitr överläkare Bertil Steen, Vasa sjukhus, Göteborg, behandlade frågan om *de äldres hörsel och hjärt-lungfunktion.* Han nämnde att ungefär var tionde person över 65 år har en så stark hörselnedsättning att han behöver någon form av hörhjälpmedel. Hörselnedsättning är vanligare

bland män än bland kvinnor. Anledningen till könsskillnaden anses vara att männen varit mer utsatta för buller under livet än kvinnorna.

Hörselsvårigheterna kan bidra till social isolering och ibland även förstärka paranoiska tillstånd.

Ögats funktion förändras med åren. Synskärpan minskar. Det tar längre tid att ställa in sig från ljus till mörker och tvärtom. Det är t ex svårt för en äldre person att komma från solskenet in i mörka trappuppgångar. Belysningen i lägenhet, bostadshus och utomhus måste därför ägnas särskild omtanke för de äldres och andra synskadades skull.

Sjukdomstillstånd i hjärta och lungor är vanliga i hög ålder. I en undersökning av 70-åringar i Göteborg fann man att 18 % av männen och 9 % av kvinnorna hade kronisk luftrörskatarr, 13 % av männen och 10 % av kvinnorna hade av läkare fått besked att de led av angina pectoris och 6 % av männen och 3 % av kvinnorna uppvisade EKG-mässiga tecken på att de hade haft hjärtinfarkt.

Psykologen Else Melin, Gerontologiskt centrum, Lund, företrädde den *psykologiska* sakkunskapen vid symposiet. Hon underströk bl a följande:

Åldrandet påverkar personligheten på olika sätt. Upplevelsen av omvärlden avgörs av hur pass bra individens sinnesorgan fungerar, eftersom perceptionen (varseblivningen) sker via sinnesorganen. Det biologiska åldrandet förändrar sinnesorganen, perceptionen går långsammare och individen tar emot färre impulser.

Tolkningen av sinnesintrycken (kognitionen) sker i hjärnan och beror på hur bra denna fungerar, individens tidigare erfarenheter och eventuella fördomar. När man blir äldre ökar erfarenhetsmängden och upplevelserna tolkas kanske annorlunda än förr. Man har mera att jämföra med och man har en rikare fond av erfarenheter, både positiva och negativa.

Inlärningsförmågan förändras när man blir äldre. Inlärningen kräver mera tid och mera arbete än hos yngre.

Minnet förändras hos äldre. Närminnet (minnet för det som hände nyss) försämras medan fjärrminnet (minnet för det som hände för länge sedan) kvarstår tämligen oförändrat.

Miljön och de möjligheter den ger har stor betydelse för de äldre. Om de lever i isolering får de för litet sensorisk stimulans och deras personlighet bryts ned. Det är också viktigt att ha med i bilden att de äldre ofta befinner sig i stressande situationer när de förlorar sin känsla av fysiskt välbefinnande, negligeras av yngre personer och avskärs från kontakten med arbetskamrater och vänner. Ofta reagerar äldre människor på så sätt att de drar sig tillbaka och tappar intresset för omvärlden. En hjälp till aktivering behövs i sådana fall.

Fil dr Lars Tornstam, sociologiska institutionen, Uppsala universitet, talade om *de äldres behov från socialgerontologisk synpunkt*. Han betonade vikten av att de äldre ges möjligheter att samverka med andra människor. Han framhöll, att, eftersom äldre människor tvingas uppleva ideliga rollförluster – arbetsrollen försvinner, anhöriga och vänner dör, man tvingas flytta och byta grannar osv, är de hårt utsatta för risken av en personlighetsnedbrytning. De måste därför kunna uppträda i nya roller, dvs vara aktiva, knyta nya vänskapsband, få betyda något för andra människor, få vara med och påverka sin egen och andras situation.

Bilaga 3 Användning av faktoranalys för beskrivning av vissa bostadsförhållanden – exempel

Källa: Social kartering av Uppsala (Uppsala kommuns planeringskontor 1974. Stencil.)

Med hjälp av s k faktoranalys har de demografiska och socioekonomiska variablerna sammanförts till fyra förklarande faktorer på grundval av det matematiska samband som råder mellan variablerna. I varje grupp kan variablerna rangordnas efter den betydelse de erhåller i faktorn. Bostadsområdena kan dessutom grupperas efter varje områdes värde på faktorn i fråga. Tillsammans ger dessa fyra faktorer en nästan lika fullständig beskrivning som det ursprungliga stora antalet variabler.

Faktor I (välfärd) innebär att boendeformen – bebyggelsetyp och upplåtelseform – har mycket stor betydelse vid beskrivningen och förklaringen av den sociala strukturen.

Det råder tydliga skillnader i befolkningssammansättning mellan olika boendeformer. De variabler som samvarierar mest med boendeformen är hushållsstorleken och andelen barnfamiljer, medianinkomsten för män, yrkesfördelningen, förvärvsfrekvensen för kvinnor, trångboddheten samt andelen hushåll med socialhjälp. Rimligtvis betyder enbart lägenheternas storleksfördelning en del för befolkningssammansättningen men någon närmare analys av detta samband har inte företagits.

Faktor I kan tolkas som att småhusområden kännetecknas av stora hushåll (barnfamiljer), höga inkomster, stort inslag av manschettarbetaryrken, låg kvinnlig förvärvsfrekvens (hemmafruar), goda boendeförhållanden (få trångbodda hushåll) och ringa omfattning av sociala hjälpåtgärder.

Faktor II (position i livscykeln) innebär att

bebyggelsens ålder är en variabel som förklarar mycket av den sociala strukturen. Befolkningens åldersfördelning samvarierar kraftigt med denna variabel, likaså andel barnfamiljer och andel barnfamiljer med bostadstillägg samt andel hushåll med socialhjälp.

Faktor III (välfärd 2) visar att

utbildning och yrke har naturligt nog starkt samband med varandra men har inte så tydligt samband med inkomst vilket brukar vara fallet. De två variablerna skär rakt igenom olika boendeformer. En förklaring till detta förhållande bör vara Uppsalas stora antal studerande med hög utbildning

och låg inkomst* vilka till stor del bor i områden med hyreslägenheter.

Vidare så samvarierar de två variablerna – utbildning och sysselsättning – med befolkningens åldersfördelning och andelen trångbodda hushåll på så sätt att befolkningen i mellanåldrarna 45–66 år och de trångbodda hushållen återfinns i områden som även kännetecknas av hög andel korttidsutbildade och dominans av "kroppsarbetaryrken".

Man kan på goda grunder hävda att faktor III i likhet med faktor I speglar välfärden eftersom utbildning och sysselsättning tveklöst tillhör välfärdskomponenterna, i viss mån även trångboddheten. Skillnaden i jämförelse med faktor I består i att denna faktor domineras av materiella välfärdskomponenter, bostaden och de ekonomiska resurserna (inkomst, socialhjälp) medan i faktor III har dessa komponenter fallit bort.

En analys av bostadsområdenas värden (indexpoäng) på faktor III visar att i den främsta kategorin hamnar några av stadens småhusområden, studentbostadsområdena samt delar av de centralt belägna bostadsområdena. De flerfamiljshusområden som till övervägande del består av hyreslägenheter uppvisar de lägsta värdena på denna faktor.

Faktor IV (slum) visar att

bostadens utrustningsstandard och dess byggnadsår har självklart samband med varandra men dessutom samvarierar variablerna tydligt med andel dömda personer, andel personer som varit föremål för nykterhetsvårdande åtgärder, andel arbetslösa och andel hushåll med socialhjälp varför denna faktor (faktor IV) skulle kunna tolkas som en indikator på slum.

Tolkningen av faktor IV omges med starka reservationer.

Det bör tilläggas att tolkningen av samtliga faktorer gäller Uppsala och inte utan vidare kan tillämpas på en ort med annorlunda näringsliv, utbildningsnivå eller expansionstakt.

* Sekretariatets anm: Studiemedel o d betraktas ej som inkomst i samband med beskattning. Statistiken bygger på de skatterättsliga inkomstbegreppen.

Bilaga 4 Några hypoteser om segregationsbefrämjande faktorer

En sammanställning baserad på Göran Lindberg: Urbana processer, s 134 f, (Lund 1971).

1. Ekologiska hypoteser. De betonar individens rationella val.

– Segregation på grund av *marknadsprincipen*. Vid olika hyror i olika delar av en stad och olika betalningsförmåga hos hushållen uppkommer segregation. Enbart med ledning av denna princip kunde inte segregationen i Malmö förklaras.
– Segregation på grund av *grannskapsprincipen*. Ett ursprungligt segregationsmönster konserveras om hushållen i första hand tenderar att flytta till närliggande områden. På många sätt får principen stöd i Malmö-materialet.
– Segregation på grund av *"minsta ansträngningsprincipen"*. Om folk vill bo nära arbetsplatserna, leder detta till segregation om arbetsplatser för olika befolkningskategorier är koncentrerade till olika delar av regionen. Det finns för Malmös del ett starkt geografiskt samband mellan industriområden och koncentrationer av arbetare. Lindberg hävdar att mönstret troligen uppkommit på grund av att "minsta ansträngningsprincipen" verkat, men att upprätthållandet har sin förklaring i andra processer.

2. Socio-kulturella hypoteser. De lägger tonvikt på den sociala omgivningen och på individernas socialt betingade val av lokalisering i denna.

– Segregation på grund av den *"sociala valprincipen"*. Människorna antas värdera bostadsområdena olika, och eftersom samhällsklass och värderingar samvarierar blir konsekvensen segregation. Denna hypotes verifieras i undersökningen.
– Segregation på grund av *statusprincipen*, något som förutsätter att marknadsprincipen jämsides verkar. Människorna antas sträva efter att få så "fina" grannar som möjligt. Malmö-resultaten antyder att de sociala motiven, där de förekommer, hänför sig till att man vill bo i områden där människorna har en livsstil som påminner om den egna.
– Segregation på grund av *bortstötningsprincipen*. Sammanhänger med önskan att flytta bort från ett område. Den dominerande statusgruppen antas verka bortstötande på grupper som befinner sig längre ned eller högre upp på statusskalan. Materialet ger inte stöd för denna

hypotes. Lindberg drar slutsatsen att det huvudsakligen är migrationen *in* i ett bostadsområde som verkar segregerande.

3. Förmedlings-, ägar- och planeringsprinciperna.

   Dessa principer antyder ett politiskt-organisatoriskt betraktelsesätt och ser segregationen som en följd av hur planeringen är och inte som resultat av marknadskrafternas fria spel eller "sociala val". Medan principerna under 1 och 2 kan sägas förklara *varför folk flyttar som de gör*, skulle ett studium av principerna under 3 kunna förklara *varför bostadsområdena ser ut som de gör.*

4. Den informella kontaktprincipen. Den bygger på hypotesen att en stor del av lägenheterna utbjuds på den marknad som består av en individs vänner, släktingar, grannar eller bekanta, något som torde ha förstärkts med den vidgade bytesrätten.

Sammanfattningsvis kan ovanstående – med undantag av punkt 3 – antas belysa efter vilka principer individen väljer bostad på en lokal bostadsmarknad.

Bilaga 5 Förslag till lag om bostadsförsörjningen m m samt kommentarer

1 Lagen

Den nedan föreslagna lagen är avsedd att ersätta lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m. Denna återges sist i denna bilaga.

Förslag till
Lag om bostadsförsörjningen m m

Härigenom förordnas följande.

1 § Kommunen ansvarar för bostadsförsörjningen inom kommunen.

Kommunen skall verka för att dess invånare och de som avser att bosätta sig inom kommunen får tillgång till rymliga, väl utrustade och ändamålsenliga bostadslägenheter och en i övrigt god bostadsmiljö. Kommunen skall därvid skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning inom kommunens bostadsområden.

Kommuner inom samma bostadsförsörjningsområde skall samråda för att främja bostadsförsörjningen.

2 § Kommunen får ställa medel till förfogande enligt grunder som kommunen bestämmer för att göra det möjligt för den enskilde att anskaffa och inneha en fullvärdig bostad inom det bostadsförsörjningsområde kommunen tillhör. Kommunen får dock ej bedriva sådan verksamhet inom annan kommun utan samtycke av denna.

I fråga om bostadsföretag, vari kommunen äger bestämmande inflytande och vars grundkapital delvis består av kapitaltillskott från annan än kommunen, får kommunen ställa medel till förfogande för att täcka hos bostadsföretaget uppkommen förvaltningsförlust även till den del förlusten belöper på sådan medintressent i företaget.

3 § Kommunen är skyldig att genom lämpligt kommunalt organ förmedla lån och bidrag, som utgår av statsmedel i syfte att främja bostadsförsörjningen inom riket eller eljest gäller bostäder och lokaler inom bostadsområde, samt att vid sådan statlig låne- och bidragsverksamhet biträda vid byggnadskontroll och låneförvaltning.

4 § Kommunen skall årligen upprätta bostadsförsörjningsprogram för den närmaste femårsperioden.

5 § Kommunen skall utföra bostadssocial inventering inom bostadsområde vid tidpunkt som anges av myndighet som regeringen bestämmer.

6 § Bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering skall upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämmer och tillställas myndigheten.

7 § Kommunen skall fortlöpande lämna information om bostadsförsörjningen i kommunen.

Bostadssökande skall underrättas om möjligheterna att få bostadslägenhet i kommunen, bostadslägenheternas belägenhet, storlek, utrustning och pris samt andra förhållanden av betydelse.

8 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen skall kommunen anordna avgiftsfri bostadsförmedling. I område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende åligger sådan skyldighet kommunerna i området. Därvid skall gemensam bostadsförmedling anordnas och enhetliga grunder tillämpas vid anvisning av bostäder.

Regeringen kan ålägga kommun att fullgöra skyldighet enligt första stycket.

Har regeringen ålagt kommuner att anordna gemensam bostadsförmedling, skall de deltagande kommunerna handha denna i kommunalförbund. Enas de ej om förbundsordningen eller ändring av den eller om ordförande i förbundets fullmäktige eller styrelse, beslutar länsstyrelsen eller, om kommuner i mer än ett län berörs, regeringen. I övrigt gäller lagen (1957:281) om kommunalförbund.

9 § Kommun eller kommunalförbund, som handhar för två eller flera kommuner gemensam bostadsförmedling, får besluta att anvisning eller förmedling av bostad genom kommunal bostadsförmedling skall ske under villkor att den bostadssökande medverkar till att bostad, som han hyr eller innehar med bostadsrätt och som han lämnar i samband med inflyttningen i den nya bostaden, överlåts på bostadssökande som kommunen eller kommunalförbundet anvisar.

Denna lag träder i kraft

2 Kommentarer – vissa skillnader mellan nuvarande och föreslagen lag

1 §

Den föreslagna lagen innehåller i motsats till gällande lag ett klart stadgande om att kommunen har det lokala ansvaret för bostadsförsörjningen och föreskrifter om den närmare innebörden av detta ansvar. Paragrafen kommenteras utförligt i avsnitt 6.3.

2 §

Paragrafens första stycke motsvarar närmast första delen av 1 § första stycket i gällande lag. Det är uppenbart att kommunen har kompetens att vidtaga mycket långt gående åtgärder på bostadsförsörjningens område. Detta gäller självfallet även åtgärder med ekonomiska konsekvenser. Till följd av den allmänna likställighetsprincipen i kommunallagen syns det dock erforderligt att ha kvar en regel som uttryckligen gör det möjligt för kommunen att differentiera ett ekonomiskt stöd till bostadsförsörjningen, exempelvis efter hushålls betalningsförmåga. I paragrafen regleras också kommunens kompetens att vidta bostadsförsörjningsåtgärder i annan kommun.

Paragrafens andra stycket motsvarar direkt 1 § andra stycket gällande lag.

3 §

Paragrafen motsvarar direkt 2 § första stycket gällande lag.

4, 5 och 6 §§

Paragraferna reglerar kommunernas skyldighet att upprätta bostadsförsörjningsprogram respektive utföra bostadssocial inventering samt innehåller vissa bestämmelser i anslutning därtill. Program och inventering kommenteras utförligt i avsnitt 6.3 samt i viss utsträckning i bilaga 6.

7 §

I paragrafen regleras kommunens informationsskyldighet i bostadsförsörjningsfrågor. I det första stycket anges att kommunen har en generell informationsskyldighet utan direkt motsvarighet i gällande lag.

Paragrafens andra stycke motsvarar gällande lags 2 § andra stycket, med en saklig förändring, nämligen att kommunens informationsskyldighet gentemot bostadssökande görs formellt oberoende av om den bostadssökande begär informationen eller inte. Därmed avses inte att kommunen skall vara skyldig att bedriva en uppsökande informationsverksamhet. En sådan kan dock vara påkallad i vissa fall t ex när det gäller hushåll med särskilt dåliga bostadsförhållanden.

8 och 9 §§

Paragraferna motsvarar direkt 4 och 5 §§ gällande lag.

3 Lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m

Nedan återges gällande lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m m.[1]

1 § Kommun äger, om den så finner påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen eller område, i vilket kommunen ingår och som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, ställa medel till förfogande att enligt de grunder och i den ordning, som kommunen bestämt, användas till åtgärder i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad. Kommun må ej bedriva verksamhet enligt vad nu sagts inom annan kommun utan att sistnämnda kommun samtyckt därtill.

I fråga om bostadsföretag, vari kommun äger bestämmande inflytande och vars grundkapital delvis består av kapitaltillskott från annan än kommunen, får kommunen ställa medel till förfogande för att täcka hos bostadsföretaget uppkommen förvaltningsförlust även till den del förlusten belöper på sådan medintressent i företaget.

2 § Kommun är skyldig att genom lämpligt kommunalt organ förmedla lån och bidrag, som utgår av statsmedel i syfte att främja bostadsförsörjningen inom riket eller eljest gälla bostäder och lokaler inom bostadsområde, samt att vid sådan statlig låne- och bidragsverksamhet biträda vid byggnadskontroll och låneförvaltning.

Genom lämpligt organ skall kommun fortlöpande samla uppgifter om bostadsförsörjningen i kommunen och på begäran underrätta bostadssökande om möjligheterna att få bostad i kommunen, bostädernas belägenhet, storlek och utrustning, bostadskostnader samt andra förhållanden som bostadssökande behöver kännedom om.

3 § Kommun skall fortlöpande upprätta bostadsbyggnadsprogram i syfte att främja att bostadsbyggandet inom kommunen förbereds och genomföres på ett ändamålsenligt sätt.

Bostadsbyggnadsprogram skall upprättas efter samråd med myndighet som regeringen bestämmer och tillställas myndigheten.

4 § Om det behövs för bostadsförsörjningens främjande skall kommun anordna avgiftsfri bostadsförmedling. I område som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende åligger sådan skyldighet kommunerna i området. Därvid skall gemensam bostadsförmedling anordnas och enhetliga grunder tillämpas vid anvisning av bostäder.

Regeringen kan ålägga kommun att fullgöra skyldighet enligt första stycket.

[1] Lagen omtryckt 1975:131.

Har regeringen ålagt kommuner att anordna gemensam bostadsförmedling skola de deltagande kommunerna handha denna i kommunalförbund. Enas de icke om förbundsordningen eller ändring av den eller om ordförande i förbundets fullmäktige eller styrelse, beslutar länsstyrelsen eller, om kommuner i mer än ett län beröras, regeringen. I övrigt gäller lagen (1957:281) om kommunalförbund.

5 § Kommun eller kommunalförbund, som handhar för två eller flera kommuner gemensam bostadsförmedling, får besluta att anvisning eller förmedling av bostad genom kommunal bostadsförmedling skall ske under villkor att den bostadssökande medverkar till att bostad, som han hyr eller innehar med bostadsrätt och som han lämnar i samband med inflyttningen i den nya bostaden, överlåtes på bostadssökande som kommunen eller kommunalförbundet anvisar.

Bilaga 6 Förslag till förordning om bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering samt kommentarer

1 Förordningen

Den nedan föreslagna förordningen är avsedd att ersätta kungörelsen (1962:655) angående kommunala bostadsbyggnadsprogram. Denna återges sist i denna bilaga.

Förslag till
Förordning om kommunala bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering

Härigenom förordnas följande.

1 § I bostadsförsörjningsprogram skall anges omfattning och inriktning av investeringar i nybyggnad och ombyggnad av bostadslägenheter, lokaler samt fysisk miljö. Programmet skall redovisa även övriga åtgärder som syftar till att avhjälpa bristfälliga bostadsförhållanden och till att skapa förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning inom kommunens bostadsområden.

I bostadsförsörjningsprogrammet skall redovisas behovet av investeringar som avses i första stycket.

2 § Bostadssocial inventering skall omfatta ett eller flera bostadsområden och avse dels bostadsförhållandena, dels de förutsättningar bostadsmiljön ger för att tillfredsställa hushållens och individernas behov av kontakt, verksamheter och annat som är av betydelse för välfärden samt dels hushållens och individernas möjligheter att utnyttja bostadsmiljöns förutsättningar i nu berörda avseenden.

3 § Kommuner som ingår i ett gemensamt bostadsförsörjningsområde skall samverka och samråda med varandra vid upprättandet av bostadsförsörj-

ningsprogram och vid bedömningen av åtgärder till vilka bostadssocial inventering kan ge upphov.

Kommunen skall vid upprättandet av bostadsförsörjningsprogram samråda med länsbostadsnämnden och i erforderlig omfattning med övriga länsmyndigheter.

4 § Kommunen skall lämna redogörelse för bostadsförsörjningsprogram och bostadssocial inventering till länsbostadsnämnden. Nämnden skall med ledning härav lämna övriga länsmyndigheter de uppgifter som kan behövas för myndigheternas verksamhet.

Länsbostadsnämnden skall inhämta länsstyrelsens yttrande över program som avses i första stycket. Nämnden skall därefter med eget yttrande över programmet sända detta och inventering som avses i första stycket till bostadsstyrelsen.

5 § Föreskrifter för verkställighet av denna förordning meddelas av bostadsstyrelsen efter samråd med statens planverk och socialstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft

2 Kommentarer – vissa skillnader mellan nuvarande kungörelse och föreslagen förordning

1 §

De allmänna grunderna för upprättande av bostadsförsörjningsprogram framgår av avsnitt 6.3. I förhållande till de nuvarande bostadsbyggnadsprogrammen innebär bostadsförsörjningsprogrammen både utvidgningar och förändringar. I motsats till bostadsbyggnadsprogrammen skall bostadsförsörjningsprogrammen särskilt behandla den fysiska miljön. Detta förutsätter också ett vidgat programunderlag. Kommunen bör således bl a inventera bristerna i den fysiska miljön och uppställa en översiktlig tidplan för bristernas avveckling.

Även i fråga om lokaler för verksamheter eftersträvas en utvidgning i förhållande till bostadsbyggnadsprogrammen. I dessa redovisas nu lokaler som finansieras med statliga bostadslån eller statligt stöd till allmänna samlingslokaler. Det är angeläget att alla lokaler som skall inrymma verksamheter av betydelse för de boende redovisas i bostadsförsörjningsprogrammen om verksamheterna huvudsakligen är avsedda för hushållens behov inom bostadsområdets gränser. Detta innebär inte att annan sektorplanering än bostadsplanering, t ex beträffande investeringar i lokaler för hälso- och sjukvård, skola och allmän förskola, skall ske genom bostadsförsörjningsprogrammen. Dessa verksamheter är dock av sådan vikt för bostadsförsörjningen att bostadsförsörjningsprogrammet även bör innefatta en sammanfattning av lokalbyggande för sådana sektorer, vars planering sker i andra former och för vilka statligt stöd inte utgår i form av bostadslån eller stöd till allmänna samlingslokaler.

I paragrafen används uttrycket "investeringar" bl a för att täcka de nuvarande begreppen "nyproduktion och modernisering". Avsikten med ordvalet är att i paragrafen sidoordna olika slag av investeringar, således även sådana som inte direkt avser nyproduktion eller ombyggnad av bostadslägenheter. Däremot är inte avsikten att författningsreglera det redovisningsmått som skall användas i programmen. Således kan redovisningen ske i både fysiska och ekonomiska termer med den föreslagna formuleringen.

I paragrafens andra stycke har kommunens nuvarande skyldighet att ange förutsättningarna för programmets genomförande borttagits. Anledningen till detta är att kommunen skall ha beaktat förutsättningarna för programmets genomförande när programmet upprättas. Programmet bör således inte omfatta åtgärder som inte kommer att genomföras under programperioden, t ex på grund av plantekniska hinder, ägoförhållanden eller bristande finansieringsförutsättningar.

De investeringsbehov som skall redovisas skall självfallet avse sådana åtgärder för vilka planering normalt sker genom bostadsförsörjningsprogram.

2 §

Grunderna för upprättande av bostadssocial inventering framgår av avsnitt 6.3.

3 §

Paragrafens första stycke återger med oförändrat innehåll nu gällande regler om samordning mellan kommuner inom samma bostadsförsörjningsområde vid upprättande av bostadsförsörjningsprogram. Dessutom anges att kommuner inom samma bostadsförsörjningsområde också bör samverka och samråda med varandra vid bedömningen av åtgärder till vilka bostadssocial inventering kan ge upphov. Anledningen till att samråd stadgas också i sådana fall är att det inte synes osannolikt att flera kommuner bör vidta åtgärder för att komma till rätta med brister i ett inventerat område.

I paragrafens andra stycke har i förhållande till gällande regler utgått en särskild anvisning att kommunen skall samråda med länsarbetsnämnden vid upprättande av bostadsförsörjningsprogram. Numera tillämpas andra system än tidigare för planeringen av byggarbetsmarknaden. Detta gör att det är onödigt med ett särskilt stadgande i detta sammanhang om samrådsförfarande mellan kommunen och länsarbetsnämnden.

4 §

Paragrafens första stycke innehåller inga sakliga förändringar i jämförelse med gällande författning bortsett från att kommun skall lämna redogörelse även för bostadssocial inventering till länsbostadsnämnden.

Paragrafens andra stycke innehåller inte heller någon saklig förändring ifråga om bostadsförsörjningsprogrammen i jämförelse med gällande författning. Tills vidare bör länsbostadsnämnden överlämna bostadssociala inventeringar utan eget yttrande till bostadsstyrelsen.

5 §

Enligt paragrafen skall anvisningar för tillämpningen av förordningen meddelas av bostadsstyrelsen efter samråd med statens planverk och socialstyrelsen. Det förefaller naturligt att samrådet beträffande bostadsförsörjningsprogrammen i första hand bör avse statens planverk medan samrådet beträffande bostadssocial inventering i första hand bör avse socialstyrelsen. Dock bör alla tre myndigheterna förutsättas kunna följa arbetet med anvisningar på central nivå.

Det ligger i sakens natur att bostadsstyrelsen skall redovisa upprättade bostadsförsörjningsprogram och bostadssociala inventeringar bl a för de myndigheter som deltagit i förberedelserna inför utfärdandet av anvisningarna.

3 Kungörelsen (1962:655) angående kommunala bostadsbyggnadsprogram

Nedan återges gällande kungörelse angående kommunala bostadsbyggnadsprogram.

1 § (upphävd genom 1967:311)

2 §[1] Kommun skall varje år upprätta bostadsbyggnadsprogram för de fem närmast följande kalenderåren.

3 §[1] I bostadsbyggnadsprogram skall angivas omfattningen och inriktningen av nyproduktion och modernisering av bostäder och lokaler som utgöra servicekomplement inom bostadsområden.

Av programmet skall framgå kommunens bedömning av byggnadsbehoven och förutsättningarna för byggandet.

3 a §[1] I bostadsbyggnadsprogrammet skall, om bostadsstyrelsen ej föreskriver annat, ett bostadssaneringsprogram redovisas särskilt. Detta skall innehålla uppgifter om det äldre bostadsbeståndets skick, en översiktlig planering för genomförandet av sanering och de övriga uppgifter som behövs för en samlad redovisning av saneringsverksamheten på längre sikt.

4 § Kommuner som ingå i ett område, vilket kan anses utgöra en enhet i fråga om bostadsförsörjningen, skola vid upprättandet av bostadsbyggnadsprogram samråda med varandra.

I övrigt skall kommun vid upprättande av bostadsbyggnadsprogram

[1] Senaste lydelse 1973:533.

samråda med länsbostadsnämnden samt, i den omfattning så erfordras, med länsarbetsnämnden och övriga länsmyndigheter.

5 §[2] Det åligger kommun att årligen till länsbostadsnämnden lämna redogörelse för upprättat bostadsbyggnadsprogram. Länsbostadsnämnden har att med ledning härav tillställa övriga länsmyndigheter de uppgifter, som kunna vara behövliga för myndigheternas verksamhet.

Länsbostadsnämnden skall inhämta länsstyrelsens yttrande över bostadsbyggnadsprogrammet och med eget yttrande överlämna programmet till bostadsstyrelsen.

6 § De föreskrifter som erfordras för tillämpningen av denna kungörelse meddelas av bostadsstyrelsen.

[2] Senaste lydelse 1971:374

Bilaga 7 Ändring i byggnadsstadgan

Förslag till
Lag om ändring i byggnadsstadgan (1959:612)

Härigenom föreskrivs i fråga om byggnadsstadgan (1959:612)[1] att 9 §, 12 § 1 mom. och 56 § 1 mom. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 §[2]
Planläggning skall ske så, att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område, som planen skall avse. Tillbörlig hänsyn skall tagas till förhållandena inom angränsande områden samt till den allmänna samfärdselns, energihushållningens, det militära försvarets, civilförsvarets och andra för riket gemensamma behov. Även enskildas intressen skola tillbörligen beaktas.	Planläggning skall ske så, att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område, som planen skall avse. Tillbörlig hänsyn skall tagas till förhållandena inom angränsande områden *och till bostadsförsörjningens krav* samt till den allmänna samfärdselns, energihushållningens, det militära försvarets, civilförsvarets och andra för riket gemensamma behov. Även enskildas intressen skola tillbörligen beaktas.

Där ej särskilda förhållanden föranleda annat, skall mark avses för det ändamål vartill den är mest lämpad med hänsyn till läge, terräng- och grundförhållanden samt övriga omständigheter. Till tätbebyggelse må ej avses mark, som ur sundhetssynpunkt, med hänsyn till samfärdseln, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, faran för vattenförorening eller eljest ur allmän synpunkt ej är lämpad för sådan bebyggelse. Områden med särskild naturskönhet eller säregna naturförhållanden, bebyggelse med särskilt värde ur historisk eller kulturhistorisk synpunkt eller ur skönhetssynpunkt samt områden som äro lämpade och behövliga för friluftsliv skola såvitt möjligt bevaras. Om skyldighet att bevara fasta fornlämningar är särskilt stadgat.

[1] Stadgan omtryckt 1972:7
[2] Senaste lydelse 1975:460

12 §

1 mom

Vid uppgörande av stadsplan skola de anspråk tillgodoses, som ur olika synpunkter skäligen kunna ställas på en väl ordnad bebyggelse. Därvid skall tillses, att marken utnyttjas på ett ekonomiskt och i övrigt lämpligt sätt att samfärdselns och trafiksäkerhetens krav tillbörligen beaktas, att erforderlig trygghet mot brandfara vinnes samt att hänsyn tages till de fordringar, som böra uppställas ur sundhets-, skönhets- och trevnadssynpunkt. Skälig hänsyn skall tagas till bestående äganderättsförhållanden, fastighetsgränser, servitut och andra omständigheter, som kunna inverka på planens genomförande.

Vid uppgörande av stadsplan skola de anspråk tillgodoses, som ur olika synpunkter skäligen kunna ställas på en väl ordnad bebyggelse. Därvid skall tillses, att marken utnyttjas på ett ekonomiskt och i övrigt lämpligt sätt att samfärdselns och trafiksäkerhetens krav tillbörligen beaktas, att erforderlig trygghet mot brandfara vinnes samt att hänsyn tages till de fordringar, som böra uppställas *på god social miljö samt* ur sundhets-, skönhets- och trevnadssynpunkt. Skälig hänsyn skall tagas till bestående äganderättsförhållanden, fastighetsgränser, servitut och andra omständigheter, som kunna inverka på planens genomförande.

Planen må ej givas större omfattning än att den kan förväntas bliva genomförd inom nära förestående tid.

56 §[3]

1 mom

Vid prövning av ansökan om byggnadslov skall byggnadsnämnden tillse, att det tillämnade företaget ej strider mot byggnadslagen (1947:385), väglagen (1971:948), lagen (1939:608) om enskilda vägar, naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), arbetarskyddslagen (1949:1), bostadssaneringslagen (1973:531), denna stadga eller med stöd av nämnda författningar meddelade föreskrifter. Är tomtens ägare enligt byggnadslagen skyldig att gälda bidrag till kostnad för gata eller att anordna utfartsväg eller avlopp från tomten, må byggnadslov ej beviljas innan skyldigheten fullgjorts eller nöjaktig säkerhet ställts.

Vid prövning av ansökan om byggnadslov skall byggnadsnämnden tillse, att det tillämnade företaget ej strider mot byggnadslagen (1947:385), väglagen (1971:948), lagen (1939:608) om enskilda vägar, naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), arbetarskyddslagen (1949:1), bostadssaneringslagen (1973:531), *gällande bostadsförsörjningsprogram enligt lagen (0000:000) om bostadsförsörjningen m. m.*, denna stadga eller med stöd av nämnda författningar meddelade föreskrifter. Är tomtens ägare enligt byggnadslagen skyldig att gälda bidrag till kostnad för gata eller att anordna utfartsväg eller avlopp från tomten, må byggnadslov ej beviljas innan skyldigheten fullgjorts eller nöjaktig säkerhet ställts.

[3] Senaste lydelse 1974:945.

Byggnadslov för byggnadsföretag som avses i 55 § 4 mom. får beviljas endast om utlåtande föreligger från yrkesinspektionen och av detta framgår att skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna fått tillfälle att yttra sig över byggnadsföretaget. Vad nu sagts gäller dock icke om det ej är känt för vilket slag av verksamhet arbetslokalen är avsedd.

Har i utlåtande från yrkesinspektionen angivits att erforderlig prövning ej kunnat ske i arbetarskyddshänseende, skall vid beslut om byggnadslov erinras om skyldigheten att göra anmälan enligt 81 § andra stycket arbetarskyddslagen.

Inom område, som icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan, må lov ej givas till nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse, i vidare mån än för tillgodoseende av jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov.

Denna lag träder i kraft

Bilaga 8 Ändring i bostadsfinansieringsförordningen

Förslag till
Förordning om ändring i bostadsfinansieringsförordningen (1974:946)

Härigenom föreskrivs att i bostadsfinansieringsförordningen (1974:946) skall införas en ny paragraf, 9 b §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 b §
	Utan hinder av 8 § första stycket 2 samt tredje stycket samma paragraf utgår bostadslån för ombyggnad under förutsättning att
	1. ombyggnaden avser åtgärd som anges i förordningen (0000:000) om bidrag av statsmedel till sammanslagning av bostadslägenheter och
	2. ombyggnaden påbörjas före utgången av år 0000).

Denna förordning träder i kraft

Bilaga 9 Statliga bidrag till lägenhetssammanslagning

Förslag till
Förordning om bidrag av statsmedel till sammanslagning av bostadslägenheter

Härigenom förordnas följande.

1 § För sammanslagning av bostadslägenheter kan bidrag av statsmedel utgå enligt denna förordning.

2 § Bidrag utgår till ägare av hus med mer än fem bostadslägenheter, vilket byggs om med stöd av bostadslån enligt bostadsfinansieringsförordningen (1974:946).

3 § Bidrag utgår för ombyggnad som medför ökning av antalet sådana bostadslägenheter som är större än tre rumsenheter i huset. Dock utgår ej bidrag om antalet bostadslägenheter i huset efter ombyggnad understiger tre.

4 § Fråga om bidrag prövas av länsbostadsnämnden.

5 § Bidrag utgår under förutsättning att ombyggnaden påbörjas före utgången av år 0000.

6 § Bidrag utgår med 10 000 kronor för varje ytterligare bostadslägenhet med mer än tre rumsenheter som uppkommer genom ombyggnaden.

7 § Ansökan om bidrag skall ges in till kommunens organ för låneförmedling samtidigt med ansökningen om bostadslån. Är ansökningshandlingarna ofullständiga eller på annat sätt bristfälliga, skall förmedlingsorganet lämna sökanden tillfälle att avhjälpa bristen.

Förmedlingsorganet skall med eget yttrande sända handlingarna i ärendet till länsbostadsnämnden.

8 § Länsbostadsnämnden skall meddela beslut i fråga om rätt till bidrag i samband med att nämnden meddelar preliminärt beslut om bostadslånet.

Bostadsstyrelsen betalar ut bidraget samtidigt med bostadslånet.

9 § Talan mot länsbostadsnämndens beslut i fråga som avses i denna förordning förs hos bostadsstyrelsen genom besvär.

Talan mot bostadsstyrelsens beslut förs hos regeringen genom besvär.

10 § Föreskrifter för verkställighet av denna förordning meddelas av bostadsstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft

Bilaga 10 Förslag till lag om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall samt kommentarer

1. Lagen

Den allmänna motiveringen till lagförslaget finns i avsnitt 6.7.

Förslag till
Lag om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall

Härigenom förordnas följande.

1 § Denna lag äger tillämpning på bostadslägenhet som husägaren regelmässigt hyr ut för annat ändamål än fritidsändamål och som ej utgör del av hans egen bostad samt på bostadslägenhet som upplåtes med bostadsrätt. Lagen gäller ej bostadslägenhet i hus som ägs av staten eller kommun.

Lagen äger ej heller tillämpning, om

1. det är nödvändigt för upplåtaren att förfoga över lägenheten för upplåtelse åt anställd,
2. lägenheten utgör möblerat rum.

2 § Kommunen får i fråga om viss lägenhet eller viss eller vissa kategorier av lägenheter eller lägenheterna inom viss eller vissa delar av kommunens område besluta att husägaren skall underrätta kommun om att lägenheten är ledig för uthyrning. Sådant beslut skall delges husägare som beslutet angår.

Husägare får ej utom i fall som anges i 4 § andra stycket hyra ut lägenhet som avses med beslut enligt första stycket till annan än kommunen, om lägenheten blir ledig för uthyrning efter det att husägaren fått del av kommunens beslut.

3 § Underrättelse som avses i 2 § första stycket skall vara skriftlig och innehålla uppgift om lägenhetens storlek och belägenhet i huset, tillträdesdagen och de hyresvillkor som husägaren önskar.

4 § Meddelar kommunen husägaren skriftligen inom tre veckor efter det att denne fullgjort vad som ålagts honom med stöd av 2 § första stycket att kommunen gör anspråk på lägenheten, anses hyresavtal beträffande

lägenheten ha träffats mellan husägaren och kommunen på de villkor som husägaren har uppställt i sin underrättelse till kommunen.

Iakttages ej tiden enligt första stycket, får husägaren hyra ut lägenheten åt annan.

5 § Kommunen får begära att hyresnämnden prövar de hyresvillkor som enligt 4 § första stycket gäller för upplåtelsen. Vid prövningen äger 12 kap 48 § första–tredje styckena jordabalken motsvarande tillämpning. Nedsättes hyra, skall den lägre hyran gälla från och med den dag hyresförhållandet började.

Begäres ej prövning av hyresvillkoren inom en månad från det att hyresförhållandet enligt 4 § första stycket började, är rätten till sådan prövning förlorad.

6 § Bestämmelserna i 2–4 §§ äger motsvarande tillämpning i fråga om lägenhet som upplåtes med bostadsrätt.

Villkor för upplåtelse av bostadsrätt åt kommun som ej kan anses skäliga får jämkas av hyresnämnden på begäran av kommunen. Sådan begäran skall framställas inom tid som anges i 5 § andra stycket.

Om rätt för kommun som förvärvat bostadsrätt till lägenhet att erhålla medlemskap i bostadsrättsförening finns bestämmelser i bostadsrättslagen (1971:479).

7 § Hyresnämnden får på ansökan av kommunen förelägga bostadsrättsförening att utfärda sådan upplåtelsehandling som avses i 6 § bostadsrättslagen (1971:479). I föreläggandet, som får förenas med vite, skall bestämmas viss tid inom vilken handlingen skall ha utfärdats.

Hyresnämnden får självmant upptaga fråga om utdömande av vite som avses i första stycket.

8 § Är sådan underrättelse som avses i 3 § eller meddelande som avses i 4 § första stycket avsänt i rekommenderat brev under mottagarens vanliga adress, skall avsändaren anses ha fullgjort vad som ankommer på honom.

9 § Husägare som underlåter att fullgöra vad som ålagts honom med stöd av 2 § första stycket eller som bryter mot föreskrifterna i 2 § andra stycket dömes till böter. Gärningen får icke åtalas av åklagare, om ej åtal finnes påkallat från allmän synpunkt.

10 § I fråga om förfarandet vid hyresnämnden i ärenden enligt denna lag finnes bestämmelser i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

11 § Talan mot hyresnämnds beslut i fråga som avses i 5 § första stycket, 6 § andra stycket och 7 § föres hos bostadsdomstolen genom besvär inom tre veckor från den dag beslutet meddelades. Besvärshandlingen skall inges till domstolen.

12 § I tvist som avses i 5 § första stycket och 6 § andra stycket skall vardera parten svara för sin rättegångskostnad i bostadsdomstolen, i den mån annat ej följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft

2 Kommentarer

2.1 *Specialmotivering*

Under denna rubrik lämnas specialmotivering till den föreslagna lagen om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall.

1 §

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde.

Enligt paragrafens första stycke skall lagen äga tillämpning på bostadslägenhet som husägaren regelmässigt hyr ut för annat ändamål än fritidsändamål och som ej utgör del av hans egen bostad samt på bostadslägenhet som upplåtes med bostadsrätt. Vidare anges i lagrummet att lagen ej gäller bostadslägenhet i hus som ägs av staten eller kommun.

Genom kravet på att uthyrningen skall vara regelmässig undantas upplåtelser som inte är varaktiga. Sådana upplåtelser förekommer t ex då en husägare inte har tillfälle att utnyttja lägenhet som han själv disponerar i huset under viss tid p g a utlandsvistelse eller annan bortovaro och därför hyr ut bostaden under denna tid. När hyrestiden är begränsad på detta sätt kan kommunen antas ha ett ringa intresse av att få disponera lägenheten.

Genom kravet att det skall vara husägaren som hyr ut lägenheten undantas vidare upplåtelser i andra hand. Även sådana upplåtelser får antas ske mestadels för begränsad tid. Därtill kommer att en lägenhet som upplåtes i andra hand ofta är helt eller delvis möblerad. Vid denna typ av upplåtelse kan liksom då fråga är om upplåtelse av en del av upplåtelse av hans egen bostad kommun inte antas ha något intresse av att få disponera lägenheten.

Syftet med lagen är att göra det möjligt för kommun att skaffa bostadssökande en bostad för varaktigt boende. Undantag har därför gjorts för bostadslägenheter som är avsedda för fritidsändamål.

Ifråga om bostadsrättslägenhet gäller lagen endast vid upplåtelse av bostadsrätten. Såsom påpekats i den allmänna motiveringen omfattar lagen således inte överlåtelse av bostadsrätt.

I paragrafens andra stycke anges i två punkter de ytterligare fall som skall vara undantagna från lagens tillämpningsområde. Punkten 1 avser tjänstebostad, som det är nödvändigt för upplåtaren att förfoga över.

I kravet på att det skall vara nödvändigt för upplåtaren att förfoga över bostad bör ligga att denna behövs för anställd som måste bo nära den plats där han har sin arbetsuppgift såsom ofta är fallet beträffande

portvakt, maskinskötare m fl.

I punkten 2 görs undantag för upplåtelse som avser möblerat rum. Skälen till detta undantag är de samma som anförts ovan beträffande upplåtelse i andra hand och upplåtelse av del av upplåtarens egen lägenhet.

2 §

Paragrafens första stycke anger kommuns beslutanderätt. Kommunen får ifråga om viss lägenhet eller viss eller vissa kategorier av lägenheter inom viss eller vissa delar av kommunens område besluta att husägaren skall underätta kommun om att lägenheten är ledig för uthyrning. Beslutet skall delges husägare som beslutet angår.

Bestämmelsens utformning medger att kommunen begränsar underrättelseskyldigheten till husägare inom visst bostadsområde. Vidare behöver beslutet inte avse alla lägenheter utan kan inskränkas till att avse en viss bestämd lägenhet. Detta får emellertid ofta antas vara opraktiskt. Beslutet kan därför avse viss lägenhetstyp, exempelvis trerumslägenheter.

Med uttrycket ledig för uthyrning avser vi att husägaren ämnar upplåta lägenheten åt hyresgäst mot nytt hyresavtal. Överlåtelse av hyresrätt, såsom t ex förekommer vid lägenhetsbyte och i en del andra situationer (jfr 32–35 §§ hyreslagen) omfattas sålunda inte av kommunens beslut enligt första stycket i denna paragraf.

I paragrafens andra stycke anges verkan av kommunens beslut. Kommunens beslut innebär beträffande husägare som berörs av beslutet att husägaren inte får hyra ut lägenhet som avses med beslutet till annan än kommunen. Nämnda skyldighet uppkommer om lägenheten blir ledig för uthyrning efter det att husägaren fått del av kommunens beslut.

3 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om husägarens underrättelse till kommun enligt 2 § första stycket. Underrättelsen skall vara skriftlig och innehålla uppgift om lägenhetens storlek och belägenhet i huset, tillträdesdagen och de hyresvillkor som husägaren önskar. Angivna uppgifter kan, såsom senare skall visas, få betydelse för de hyresavtal beträffande lägenheten som kan uppkomma mellan husägaren och kommun.

4 §

I paragrafens första stycke lämnas regler för hur kommunen skall handla om den önskar hyra en lägenhet, som enligt husägarens underrättelse är ledig för uthyrning. Kommunen skall då inom tre veckor efter det att husägaren underrättat kommunen om att lägenheten är ledig, meddela husägaren att kommunen gör anspråk på lägenheten. När kommunen lämnat sådant meddelande, anses hyresavtal beträffande lägenheten ha träffats mellan husägaren och kommunen.

Enligt det föreslagna lagrummet skall för avtalet gälla de villkor som husägaren har uppställt i sin underrättelse till kommun. Självfallet är

detta ingen ovillkorlig regel. Intet hindrar att kommunen och husägaren träffar överenskommelse om andra villkor än de som husägaren från början uppställt. Om andra villkor än de som husägaren först uppställt skall gälla, bör kommunen på lämpligt sätt få dessa villkor dokumenterade. Visserligen gäller även muntliga hyresavtal. Avsikten är emellertid att lägenhet som kommunen fått dispositionsrätt till med stöd av denna lag så småningom skall kunna överlåtas till bostadssökande. Överlåtelse av hyresrätt till annan innebär att den nye hyresgästen träder i den gamles ställe i avtalsförhållandet. Det är därför önskvärt att överenskommelse som nu avses sker i skriftlig form. Lämnar kommunen inte inom föreskriven tid husägaren meddelande enligt första stycket, får husägaren enligt paragrafens andra stycke hyra ut lägenheten åt annan.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om prövning av hyresvillkor som enligt fjärde paragrafen första stycket gäller för upplåtelse åt kommun. Bestämmelserna innebär att hyresnämnd på kommuns begäran kan pröva hyresvillkoren. Vid prövningen skall 48 § första–tredje styckena hyreslagen äga motsvarande tillämpning.

Angivna prövningsförfarande innebär till sin natur bl a ett återinförande av den prövning av förstagångshyra som avskaffades genom 1973 års hyreslagstiftning (SFS 1973:187). Enligt hyreslagen gäller bl a att den hyra och de övriga villkor som hyresvärden och hyresgästen avtalat vid upplåtelse av hyreslägenhet skall gälla under hyrestiden. Först vid förlängning av hyresavtalet kan hyran och övriga villkor omprövas. Därvid gäller enligt 48 § första stycket hyreslagen beträffande hyra att denna skall utgå med skäligt belopp. Den hyra som hyresvärden fordrar skall godtagas om den ej är oskälig. Fordrad hyra är att anse som oskälig, om den är påtagligt högre än hyra för lägenheter som med hänsyn till bruksvärde är likvärdiga (bruksvärdesregeln). Paragrafens första och andra stycken innehåller vissa ytterligare regler för prövning av hyran. Annat av hyresvärden uppställt villkor skall enligt paragrafens tredje stycke gälla, om det ej strider mot god sed i hyresförhållanden eller eljest är obilligt. Hyrestiden skall dock utgöra ett år med tre månaders uppsägningstid, om ej annan hyres- eller uppsägningstid av särskild anledning är lämpligare.

Den nu föreslagna regeln innebär således att vad som enligt hyreslagen gäller beträffande hyra och andra villkor vid förlängning av hyresavtal, blir tillämpligt redan från hyresförhållandets början.

I paragrafens första stycke föreskrives vidare att om hyran vid hyresnämndens prövning nedsättes, den lägre hyran skall gälla från och med den dag hyresförhållandet började. Intill dess hyresnämndens beslut föreligger är emellertid kommunen skyldig att betala den hyra som enligt 4 § första stycket gäller för upplåtelsen.

I andra stycket anges den tidsfrist inom vilken kommunen kan påkalla prövning av hyra och andra villkor. Sådan prövning skall begäras inom en månad från det att hyresförhållandet började. Begärs inte prövning inom föreskriven tid är rätten därtill förlorad.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser ifråga om lägenhet som upplåts med bostadsrätt.

Enligt paragrafens första stycke äger reglerna i 2–4 §§ motsvarande tillämpning i fråga om sådan lägenhet. Det innebär att reglerna om kommuns beslut, om underrättelseskyldighet samt om skyldighet att under viss tid invänta kommunens meddelande innan upplåtelse av bostadsrätt äger rum till annan skall gälla. Om kommunen meddelar att den gör anspråk på lägenhet som upplåts med bostadsrätt, anses upplåtelsen ha skett på de villkor som bostadsrättsföreningen ställt upp i underrättelsen till kommunen.

I paragrafens andra stycke lämnas regler för prövning av villkor som skall gälla vid upplåtelse av bostadsrätt åt kommun. Sådana villkor kan om de ej anses skäliga jämkas av hyresnämnden på begäran av kommunen. Någon närmare anvisning till ledning för hyresnämndens bedömning lämnas inte i lagrummet. I kravet på att villkoren skall vara skäliga bör emellertid ligga att andra villkor än sådana som gäller för övriga upplåtelser av bostadsrätt till bostadslägenhet som bostadsrättsföreningen gör inte skall godtagas. Villkor som bostadsrättsförening i sina stadgar eller eljest föreskriver om att upplåtelse av bostadsrätt till kommun endast får ske på vissa särskilda villkor bör inte godtagas.

Enligt 2 § första stycket bostadsrättslagen (1971:479) får upplåtelse av bostadsrätt inte ske till annan än medlem i bostadsrättsföreningen. För att detta krav skall bli uppfyllt i fråga om kommun till vilken upplåtelse sker bl a med stöd av denna lag, föreslår vi att det i bostadsrättslagen införs en bestämmelse om att kommun skall anses genom upplåtelsen förvärva medlemskap i föreningen. Denna och andra ändringar i bostadsrättslagen behandlas nedan, *avsnitt 2.2* i denna bilaga.

7 §

Enligt paragrafens första stycke får hyresnämnden på ansökan av kommun förelägga bostadsrättsförening att utfärda sådan upplåtelsehandling som avses i 6 § bostadsrättslagen. Enligt sistnämnda lagrum skall bostadsrätt upplåtas skriftligen. I upplåtelsehandlingen skall anges parternas namn, den lägenhet upplåtelsen avser samt de belopp varmed grundavgift och årsavgift skall utgå. Om särskild avgift för upplåtelsen av bostadsrätt (upplåtelseavgift) skall uttagas, skall även den anges.

Upplåtelsen av bostadsrätt till kommun med stöd av denna lag anses ske redan genom kommunens meddelande till husägaren (6 § första stycket jämförd med 4 § första stycket). För upplåtelsen gäller de villkor som husägaren ställt upp i sin skriftliga underrättelse till kommunen. I och för sig borde därför någon särskild upplåtelsehandling inte behövas. Emellertid kan det förekomma att kommun och husägare kommer överens om att andra villkor skall gälla än de som husägaren först ställt upp. En sådan överenskommelse bör med hänsyn till kravet på skriftlighet i bostadsrättslagen uppenbarligen dokumenteras i en handling. Vidare

talar praktiska skäl för att kommunen vid överlåtelse av bostadsrätten till bostadssökande skall ha tillgång till upplåtelsehandling, utfärdad av föreningen.

Hyresnämndens föreläggande bör kunna förenas med vite. I föreläggandet skall anges viss tid inom vilken handlingen skall ha utfärdats. Någon regel om att tidsfristen skall kunna förlängas kan inte anses påkallad.

Enligt paragrafens andra stycke får hyresnämnden självmant ta upp frågan om utdömande av vite som avses i första stycket. Denna bestämmelse innebär inte någon skyldighet för hyresnämnden att efterforska om bostadsrättsförening iakttagit föreläggande som nämnden meddelat. Man får räkna med att kommunen normalt kommer att underrätta hyresnämnden om handlingen inte utfärdas. Skulle nämnden på annat sätt få kännedom om att föreläggandet inte iakttagits, bör nämnden emellertid vara oförhindrad att ta upp frågan om utdömande av vitet.

8 §

I paragrafen meddelas bestämmelse om delgivning av husägarens underrättelse till kommun om ledig lägenhet och kommuns meddelande till husägare att den gör anspråk på lägenheten. Sådan delgivning skall anses ha skett när underrättelsen eller meddelandet avsänts i rekommenderat brev under mottagarens vanliga adress.

De handlingar som avses i denna paragraf skall alltså kunna sändas på mottagarens risk. Enligt 2 § första stycket skall kommuns beslut varigenom husägare åläggs underrättelseskyldighet delges husägare som beslutet angår. För sådan delgivning föreslås inte någon reglering i denna lag. Det innebär att kommunens beslut alltid måste ha kommit husägaren tillhanda för att denne skall vara skyldig att efterkomma beslutet. Sedan husägaren delgivits kommunens beslut vet emellertid envar av parterna att ytterligare besked kan vara att vänta från den andra parten. Det bör därför kunna krävas av dem att de särskilt noga kontrollerar sin post med avseende på sådant besked. Genom att handlingen skall sändas på mottagarens risk undviker man problem som annars skulle kunna uppkomma, t ex genom att husägare håller sig undan under tidsfristen enligt 4 § första stycket.

9 §

Paragrafen innehåller påföljdsbestämmelser. Straffansvar föreligger för husägare som inte fullgör ålagd underrättelseskyldighet eller vars underrättelse inte innehåller föreskrivna uppgifter samt för husägare som i strid mot kommuns beslut upplåter lägenhet åt annan än kommunen innan föreskriven tidsfrist gått till ända. För att åtal skall få ske bör krävas att sådant är påkallat från allmän synpunkt.

10 §

I paragrafen meddelas hänvisning till lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (nämndlagen). I nämnda lag bör upptas bestäm-

melser om förfarandet vid hyresnämnden i ärenden enligt denna lag. Av tidsskäl lämnar vi inte något förslag till ändring i nämndlagen.

11–12 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om talan mot hyresnämnds beslut och om rättegångskostnad i bostadsdomstolen. Bestämmelserna torde inte fordra någon särskild kommentar.

2.2 *Ändringar i hyreslagen och bostadsrättslagen*

Under denna rubrik behandlas de ändringar i hyreslagen och bostadsrättslagen som behövs för att bl a syftet med den föreslagna lagen om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall skall tillgodoses. Förslagen till lagändringarna upptas i *bilaga 12* och *bilaga 13.*

Sedan kommunen förvärvat hyresrätt eller bostadsrätt till en lägenhet, bör den kunna överlåta hyres- eller bostadsrätten till bostadssökande som den vill hjälpa. I fråga om hyresrätt krävs enligt 32 § hyreslagen hyresvärdens samtycke till överlåtelse till annan. För att kommunen inte skall kunna hindras att överlåta hyresrätten bör i nämnda lagregel införas ett undantag i fråga om bostadshyresgäst som är kommun. Sådant undantag bör, såsom anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.7), avse alla bostadslägenheter som kommunen hyr, således inte endast när kommunen förvärvat hyresrätten i den ovan angivna ordningen.

Om det i något fall inte är lämpligt eller möjligt att överlåta hyresrätt eller bostadsrätt till bostadssökande, bör kommunen kunna upplåta lägenheten i andra hand. Enligt 39 § hyreslagen och 30 § första stycket bostadsrättslagen krävs husägarens samtycke till sådan upplåtelse. Även i nämnda lagregler bör införas generellt undantag i fråga om bostadshyresgäst eller bostadsrättshavare som är kommun.

Enligt 2 § första stycket bostadsrättslagen får upplåtelse av bostadsrätt inte ske till annan än medlem i bostadsrättsföreningen. Fråga om antagande av medlem i bostadsrättsförening avgörs enligt 51 § första stycket samma lag i princip av föreningens styrelse. När bostadsrätt övergått till ny innehavare, får denne enligt 10 § första stycket utöva bostadsrätten endast om han är eller antages till medlem.

För att inte syftet med den föreslagna ordningen skall omintetgöras genom att kommunen eller den som förvärvat bostadsrätt av kommunen vägras medlemskap i bostadsrättsförening, bör i bostadsrättslagen införas särskilda bestämmelser om förvärv av medlemskap i dessa fall. Vi föreslår att det i 52 § införs en regel om att kommun till vilken upplåtits bostadsrätt till bostadslägenhet anses genom upplåtelsen förvärva medlemskap i föreningen. Vidare bör i 11 § första stycket införas en regel om att kommun som förvärvat bostadsrätt till bostadslägenhet eller den som förvärvat bostadsrätt till sådan lägenhet av kommun inte får vägras medlemskap. Även dessa regler bör ges generell giltighet.

När kommun eller den till vilken kommun överlåter bostadsrätt blir medlem i bostadsrättsförening kan problem uppkomma till följd av att

föreningens stadgar föreskriver att medlemskap är förenat med vissa skyldigheter, t ex att vara medlem i jämväl annan organisation. Om dessa villkor inte uppfylls, kan enligt 33 § första stycket 7. bostadsrättslagen bostadsrätten förverkas och bostadsrättshavaren sägas upp till avflyttning. Enligt 53 § första stycket bostadsrättslagen kan medlem som inte innehar bostadsrätt på grund som anges i stadgarna uteslutas ur föreningen.

För att fråga om förverkande av bostadsrätt och uteslutning ur förening inte skall uppkomma i sådana fall där stadgarna föreskriver villkor som kommun eller den som förvärvat bostadsrätt av kommun inte rimligen bör vara skyldig att efterkomma, föreslår vi att det i bostadsrättslagen införs en ny paragraf, 53 a §, som klargör detta förhållande. Av paragrafen bör framgå att föreskrift i bostadsrättsförenings stadgar som inte kan uppfyllas av envar, inte äger tillämpning på kommun som förvärvat bostadsrätt till bostadslägenhet eller på den till vilken kommun överlåter sådan bostadsrätt.

Bilaga 11 Ändring i bostadssaneringslagen m m

Vårt förslag till ändring i bostadssaneringslagen m m föranleds av våra överväganden om ökat hyresgästinflytande, avsnitt 7.5.

1. Förslag till
Lag om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531)

Härigenom förordnas ifråga om bostadssaneringslagen (1973:531)
dels att 2, 3, 7–13 och 22 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att nuvarande 2b § skall betecknas 2c §,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 2b §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Har bostadslägenhet ej den lägsta standard som kan godtagas, får hyresnämnd på ansökan av kommunen *eller* organisation av hyresgäster och under förutsättning som anges i 5 eller 6 § ålägga fastighetens ägare att vidtaga åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå sådan standard (upprustningsåläggande) eller förbjuda att lägenheten användes för bostadsändamål (användningsförbud).	Har bostadslägenhet ej den lägsta standard som kan godtagas, får hyresnämnd på ansökan av kommunen, organisation av hyresgäster *eller den som hyr lägenheten av hyresvärden* och under förutsättning som anges i 5 eller 6 § ålägga fastighetens ägare att vidtaga åtgärd som behövs för att lägenheten skall uppnå sådan standard (upprustningsåläggande) eller förbjuda att lägenheten användes för bostadsändamål (användningsförbud).

Står fastigheten under förvaltning enligt lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet, skall hyresnämnden, i stället för att meddela upprustningsåläggande, föreskriva att i förvaltningen skall ingå att vidtaga de upprustningsåtgärder som nämnden föreskriver. Vad i lagen sägs om upprustningsåläggande skall äga motsvarande tillämpning på sådan föreskrift.

[1] Senaste lydelse 1974: 821.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2b §
	Hyresnämnden får på ansökan av hyresgäst eller organisation av hyresgäster ålägga fastighetsägare att utföra annan upprustningsåtgärd än som behövs för att bostadslägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard och som ej kräver byggnadslov. Göres ansökan av hyresgäst får åläggandet avse endast dennes lägenhet.
	Åläggande som avses i första stycket skall meddelas om åtgärden kan beräknas ge fastighetsägaren skäligt ekonomiskt utbyte och är möjlig för denne att utföra samt om åtgärden är påkallad av hänsyn till allmänna hyresgästintressen eller, om ansökan göres av hyresgäst, av dennes särskilda intressen.
3 §[2]	
Ansökan i ärende enligt 2 § eller 2a § första stycket kan riktas mot den för vilken lagfart senast är beviljad eller sökt, även om denne har överlåtit fastigheten innan ansökan göres.	Ansökan i ärende enligt 2 §, 2a § första stycket *eller åläggande enligt 2b § första stycket* kan riktas mot den för vilken lagfart senast är beviljad eller sökt, även om denne har överlåtit fastigheten innan ansökan göres.
Överlåtes fastigheten sedan ansökan som avses i 2 § *eller* 2a § gjorts eller är fall som avses i första stycket, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att det varom tvistas överlåtes och om tredje mans deltagande i rättegång äga motsvarande tillämpning.	Överlåtes fastigheten sedan ansökan som avses i 2 §, 2a § *eller 2b § första stycket* gjorts eller är fall som avses i första stycket, skall rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att det varom tvistas överlåtes och om tredje mans deltagande i rättegång äga motsvarande tillämpning.
Om tvist angående äganderätten är antecknad i fastighetsboken, kan ansökan enligt 2 § *eller* 2a § första stycket riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.	Om tvist angående äganderätten är antecknad i fastighetsboken, kan ansökan enligt 2 §, 2a § första stycket *eller 2b § första stycket* riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.

[2] Senaste lydelse 1974: 821.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §	
Har upprustningsåläggande meddelats men beviljas ej byggnadslov till den åtgärd som avses med åläggandet, är åläggandet förfallet.	
Har byggnad vari finns lägenhet som avses med upprustningsåläggande *eller* användningsförbud rivits, är åläggandet eller förbudet förfallet.	Har byggnad vari finns lägenhet som avses med upprustningsåläggande, användningsförbud *eller åläggande enligt 2b § första stycket* rivits, är åläggandet eller förbudet förfallet.
Har sådan åtgärd vidtagits att lägenhet, som avses med användningsförbud, uppnår lägsta godtagbara standard, är förbudet förfallet.	
Om i annat fall *kommunen* förklarar *att den* ej *påfordrar* att åtgärd, som avses med *upprustningsåläggande,* vidtages eller att *användningsförbud* skall iakttagas, är åläggandet eller förbudet förfallet.	Om i annat fall *den på vars ansökan upprustningsåläggande, användningsförbud eller åläggande enligt 2b § första stycket meddelats* förklarar *sig* ej *påfordra* att åtgärd som avses med *åläggande* vidtages eller att *förbud* skall iakttagas, är åläggandet eller förbudet förfallet.
8 §	
Har upprustningsåläggande *eller* användningsförbud meddelats och övergår fastigheten till ny ägare, gäller åläggandet eller förbudet mot denne.	Har upprustningsåläggande, användningsförbud *eller åläggande enligt 2b § första stycket* meddelats och övergår fastigheten till ny ägare, gäller åläggandet eller förbudet mot denne.
9 §	
I upprustningsåläggande skall bestämmas viss tid inom vilken åtgärd som avses med åläggandet skall ha vidtagits.	I upprustningsåläggande *och åläggande enligt 2b § första stycket* skall bestämmas viss tid inom vilken åtgärd som avses med åläggandet skall ha vidtagits.
Föreligger särskilda skäl, får hyresnämnden på ansökan av fastighetsägaren förlänga tiden. Sådan ansökan skall göras före utgången av den löpande tidsfristen.	
I användningsförbud skall anges från vilken tidpunkt förbudet gäller.	
10 §[3]	
Beslut om upprustningsåläggande *eller* användningsförbud skall	Beslut om upprustningsåläggande, användningsförbud *eller åläggg-*

[3] Senaste lydelse 1973: 1087.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
genast sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Beslut om upprustningsåläggande skall sändas även till byggnadsnämnden.	*ande enligt 2b § första stycket* skall genast sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken. Beslut om upprustningsåläggande skall sändas även till byggnadsnämnden.
Har staten eller kommun förvärvat fastighet på vilken finns lägenhet som avses med upprustningsåläggande *eller* användningsförbud, skall på anmälan av staten eller kommunen göras anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken att åläggandet eller förbudet förfallit.	Har staten eller kommun förvärvat fastighet på vilken finns lägenhet som avses med upprustningsåläggande, användningsförbud *eller åläggande enligt 2b § första stycket,* skall på anmälan av staten eller kommunen göras anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken att åläggandet eller förbudet förfallit.
11 §	
När åtgärd som avses med upprustningsåläggande vidtagits eller när enligt 7 § åläggande eller användningsförbud förfallit, skall kommunen genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.	När åtgärd som avses med upprustningsåläggande *eller åläggande enligt 2b § första stycket* vidtagits eller när enligt 7 § åläggande eller användningsförbud förfallit, skall kommunen genast anmäla det till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsboken eller tomträttsboken.
12 §	
Gör ej *kommunen* anmälan som avses i 11 §, skall hyresnämnden på ansökan av fastighetsägaren göra sådan anmälan.	*Göres* ej anmälan som avses i 11 §, skall hyresnämnden på ansökan av fastighetsägaren göra sådan anmälan.
13 §[4]	
Upprustningsåläggande, användningsförbud *och* förbud enligt 2 a § första stycket får förenas med vite.	Upprustningsåläggande, användningsförbud, förbud enligt 2a § första stycket *och åläggande enligt 2b § första stycket* får förenas med vite.
Utsatt vite gäller ej mot ny ägare. I fall som avses i 8 § får dock hyresnämnden utsätta vite för denne.	

[4] Senaste lydelse 1974: 821.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
22 §[5]	
Bifalles fastighetsägarens talan i besvärsmål i vilket kommunen är motpart, kan kommunen åläggas att ersätta honom hans rättegångskostnad. Om han vinner besvärsmål i vilket organisation av hyresgäster är motpart, kan sådan ersättning tillerkännas honom av statsverket. I övrigt svarar vardera parten för sin rättegångskostnad i den mån ej annat följer av 18 kap 6 § rättegångsbalken.	Bifalles fastighetsägarens talan i besvärsmål i vilket kommunen är motpart, kan kommunen åläggas att ersätta honom hans rättegångskostnad. Om han vinner besvärsmål i vilket organisation av hyresgäster *eller, när målet avser åläggande eller förbud enligt 2 §, hyresgäst* är motpart kan sådan ersättning tillerkännas honom av statsverket. I övrigt svarar vardera parten för sin rättegångskostnad i den mån ej annat följer av 18 kap 6 § rättegångsbalken.

[5] Senaste lydelse 1974: 1086.

Denna lag träder i kraft

2. Förslag till
Lag om ändring i lagen (1974:821) om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531)

Härigenom förordnas att tredje stycket i övergångsbestämmelserna till lagen (1974:821) om ändring i bostadssaneringslagen (1973:531) skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft

Bilaga 12 Ändring i hyreslagen

Vårt förslag till ändring i hyreslagen föranleds av våra överväganden om

- ökat skydd mot avhysning av bostadshyresgäst, avsnitt 6.6
- förslag till lag om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall, avsnitt 6.7; lagförslaget återges som bilaga 10, där även de föreslagna ändringarna i 32 och 39 §§ hyreslagen kommenteras.
- ökat hyresgästinflytande, avsnitt 7.5.

Förslag till
Lag om ändring i jordabalken

Härigenom förordnas i fråga om 12 kap jordabalken[1]

dels att i kapitlet skall införas två nya paragrafer, 15 a och 61 a §§, av nedan angivna lydelse,

dels att 26, 32, 39, 44, 62, 70 och 73 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 kap
	15 a §
	Hyresnämnden får på ansökan av bostadshyresgäst förelägga hyresvärd, som ombesörjer tapetsering, målning eller därmed jämförlig åtgärd i lägenheten eller förser denna med inredning, att vid åtgärdens utförande använda tapeter och annat material samt färgsättning som hyresgästen väljer. Föreläggande får meddelas under förutsättning att hyresgästens val icke leder till att lägenhetens bruksvärde minskar eller att hyres-

[1] Kapitlet omtryckt 1974:1083.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	värden åsamkas kostnad som icke är rimlig i förhållande till den åtgärd som utföres.
	Beträffande föreläggande enligt första stycket äger bestämmelserna i 16 § andra stycket och 62 § motsvarande tillämpning.

26 §

Hyresvärden har rätt att utan uppskov erhålla tillträde till lägenheten för att utöva nödig tillsyn eller utföra förbättringsarbete som ej kan uppskjutas utan skada. När lägenheten är ledig till uthyrning, är hyresgästen skyldig att låta den visas på lämplig tid.

Efter tillsägelse minst en månad i förväg får hyresvärden i lägenheten låta utföra mindre brådskande förbättringsarbete som icke vållar väsentligt hinder eller men i nyttjanderätten. Sådant arbete får dock ej utan hyresgästens medgivande utföras under sista månaden av hyresförhållandets bestånd. Vill hyresvärden utföra annat arbete i lägenheten, får hyresgästen inom en vecka från det att han erhöll meddelande därom uppsäga avtalet till upphörande på den fardag som inträffar närmast efter sex månader från uppsägningen. Sådant arbete får icke utan hyresgästens medgivande påbörjas förrän avtalet sålunda kunnat bringas att upphöra. Bestämmelserna i detta stycke gäller ej arbete som hyresvärden utfäst sig att utföra åt hyresgästen.

I fall som anges i första eller andra stycket skall hyresvärden tillse att hyresgästen ej tillskyndas större olägenhet än nödvändigt. Skada som åsamkas hyresgästen genom arbete som avses i andra stycket skall ersättas av hyresvärden, även om skadan icke beror på hans försummelse.	I fall som anges i första eller andra stycket skall hyresvärden tillse att hyresgästen ej tillskyndas större olägenhet än nödvändigt. *Hyresvärden skall taga skälig hänsyn till hyresgästens önskemål i fråga om tidpunkten för utförande av arbete som avses i andra stycket.* Skada som åsamkas hyresgästen genom arbete som avses i andra stycket skall ersättas av hyresvärden, även om skadan icke beror på hans försummelse.

Hyresgästen är skyldig att tåla inskränkningar i nyttjanderätten, som föranledes av nödvändiga åtgärder för att utrota ohyra i fastigheten, även om den av honom hyrda lägenheten icke besväras av ohyra. Därvid äger 17 § motsvarande tillämpning.

32 §

Hyresgästen får icke överlåta hyresrätten utan hyresvärdens	Hyresgästen får icke överlåta hyresrätten utan hyresvärdens

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
samtycke, om ej annat följer av 34–36 §§.	samtycke, om ej annat följer *av andra stycket eller* av 34–36 §§. *Är bostadshyresgäst kommun, behövs ej samtycke som avses i första stycket.*

Vägras samtycke utan skälig anledning eller lämnar hyresvärden ej besked inom tre veckor efter det att samtycke begärdes, får hyresgästen uppsäga hyresavtalet.

39 §

Hyresgästen får ej utan hyresvärdens samtycke i andra hand upplåta lägenheten i dess helhet utom i fall som avses i 40 §.	Hyresgästen får ej utan hyresvärdens samtycke i andra hand upplåta lägenheten i dess helhet utom i fall som avses *i andra stycket eller* i 40 §. *Är bostadshyresgäst kommun, behövs ej samtycke som avses i första stycket.*

44 §

Är hyresrätten enligt 42 § första stycket 1 förverkad på grund av dröjsmål med betalning av hyra och har hyresvärden med anledning därav uppsagt avtalet, får hyresgästen ej på grund av dröjsmålet skiljas från lägenheten, om hyran betalas på sätt som anges i 20 § andra eller tredje stycket eller nedsättes hos överexekutor enligt 21 § senaste tolfte vardagen efter det att hyresgästen, i den ordning som gäller för uppsägning, delgivits underrättelse om att han genom att betala hyran på angivet sätt äger återvinna hyresrätten. *I avvaktan på att hyresgästen visar sig ha fullgjort vad som sålunda fordras för att återvinna hyresrätten får* beslut om vräkning icke meddelas förrän fjorton vardagar förflutit från det att hyresgästen *delgivits underrättelsen.*	Är hyresrätten enligt 42 § första stycket 1 förverkad på grund av dröjsmål med betalning av hyra och har hyresvärden med anledning därav uppsagt avtalet, får hyresgästen ej på grund av dröjsmålet skiljas från lägenheten, om hyran betalas på sätt som anges i 20 § andra eller tredje stycket eller nedsättes hos överexekutor enligt 21 § senast tolfte vardagen efter det att hyresgästen, i den ordning som gäller för uppsägning, delgivits underrättelse om att han genom att betala hyran på angivet sätt äger återvinna hyresrätten *samt socialnämnden i den kommun inom vilken lägenheten är belägen underrättats om uppsägningen och anledningen till den.* Beslut om vräkning *får* icke meddelas förrän fjorton vardagar förflutit från det att hyresgästen *och socialnämnden fått del av underrättelse som sagts nu.*

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Första stycket gäller ej, om skyldighet att flytta inträder inom kortare tid än en månad efter det att hyresrätten förverkades.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer fastställer formulär till underrättelse som avses i första stycket.

61 a §

Hyresnämnden får på ansökan av hyresgästen eller organisation av hyresgäster förelägga hyresvärden att tillhandahålla underlag för beräkning av särskild ersättning, som hyresgästen enligt hyresavtalet skall utge för lägenhetens uppvärmning, förseende med varmvatten eller elektrisk ström eller avgifter för vatten och avlopp och som icke är till beloppet bestämd i avtalet. Föreläggande att tillhandahålla underlag för sådan ersättning som skall utges med preliminärt belopp får meddelas endast om särskilda skäl föreligger. I föreläggandet, som får förenas med vite, skall anges när underlaget skall tillhandahållas.

62 §

Hyresnämnden skall självmant upptaga fråga om utdömande av vite som förelagts med stöd av 16 § andra stycket. Har ändamålet med vitet förfallit, får vitet ej utdömas.

Hyresnämnden skall självmant upptaga fråga om utdömande av vite som förelagts med stöd av 16 § andra stycket *eller 61 a §*. Har ändamålet med vitet förfallit, får vitet ej utdömas.

Vite som avses i första stycket får ej förvandlas.

70 §

Talan mot hyresnämnds beslut i fråga som avses i 16 § andra stycket, 24 a §, 34, 36, 49, 52, 55 eller 62 § föres genom besvär inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

Talan mot hyresnämnds beslut i fråga som avses i 16 § andra stycket, 24 a §, 34, 36, 49, 52, 55, *61 a* eller 62 § föres genom besvär inom tre veckor från den dag beslutet meddelades.

Mot hyresnämnds beslut i fråga som avses i 35, 40, 45, 56 eller

Mot hyresnämnds beslut i fråga som avses i *15 a § första stycket,*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
59 § får talan ej föras.	35, 40, 45, 56 eller 59 § får talan ej föras.
73 §	
I hyrestvist som avses i 49 eller 55 § och i mål om *reparationsföreläggande* enligt 16 § andra stycket eller om utdömande av vite enligt 62 § skall vardera parten svara för sin rättegångskostnad i bostadsdomstolen eller arbetsdomstolen, i den mån annat ej följer av 18 kap 6 § rättegångsbalken.	I hyrestvist som avses i 49 eller 55 § och i mål om *föreläggande* enligt 16 § andra stycket *eller 61 a §* eller om utdömande av vite enligt 62 § skall vardera parten svara för sin rättegångskostnad i bostadsdomstolen eller arbetsdomstolen, i den mån annat ej följer av 18 kap 6 § rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft

Bilaga 13 Ändring i bostadsrättslagen

Vårt förslag till ändring i bostadsrättslagen föranleds av vårt förslag till lag om upplåtelse av bostadslägenhet i vissa fall, avsnitt 6.7; lagförslaget återges i bilaga 10, där även de föreslagna ändringarna i bostadsrättslagen kommenteras.

Förslag till
Lag om ändring i bostadsrättslagen (1971:479)

Härigenom förordnas ifråga om bostadsrättslagen (1971:479)
dels att 11, 30 och 52 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 53 a §, av nedan angivna lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §	
Den till vilken bostadsrätt övergått får ej vägras inträde i föreningen, om han uppfyller de villkor för medlemskap som föreskrives i stadgarna och föreningen skäligen kan nöjas med honom som bostadsrättshavare. *Den* som förvärvat bostadsrätt vid exekutiv försäljning eller vid offentlig auktion enligt 10, 12 eller 37 §§ får *dock ej* vägras medlemskap på den grund att ersättning för bostadsrätten icke beräknats enligt grunder som anges i stadgarna.	Den till vilken bostadsrätt övergått får ej vägras inträde i föreningen, om han uppfyller de villkor för medlemskap som föreskrives i stadgarna och föreningen skäligen kan nöjas med honom som bostadsrättshavare. *Kommun som förvärvat bostadsrätt till bostadslägenhet eller den som förvärvat bostadsrätt av kommun får ej vägras medlemskap. Ej heller får* den som förvärvat bostadsrätt vid exekutiv försäljning eller vid offentlig auktion enligt 10, 12 eller 37 §§ vägras medlemskap på den grund att ersättning för bostadsrätten icke beräknats enligt grunder som anges i stadgarna.

Har bostadsrätt övergått till bostadsrättshavarens make, får inträde i föreningen vägras maken endast om hinder möter på grund av bestämmel-

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

ser i stadgarna att medlem skall tillhöra viss sammanslutning eller uppfylla liknande villkor och det skäligen kan fordras att maken uppfyller villkoret. Vad som sagts nu äger motsvarande tillämpning, om bostadsrätt till bostadslägenhet övergått till bostadsrättshavaren närstående som sammanbodde med honom.

I fråga om andel i bostadsrätt äger första och andra stycket tillämpning endast om bostadsrätten efter förvärvet innehas av makar. Vad som sagts nu gäller ej, om annat bestämts i stadgarna.

30 §

Bostadsrättshavaren får ej utan styrelsens samtycke i andra hand upplåta lägenheten i dess helhet till annan än medlem utom i fall som avses i andra stycket.

Bostadsrättshavaren får ej utan styrelsens samtycke i andra hand upplåta lägenheten i dess helhet till annan än medlem utom i fall som avses i andra *och tredje stycken.*

Bostadsrättshavare, som under viss tid ej är i tillfälle att använda sin bostadslägenhet, får upplåta lägenheten i dess helhet i andra hand, om hyresnämnden lämnar tillstånd till upplåtelsen. Sådant tillstånd skall lämnas, om bostadsrättshavaren har beaktansvärda skäl för upplåtelsen och föreningen ej har befogad anledning att vägra samtycke. Tillstånd kan begränsas till tid och förenas med villkor.

Kommun som är bostadsrättshavare får upplåta bostadslägenhet i dess helhet i andra hand.

52 §

Kommun till vilken upplåtits bostadsrätt till bostadslägenhet anses genom upplåtelsen förvärva medlemskap i föreningen.

Förvärvare av bostadsrätt, som vägrats inträde i föreningen, kan inom en månad från det han fick del av beslutet härom hänskjuta tvisten till hyresnämnden.

53 a §

Föreskrift i bostadsrättsföreningens stadgar som icke kan uppfyllas av envar äger ej tillämpning på kommun som förvärvat bostadsrätt till bostadslägenhet eller på den till vilken kommun överlåter sådan bostadsrätt.

Denna lag träder i kraft

Bilaga 14 Krav på standard vid bostadsrättsupplåtelse

Vid utredningarnas behandling av frågan om hyresgästernas övertagande av saneringsmogna hyreshus konstateras att bostadssaneringslagens regler om lägsta godtagbara standard inte är tillämpliga på fastighet där bostadslägenheterna uteslutande disponeras med bostadsrätt. Utredningarna anför att man inte bör kunna kringgå reglerna om lägsta godtagbara standard genom att upplåta omoderna och halvmoderna lägenheter med bostadsrätt. Därför föreslås att sådana regler skall gälla även vid bostadsrättsupplåtelse. Detta kan ske genom ändringar i bostadssaneringslagen eller bostadsrättslagen.

Bostadssaneringslagen (BSL)

BSL äger tillämpning på fastighet på vilken finns bostadslägenhet som fastighetens ägare regelmässigt uthyr. Har inte lägenhet lägsta godtagbara standard kan kommunen och i vissa orter hyresgästorganisation hos hyresnämnd ansöka om att fastighetens ägare meddelas upprustningsåläggande eller användningsförbud. Sådant åläggande eller förbud får förenas med vite. Utför inte ägaren åtgärd som föreskrivits i upprustningsåläggande kan fastigheten på begäran av kommunen ställas under tvångsförvaltning eller inlösas av kommunen.

BSLs tillämpningsområde kan vidgas till att gälla även fastighet där bostadslägenheterna uteslutande disponeras med bostadsrätt. I sådant fall bör sanktioner mot bostadsrättsföreningen endast kunna vidtagas efter ansökan av kommunen. Vidare bör tillämpningen endast avse bostadsrättslägenheter som upplåts framdeles. Syftet med en lagändring är endast att förhindra att BSL kringgås.

Från vissa synpunkter förefaller emellertid en sådan ändring av BSL tveksam. Bostadsrätt är en form för de boendes kollektiva ägande av det hus de bor i. BSLs sanktionssystem, som ytterst leder till att äganderätten eller de befogenheter som normalt är förenade med äganderätten frångår fastighetsägaren, är inte direkt anpassat till en situation där det inte föreligger en entydig motsättning mellan de boende och fastighetens ägare.

Det är vidare tveksamt hur hyresnämnd skall avgöra om det föreligger förutsättningar att meddela upprustningsåläggande. I 5 § föreskrivs att

sådant åläggande får meddelas om fastigheten med hänsyn till kostnaden för den åtgärd som avses med åläggandet kan beräknas ge skäligt ekonomiskt utbyte. Denna prövningsgrund kan inte utnyttjas för bostadsrättsföreningar vilkas verksamhet syftar till att bereda medlemmarna bostäder till självkostnadspris.

Bostadsrättsföreningar bör också undantas från tillämpning av reglerna i 2 a § om rätt för hyresnämnd att förbjuda fastighetsägaren att vidtaga åtgärder som inte behövs för att bostadslägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard.

Bostadsrättslagen

Innan en bostadsrättsförening får upplåta lägenheter med bostadsrätt skall föreningens styrelse ha upprättat och länsstyrelsen godkänt ekonomisk plan för föreningens verksamhet (3 §). Har inte den slutliga kostnaden för anskaffande av föreningens hus redovisats i den godkända ekonomiska planen eller på föreningsstämma får inte bostadsrätt upplåtas utan tillstånd av länsstyrelsen. Sådant tillstånd skall lämnas om den ekonomiska planen godkänts och föreningen kan ställa säkerhet för återbetalning av grundavgifter (5 §).

Om bostadsrätt upplåts i strid med nämnda bestämmelser är upplåtelsen ogiltig. Om lägenheten tillträtts anses hyresavtal ingånget för tiden från tillträdet (7 § första stycket).

Det är möjligt att som villkor för att bostadsrätt skall få upplåtas kräva att lägenheten har eller kommer att få lägst en viss standard. En bestämmelse om detta bör utformas så att man på förhand kan bedöma om upplåtelsen av detta skäl är giltig eller inte.

Det blir fallet om man i bostadsrättslagen inför en bestämmelse om att bostadslägenhet som upplåts med bostadsrätt skall ha eller komma att få minst lägsta godtagbara standard enligt definitionen i 2 b § BSL. För att villkoret skall anses uppfyllt bör kommunen intyga att lägenheten har eller antas komma att få en sådan standard.

Kommunen kan naturligtvis komma i svårigheter när det gäller att bedöma om lägenheter som inte har lägsta godtagbara standard verkligen kommer att få den. En indikation bör föreligga, nämligen att föreningen skall ha beslutat om att sådan upprustning skall ske. Ett sådant beslut leder dock inte automatiskt till verkställighet.

Kravet på lägsta godtagbara standard och föreningens beslut om att lägst sådan standard skall uppnås får emellertid andra rättsverkningar. Upprustningen måste beskrivas i den ekonomiska planen som skall bedömas av två opartiska intygsgivare innan den fastställs av länsstyrelsen. Grundavgifter och årsavgifter måste bestämmas med upprustningsbeslutet som förutsättning.

Har väl giltig bostadsrättsupplåtelse skett är bostadsrättsföreningen emellertid teoretiskt oförhindrad att frångå upprustningsbeslutet. Varken länsstyrelse eller kommun kan då ingripa och den som förvärvat bostadsrätt kan inte heller på denna grund frånträda bostadsrätten.

Situationen torde dock knappast uppträda i praktiken. Förfarandet med särskilda intygsgivare som har att bedöma den ekonomiska planen före länsstyrelsens godkännande har tillkommit just för att skapa särskilda garantier för planens innehåll i sakligt avseende (jfr proposition 1971:12 s 77 f). Föreligger den minsta tvekan från kommunen om föreningen verkligen avser att genomföra den beslutade upprustningen kan kommunen förhindra bostadsrättsupplåtelse till dess upprustning kommit till stånd.

Så länge bostadsrättsupplåtelse inte kommit till stånd samt övriga förutsättningar enligt bostadssaneringslagen föreligger har kommunen möjlighet att hos hyresnämnden ansöka om upprustningsåläggande och användningsförbud för föreningen. I sådant fall kommer frågan om lägenhetsstandarden under hyresnämndens prövning. Skulle hyresnämnden då anse att lägsta godtagbara standard föreligger, lär kommunen knappast kunna förhindra bostadsrättsupplåtelse.

Den närmare utformningen av en regel om standard i bostadsrättslagen redovisas nedan.

En regel om standard med nedan angivna utformning kommer att gälla all bostadsrättsupplåtelse, således även vid nybyggnad där några särskilda krav på lägsta godtagbara standard i och för sig inte är erforderliga. På grund av svårigheterna att göra en entydig avgränsning av de fall där krav på standard är motiverade syns det trots allt vara lämpligt att låta regeln gälla all bostadsrättsupplåtelse. Vid nybyggnad torde inte detta orsaka särskilda problem eftersom kommunen på ett enkelt sätt utan särskild undersökning kan utfärda ett intyg om standard, t ex i samband med att byggnadslov beviljas.

Formell utformning av standardregel i bostadsrättslagen

Förslag till
Lag om ändring i bostadsrättslagen (1971:479)

Härigenom förordnas att i bostadsrättslagen (1971:479) skall införas en ny paragraf, 9 a §, samt före denna en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Bostadslägenhets standard
9 a §	
	Bostadslägenhet får inte upplåtas med bostadsrätt innan kommunen avgivit förklaring att lägenheten har eller enligt kommunens bedömande kommer att få lägst sådan standard som föreskrives i 2 b § bostadssaneringslagen (1973:531).

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Upplåtelse i strid med första stycket är ogiltig. Därvid äger bestämmelserna 7 § första stycket motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft

Bilaga 15 Förslag till förordning om bostadsbidrag m m samt kommentarer

1 Förordningen

Förslag till
Förordning om bostadsbidrag m m

Härigenom förordnas följande.

Inledande bestämmelser

1 § Kommun erhåller statsbidrag för kostnader för bostadsbidrag som utgår enligt bestämmelserna i denna förordning.

2 § Organ för kommunens befattning med bostadsbidrag (förmedlingsorgan) är kommunstyrelsen, om ej kommunen beslutar att verksamheten skall handhas av annat kommunalt organ.

3 § Med makar avses i denna förordning de som lever tillsammans, om de är gifta eller tidigare varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn.

Med makar jämställes även man och kvinna som i annat fall än som avses i första stycket lever tillsammans utan att vara gifta, om det ej är uppenbart att samlevnaden ej är av äktenskapsliknande karaktär.

4 § Med barnfamilj avses i denna förordning makar eller annan person (ensamstående) med barn under aderton år som helt eller delvis försörjes inom familjen.

Med barn som avses i första stycket jämställes i denna förordning fosterbarn som sedan minst sex månader vistas i familjen samt den bidragssökandes barnbarn under aderton år som stadigvarande bor hos denne.

Med barnfamilj avses även makar eller ensamstående med barn som har fyllt aderton år, om barnet är särskolpliktigt enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och helt eller delvis försörjes inom familjen samt ej uppbär bostadsbidrag enligt lagen (1962:392) om hustrutillägg till folkpension och om bostadsbidrag till folkpensionär.

Förutsättningar för bostadsbidrag

5 § Bostadsbidrag utgår till

1. barnfamilj
2. ensamstående som har fyllt aderton år
3. makar utan barn som avses i 4 §, om minst en av makarna har fyllt aderton år.

Bostadsbidrag utgår endast om barnfamilj, ensamstående eller makar som avses i första stycket har egen bostad.

6 § Har ensamstående som avses i 5 § första stycket 2 eller make som avses i 5 § första stycket 3 folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension eller uppbär hustru hustrutillägg enligt lagen (1962:392) om hustrutillägg till folkpension och om bostadsbidrag till folkpensionär, utgår bostadsbidrag enligt denna förordning endast om detta överstiger bidrag som kan utgå enligt nämnda lag. I fall som avses i 5 § första stycket 3 skall därvid jämförelse ske med det sammanlagda belopp som kan utgå till båda makarna.

Inkomstberäkning m m

7 § Till grund för beräkning av bostadsbidrag lägges sökandens till statlig inkomstskatt taxerade inkomst för året före bidragsåret. Uppbär sökanden studiestöd eller stipendium, skall sådant stöd eller stipendium läggas till den taxerade inkomsten.

I fråga om makar lägges deras sammanlagda taxerade inkomst och deras sammanlagda studiestöd och stipendium till grund för beräkningen av bostadsbidragets storlek.

Om det sammanlagda avdraget för underskott i förvärvskälla vid taxeringen överstiger 4 000 kronor, lägges det överskjutande beloppet till inkomsten.

8 § Om makar eller ensamstående samt barn, som avses i 4 § har en sammanlagd förmögenhet som överstiger 75 000 kronor, lägges en femtedel av det överskjutande beloppet, avrundad till närmast lägre 200-tal kronor, till inkomsten enligt 7 §.

9 § Har sökandens eller, i fall som avses i 7 § andra stycket, makarnas sammanlagda inkomst ökat eller minskat väsentligt i förhållande till inkomsten beräknad enligt 7 och 8 §§, skall till grund för beräkning av bostadsbidrag läggas en beräknad bidragsgrundande inkomst för det kalenderår som bidraget skall avse.

10 § Kommunen får besluta att bostadskostnad som överstiger belopp som anges i 23 § andra stycket ej skall beaktas vid beräkning av den kostnad som skall läggas till grund för bestämmande av bostadsbidrag. Föreligger särskilda skäl, kan länsbostadsnämnden medge att lägre belopp

än som följer av 23 § andra stycket får tillämpas.

I övrigt skall bostadskostnadens storlek beräknas på sätt som bostadsstyrelsen föreskriver.

11 § Är bostadskostnaden oskäligt hög med hänsyn till bostadskostnadsläget på orten, skall hänsyn till detta tagas vid beräkning av den bostadskostnad som skall läggas till grund för bestämmande av bostadsbidrag. Detsamma gäller, om bostaden disponeras även av annan person än som avses i 5 §.

Förmedlingsorganet skall låta besiktiga bostaden, om det är nödvändigt.

Beräkning av bostadsbidragets storlek m m

12 § Bostadsbidragets storlek bestämmes på grundval av ett belopp som motsvarar 80 procent av den årliga bostadskostnaden, beräknad enligt 10 och 11 §§. För barnfamilj skall sådan kostnad alltid anses uppgå till minst 4 800 kr.

Vid bestämmande av bostadsbidrag till barnfamilj lägges till belopp som avses i första stycket ett belopp om 900 kronor för varje barn.

13 § Bostadsbidrag utgår med belopp som avses i 12 § minskat med,

1. för barnfamiljer, 14 procent av den del av inkomsten, beräknad enligt 7–9 §§, som ligger mellan 0 och 50 000 kr och 20 procent av inkomsten över 50 000 kr, dock minst med 1 400 kr, samt
2. för ensamstående och makar utan barn som avses i 4 §, 14 procent av den del av samma inkomst som ligger mellan 0 och 33 000 kr och med 20 procent av inkomsten över 33 000 kr, dock minst med 1 400 kr.

Vid reducering enligt första stycket avrundas inkomsten till närmaste 200-tal kr.

14 § Om det är uppenbart att behov av bostadsbidrag ej föreligger får länsbostadsnämnden besluta att bidrag ej skall utgå, även om villkoren för rätt till bostadsbidrag är uppfyllda.

Om förmedlingsorganet finner att första stycket bör tillämpas, skall länsbostadsnämnden underrättas om det.

15 § Vid beräkning av bostadsbidragets storlek för månad avrundas månadsbelopp, som slutar på öretal, uppåt till närmaste hela krontal. Bostadsbidrag som understiger tjugo kronor i månaden bortfaller.

16 § Bostadsbidrag utgår från och med månaden närmast efter den månad då rätt till bidrag uppkommit. Bostadsbidrag får dock aldrig utgå för tid före det kalenderår då ansökan gjordes och ej heller för längre tid tillbaka än tre månader före den månad då ansökan gjordes.

17 § Bostadsbidrag beviljas för högst ett kalenderår i taget.

Ökar eller minskar antalet barn, som avses i 4 §, eller har sådan ändring av inkomsten skett som avses i 9 §, skall bostadsbidrag utgå med det nya beloppet eller upphöra att utgå från och med månaden närmast efter den då förändringen skedde.

Andra stycket äger motsvarande tillämpning vid flyttning till annan bostad eller vid sådan ändring av familjeförhållandena som har betydelse för rätten till bostadsbidrag.

18 § Rätten att uppbära bostadsbidrag tillkommer sökanden. I fråga om makar som lever tillsammans tillkommer rätten makarna gemensamt.

Förfarande

19 § Ansökan om bostadsbidrag skall göras hos förmedlingsorganet.

20 § Frågan om bostadsbidrag prövas, om ej annat är föreskrivet, av förmedlingsorganet.

21 § Bostadsbidrag utbetalas månadsvis av förmedlingsorganet. Understiger månadsbeloppet trettio kronor, får utbetalningen dock ske halvårsvis om förmedlingsorganet finner det lämpligt.

Har bostadsbidrag ej lyfts före utgången av kalenderåret efter det, under vilket bidraget förfallit till betalning, är det förverkat.

22 § Bostadsbidrag utbetalas till den som enligt 18 § har rätt att uppbära bidraget. I fråga om makar utbetalas bidraget till den av makarna som anges i ansökningen.

Bostadsbidrag får utbetalas till annan än den som anges i första stycket, om den eller de som enligt 18 § är berättigade att uppbära bidraget begär det.

Dröjer hyresgäst med betalning av hyra på sätt som avses i 12 kap 42 § första stycket 1. jordabalken vid två på varandra följande förfallodagar, kan dock förmedlingsorganet under tolv månader framåt utbetala bostadsbidraget till hyresvärden, om denne begär det och särskilda skäl ej föranleder annat.

Statsbidrag

23 § Statsbidrag utgår till kommunen med . . . procent av kostnaderna för bostadsbidrag enligt denna förordning.

Vid beräkning av statsbidraget beaktas ej bostadskostnad som överstiger följande belopp, nämligen för

hushåll utan barn	700 kronor/månad
hushåll med ett barn	800 kronor/månad
hushåll med två barn	950 kronor/månad
hushåll med tre barn	1 050 kronor/månad
hushåll med fyra eller flera barn	1 150 kronor/månad.

Med hushåll avses såväl ensamstående som makar.

Om särskilda skäl föreligger, kan länsbostadsnämnden medge undantag från bestämmelserna i andra stycket.

24 § Statsbidrag utgår för kalenderår i efterskott.

Ansökan om statsbidrag göres varje år hos länsbostadsnämnden inom tid, som bostadsstyrelsen bestämmer, och skall avse bostadsbidrag som utbetalats under det sist förflutna kalenderåret.

25 § Fråga om statsbidrag prövas av länsbostadsnämnden. Har kommunen tidigare fått för högt statsbidrag, göres avdrag för vad som utbetalats för mycket.

På statsbidrag som avses i 24 § första stycket får länsbostadsnämnden bevilja förskott månadsvis efter särskild ansökan.

Statsbidrag och förskott utbetalas av bostadsstyrelsen.

Övriga bestämmelser

26 § Det åligger den som uppbär bostadsbidrag att i den utsträckning bostadsstyrelsen föreskriver upplysa förmedlingsorganet, när det inträffat omständigheter som har betydelse för rätten till bidrag.

27 § Har någon obehörigen uppburit bostadsbidrag och har han insett eller skäligen bort inse detta, skall han återbetala vad han erhållit för mycket. Fråga om återbetalningsskyldighet prövas av förmedlingsorganet.

Är någon återbetalningsskyldig enligt första stycket får vid senare utbetalning till honom skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som utgått för mycket. Fullgöres ej återbetalningsskyldigheten på sätt som sagts nu, skall förmedlingsorganet vidta de åtgärder som behövs för att driva in fordringen.

28 § Fordran på bostadsbidrag får ej överlåtas eller utmätas.

29 § Talan mot förmedlingsorganets beslut i fråga som avses i denna förordning föres hos länsbostadsnämnden genom besvär.

Talan mot länsbostadsnämndens beslut i besvärsärende enligt första stycket och i fråga som enligt denna förordning skall prövas av nämnden föres hos bostadsstyrelsen genom besvär.

Mot bostadsstyrelsens beslut får talan ej föras.

30 § Föreskrifter för verkställighet av denna förordning meddelas av bostadsstyrelsen.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1977, om ej annat följer av vad som sägs nedan.
2. Under tiden från ikraftträdandet till utgången av år 1980 gäller bestämmelserna i 13 § första stycket 1 endast makar med barn som avses i 4 §. Under nämnda tid skall i fråga om bostadsbidrag till

ensamstående med barn gälla följande.

I fråga om beräkning av bostadsbidrag som avser år 1977 skall beloppet enligt 12 § reduceras med 10 procent av den del av inkomsten, beräknad enligt 7–9 §§, som ligger mellan 0 och 26 000 kronor, med 14 procent av inkomsten mellan 26 000 och 50 000 kronor samt med 20 procent av inkomsten över 50 000 kronor, dock minst med 1 000 kronor. I fråga om bostadsbidrag som avser åren 1978–1980 skall den del av reduktionen som belöper på inkomsten mellan 0 och 26 000 kronor för vart och ett av dessa år höjas med en procentenhet. Den sammanlagda reduktionen av beloppet enligt 12 § skall i sådant fall uppgå till minst 1 100 kronor år 1978 och till minst 1 200 respektive 1 300 kronor åren 1979 och 1980.

3. Kungörelsen (1968:425) om statliga bostadstillägg till barnfamiljer och kungörelsen (1973:379) om statskommunala bostadstillägg skall upphöra att gälla vid utgången av år 1976. Kungörelsen om statskommunala bostadstillägg skall dock tillämpas även efter nämnda tidpunkt i sådant fall då bostadstillägg vid utgången av år 1976 utgår på grund av bestämmelserna i 2 § andra stycket kungörelsen.

2 Kommentarer

Förordningen om bostadsbidrag m m är avsedd att ersätta dels kungörelsen (1968:425) om statliga bostadstillägg till barnfamiljer, dels kungörelsen (1973:379) om statskommunala bostadstillägg.

Kommentarer lämnas endast till de paragrafer där ändringen i förhållande till nuvarande regler inte enbart är av formell natur.

1 §

Förslaget innebär att kommunen i likhet med nu gällande bestämmelser äger rätt att bestämma om bostadsbidrag skall utgå i kommunen eller ej. Har kommunen beslutat att bostadsbidrag skall ges, utgår statsbidrag endast under förutsättning att bostadsbidrag beviljas enligt bestämmelserna i förordningen.

3 §

Enligt *gällande regler* skall med makar jämställas dels – efter mönster av skattelagstiftningens regler om samtaxering – man och kvinna som utan att vara gifta lever tillsammans, om de tidigare varit gifta med varandra eller gemensamt har eller har haft barn, dels man och kvinna som i annat fall än nyss sagts lever tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden utan att vara gifta om de i ansökningen om bostadstillägg uppger att de har gemensamt hushåll.

Bostadsbidragets storlek är beroende av om sökande skall anses som ensamförsörjare eller jämställas med makar. Både inkomstprövningen och beräkningen av bostadskostnadens storlek påverkas av detta.

För den grupp ogifta sammanboende som jämställs med makar läggs

inkomsterna samman och bostadstillägget beräknas på grundval av den totala bostadskostnaden. Sammanboende som inte jämställs med makar betraktas som två hushåll. Varje hushålls inkomst betraktas för sig. Den bostadskostnad som läggs till grund för beslutet om bostadstillägg reduceras antingen med halva beloppet, vilket i regel sker när bostaden innehas gemensamt, eller med ett lägre belopp, som skall anses motsvara inneboendes del i bostaden. Till den av parterna som inte äger eller har nyttjanderätt till bostaden utgår i princip inte något statskommunalt bostadstillägg, eftersom en förutsättning för sådant tillägg är att sökanden har egen bostad.

Om den sammanlagda inkomsten är låg är det fördelaktigt att jämställas med makar eftersom den totala bostadskostnaden då läggs till grund för bidraget. Är däremot den sammanlagda inkomsten hög kan det från sökandenas synpunkt i vissa fall vara mer fördelaktigt att betraktas som två hushåll.

Förslaget innebär att med sammanlevande makar skall jämställas sammanboende man och kvinna som i annat fall än som avses i 3 § första stycket lever tillsammans utan att vara gifta, om de inte kan styrka att de inte har någon hushållsgemenskap. De sammanboende förutsätts alltså ha gemensamt hushåll om inte annat kan visas.

Angående den närmare motiveringen till förslaget hänvisas till avsnitt 11.2.5.

4 §

Enligt *nuvarande regler* utgår statligt bostadstillägg till familj med barn under 17 år. Statskommunalt bostadstillägg utgår till familj med barn under 17 år men kan fortsätta att utgå för barn över 17 år som uppbär förlängt barnbidrag eller studiehjälp, under förutsättning att familjen hade statskommunalt bostadstillägg när barnet fyllde 17 år. Bestämmelsen innebär m h t studiehjälpens utformning att statskommunalt bostadstillägg kan utgå för barn som uppnått 19 års ålder.

Enligt *förslaget* skall åldersgränsen för bostadsbidrag vara 18 år. Ett motiv för att på så sätt ändra åldersgränsen för bostadsbidrag till barnfamiljer är att få bort skillnaderna i bidrag mellan familjer där barnen studerar och familjer där barnen förvärvsarbetar eller fortsätter utbildningen utan studiehjälp efter 17 år.

Den föreslagna höjningen av åldersgränsen till 18 år minskar de negativa effekterna av att särskild hänsyn inte skall tas till fall där barnet studerar efter 17 års ålder. För att ytterligare minska olägenheterna för berörda grupper har en särskild övergångsbestämmelse föreslagits för de familjer som vid utgången av år 1976 uppbär statskommunalt bostadstillägg för barn som har fyllt 17 år.

Som förutsättning för bostadsbidrag har i förslaget uppställts krav på egen bostad. Nuvarande regler medger att statligt bostadstillägg utgår till sökande med barn som bor t ex hos sina föräldrar och sålunda saknar egen bostad. En strikt tillämpning av kravet på egen bostad medför att möjligheterna att få bostadsstöd skulle försvinna för denna grupp. I syfte

att förhindra detta har i förslaget tagits in bestämmelser som innebär att far- och morföräldrar kan beviljas bostadsbidrag även för barnbarn som här avses. Bestämmelsen härom har dock vidgats till att gälla alla barnbarn under 18 år som stadigvarande bor hos bidragssökanden, oavsett huruvida vårdnadshavaren till barnet bor kvar hemma eller ej.

Enligt förslaget finns möjlighet att frångå åldersgränsen 18 år när det gäller bostadsbidrag till familjer med utvecklingsstörda ungdomar som är särskolpliktiga enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

Angående de närmare motiven till förslagen hänvisas till avsnitt 11.2.5.

5 §

Enligt nuvarande regler är åldersgränsen för statskommunalt bostadstillägg till ensamstående utan barn 20 år. Gäller ansökan makar skall en av dem ha fyllt 20 år. Om synnerliga skäl föreligger kan undantag från nämnda åldersgräns medges. Sedan myndighetsåldern sänkts från 20 år till 18 år synes inte längre några skäl föreligga att bibehålla 20-årsgränsen. I förslaget har därför åldersgränsen för bidrag till hushåll utan barn sänkts till 18 år.

6 §

Enligt nuvarande regler kan folkpensionär utan barn inte beviljas statskommunalt bostadstillägg. Bestämmelsen har upplevts som orättvis särskilt för pensionärer bosatta i kommuner med lågt kommunalt bostadstillägg till folkpension och pensionärer med folkpension i form av änkepension och förtidspension. Enligt förslaget ges pensionärer möjlighet att få samma bostadsbidrag som icke-pensionärer utan barn.

Angående den närmare motiveringen till förslaget hänvisas till avsnitt 11.2.4.

7 §

Till skillnad från nu gällande bestämmelser föreslås att studiestöd eller stipendium, som sökanden uppbär vid ansökningstillfället eller vid tidpunkten för omprövning av bostadsbidraget, utan reducering skall läggas till den taxerade inkomsten. (Se avsnitt 11.3.)

8 §

Förmögenhetsgränsen föreslås höjd från 50 000 kr till 75 000 kr.

10 §

I 23 § andra stycket har angivits de övre hyresgränser som föreslås gälla vid bestämmande av statsbidragets storlek. I överensstämmelse härmed har i 10 § första stycket tagits in bestämmelser som ger kommunen rätt

att bestämma att bostadskostnad som överstiger dessa gränser inte skall beaktas vid beräkning av den bostadskostnad som skall läggas till grund för bestämmande av bostadsbidrag. Av bestämmelserna följer att kommunen är oförhindrad att bestämma högre gränser än som anges i 23 § andra stycket. Ett sådant beslut medför givetvis inte att de högre gränserna skall tillämpas också vid beräkning av statsbidragets storlek. Under vissa förutsättningar, som kommenteras i anslutning till 23 §, kan länsbostadsnämnden dock medge att de i 23 § andra stycket angivna hyresgränserna höjs.

I vissa fall kan det förekomma att de i 23 § andra stycket angivna hyresgränserna är för höga med hänsyn till hyresläget på orten. För dessa fall har i 10 § första stycket tagits in bestämmelser som ger länsbostadsnämnden möjlighet att medge kommunen att tillämpa lägre gränser än som följer av 23 § andra stycket. Till skillnad mot nuvarande ordning skall beslut härom sålunda inte kunna fattas av kommunen.

11 §

Enligt nu gällande bestämmelser skall bostadskostnaden reduceras, om bostaden innehåller för många rum i förhållande till antalet boende. Kommunen har dock fr o m 1 januari 1975 möjlighet att medge undantag från bestämmelsen, om synnerliga skäl föreligger. Kravet på att bostadskostnaden skall reduceras i dessa fall infördes den 1 april 1972. Bestämmelsen motiverades med att den vid denna tidpunkt genomförda höjningen av övre hyresgränserna skulle kunna leda till en utrymmesstandard som väsentligt översteg de normer som gällde för bostadsbyggnadsplaneringen enligt beslut av 1966 års riksdag.

Bestämmelsen om reducering på grund av för stor bostad föreslås nu slopad.

Angående den närmare motiveringen hänvisas till avsnitt 11.2.5.

13 §

Enligt nuvarande regler börjar avtrappningen m h t inkomsten först vid en inkomst på 26 000 kronor för barnfamiljer och vid 21 000 kronor för hushåll utan barn. Överstiger inkomsten nämnda belopp, reduceras tillägget med 15 % av inkomsten upp till 54 000 kronor. För inkomst därutöver sker reduceringen med 24 %.

Enligt förslaget börjar avtrappningen redan vid en inkomst av noll kronor med en reduktionsfaktor om 14 % upp till en inkomst på 50 000 kr för barnfamiljer och 33 000 kr för hushåll utan barn. För den del av inkomsten som överstiger dessa belopp skall reduceringen ske med 20 %. Reducering skall ske med minst 1 400 kr, dvs alla bidragsbelopp vid inkomster under 10 000 kr blir lika.

Under en övergångstid av fyra år föreslås särskilda bestämmelser beträffande reducering av bostadsbidraget för ensamstående med barn. Det gäller inkomster mellan noll och 26 000 kr. Regler härom har tagits in bland övergångsbestämmelserna.

15 §

Minimibeloppet föreslås höjt från 10 till 20 kr. Härigenom undviks den administrativa belastning som utbetalning av småbelopp innebär för kommunerna.

16 §

Enligt nuvarande regler får bostadstillägg inte utgå för längre tid tillbaka än ett år jämte det kvartal då tillägg söks. Bestämmelsen innebär att en ansökan kan omfatta två kalenderår. Nu föreslås att bostadsbidrag inte skall få utgå för längre tid tillbaka än tre månader och att bidrag inte får avse någon del av föregående kalenderår.

Förslaget innebär även att bostadsbidrag kan börja utgå redan månaden efter den då rätten till bidrag uppkommit. Enligt nuvarande bestämmelser utgår bidraget först kvartalet efter det att rätt till bidrag uppkommit.

17 §

Förändring av bostadsbidraget på grund av ändring av antalet bidragsberättigade barn, av inkomst- eller av familjeförhållanden föreslås ske månadsvis i stället för som f n kvartalsvis. Bestämmelserna för dessa fall kommer därmed att överensstämma med vad som nu gäller när bidragstagaren byter bostad.

22 §

Enligt nuvarande regler kan förmedlingsorganet, om hyresgäst dröjer med att betala hyra vid två på varandra följande förfallodagar, efter framställning av hyresvärden, besluta att tillägget under viss tid framåt skall utbetalas till denne. Denna bestämmelse gäller endast beträffande det statskommunala tillägget. Beträffande det statliga tillägget finns en bestämmelse som innebär att länsbostadsnämnden eller, efter nämndens bemyndigande, förmedlingsorganet äger besluta att tillägget skall utbetalas till annan lämplig person eller till kommunen att användas till familjens bästa, om det föreligger synnerliga skäl.

De nu föreslagna bestämmelserna överensstämmer med vad som f n gäller beträffande det statskommunala tillägget.

23 §

Förslaget innebär att nuvarande nedre hyresgränser, som är olika för makar och ensamstående, slopas. Bostadsbidraget skall sålunda beräknas med utgångspunkt i hela bostadskostnaden upp till övre hyresgränsen. De övre hyresgränserna föreslås bli höjda. Genom förslaget till ändrade utrymmesnormer blir dessa gränser lika för ensamstående och makar.

Förslaget innebär vidare att länsbostadsnämnd kan, om särskilda skäl

föreligger, medge statsbidrag för bostadsbidrag som är baserade på en bostadskostnad som är högre än de i andra stycket angivna hyresgränserna. Av vad som har anförts i avsnitt 11.2.5 framgår att undantagsbestämmelsen kan tillämpas vid beviljande av bostadsbidrag dels till sökande med handikapp eller handikappad familjemedlem, dels till föräldrar som inte har sina barn stadigvarande hos sig.

Som har anmärkts under 10 § får kommunen inte besluta att tillämpa lägre övre hyresgränser än som anges i 23 §. Sådant beslut förutsätter medgivande av länsbostadsnämnd.

Bilaga 16 Lagändring om bostadsbidrag till folkpensionär samt kommentarer

1. Lagändring

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1962:392) om hustrutillägg och kommunalt bostadstillägg till folkpension

Härigenom förordnas

dels att rubriken till lagen skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i 3, 4, 6, 7, 8, 14 och 15 §§ orden "kommunalt bostadstillägg" eller pluralform därav skall bytas ut mot "bostadsbidrag till folkpensionär",

dels att 2 § skall ha nedan angivna lydelse.

Lag om hustrutillägg till folkpension och om bostadsbidrag till folkpensionär

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Kommunalt bostadstillägg *skall, där kommun så beslutat, utgå* till den, som åtnjuter folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension och är mantalsskriven inom kommunen, eller till där mantalsskriven hustru som åtnjuter hustrutillägg.	Bostadsbidrag till folkpensionär *utgår* till den, som åtnjuter folkpension i form av ålderspension, förtidspension eller änkepension och är mantalsskriven inom kommunen, eller till där mantalsskriven hustru som åtnjuter hustrutillägg. *Bostadsbidrag som nu avses utgår dock ej till den, som åtnjuter bostadsbidrag enligt 6 § förordningen (1975:000) om bostadsbidrag m m.*
Kommunalt bostadstillägg utgår enligt de grunder kommunen be-	*Om ej annat följer av 4 §, skall bostadsbidrag enligt första stycket*

[1] Senaste lydelse 1974:786.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
stämmer. Avvikelse från vad i 4 och 5 §§ stadgas må dock icke äga rum, och för rätt till *kommunalt bostadstillägg* må ej fordras viss tids bosättning inom kommunen eller uppställas annat därmed jämförligt villkor. Regeringen äger meddela föreskrifter angående det högsta belopp som må utgå i *kommunalt bostadstillägg* för pensionsberättigad, som är bosatt i ålderdomshem eller därmed likställt hem.	*utgå med minst fyratusenåttahundra kronor eller, om bostadskostnaden är lägre, med belopp som motsvarar denna kostnad. I övrigt utgår bostadsbidrag till folkpensionär* enligt de grunder kommunen bestämmer. Avvikelse från vad i 4 och 5 §§ stadgas må dock icke äga rum, och för rätt till *bostadsbidrag till folkpensionär* må ej fordras viss tids bosättning inom kommunen eller uppställas annat därmed jämförligt villkor. *Föreskrifter om beräkning av bostadskostnad meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.* Regeringen äger meddela föreskrifter angående det högsta belopp som må utgå i *bostadsbidrag* för pensionsberättigad, som är bosatt i åldersdomshem eller därmed likställt hem.
Om kommuns beslut rörande *kommunalt bostadstillägg* skola riksförsäkringsverket och den allmänna försäkringskassa, inom vars verksamhetsområde kommunen är belägen, ofördröjligen underrättas.	Om kommuns beslut rörande *bostadsbidrag till folkpensionär* skola riksförsäkringsverket och den allmänna försäkringskassa, inom vars verksamhetsområde kommunen är belägen, ofördröjligen underrättas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977. Äldre bestämmelser tillämpas dock i fråga om kommunalt bostadstillägg som avser tid före ikraftträdandet.

2. Kommentarer

Ändringarna av lagens rubrik och i 3, 4, 6, 7, 8, 14 och 15 §§ betingas av vårt förslag att benämningen bostadsbidrag skall ersätta den nuvarande beteckningen kommunalt bostadstillägg. Formella ändringar som följer av namnbytet erfordras också i vissa andra författningar, bl a i lagen (1962:381) om allmän försäkring, lagen (1969:205) om pensionstillskott och kommunalskattelagen (1928:370). Vi har emellertid här begränsat oss till huvudförfattningen. Övriga berörda författningar får ändras i lämpligt sammanhang.

2 §

I denna paragraf har införts bestämmelser som sammanhänger med de förslag om ändringar av de kommunala bostadstilläggen, vilka närmare redovisas i avsnitt 11.2.4.

Den nuvarande bestämmelsen i första stycket om att varje kommun själv skall besluta om införande av kommunalt bostadstillägg har fått utgå. Eftersom sådant bostadstillägg i realiteten utges i samtliga kommuner sedan år 1962 får denna ändring ingen praktisk betydelse, men den har ansetts motiverad mot bakgrund av de föreslagna bestämmelserna om en grundnivå för bostadsbidragen till folkpensionärer.

I första stycket har vidare införts en bestämmelse som hänger samman med förslaget om att pensionärer, som inte har vårdnaden om minderåriga barn, skall kunna bli berättigade till bostadsbidrag till hushåll utan barn i stället för bostadsbidrag till folkpensionärer. En förutsättning härför skall vara att det förstnämnda bidraget kan utgå med högre belopp. I sådana fall skall pensionären helt föras över till systemet för bostadsbidrag till hushåll utan barn, så länge denna bidragsform är den förmånligaste.

Kommunerna beslutar f n själva om konstruktionen av och beloppsgränsen för kommunalt bostadstillägg. Vårt förslag om att bostadsbidraget till folkpensionärer inte får understiga 400 kr per månad, före avdrag för pensionärens inkomst, har föranlett ändring i andra stycket. För att erhålla ett bostadsbidrag på 400 kr per månad måste dock pensionärens bostadskostnad uppgå till lägst detta belopp. Om bostadskostnaden är lägre än så, skall bidragets maximibelopp utgöras av denna kostnad. Som framgår av förslagen i kapitel 11 skall det emellertid finnas kvar en möjlighet för kommunerna att besluta om en regel att bostadsbidrag till dem, vilkas bostadskostnad understiger en viss nivå eller inte kan bestämmas, får utges med ett mindre generellt bidragsbelopp. Denna konstruktion, som nu tillämpas av flera kommuner, har administrativa fördelar. Kommunen bör själv få bedöma på vilken nivå under 400-kronorsgränsen detta generella belopp i förekommande fall bör läggas. Föreskrifterna om beräkning av bostadskostnaden bör utformas med hänsyn härtill. Bestämmelserna i andra stycket ger utrymme för kommunerna att själva besluta om utformningen av bidraget till den del det överstiger 400-kronorsnivån. Detta kan exempelvis innebära att den nuvarande konstruktionen med minimistandardutfyllnad, som finns i ett par kommuner, kan bibehållas.

Andra stycket har vidare kompletterats med en bestämmelse som grundar sig på vårt förslag om att beräkning av bostadskostnader, vari inbegrips också fördelningen av dessa mellan hushållsmedlemmar, skall ske på enhetligt sätt i alla kommuner.

Övriga ändringar i paragrafen betingas av att benämningen på bidragsformen föreslås ändrad.

Statens offentliga utredningar 1975

Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
5. Bättre bosättning för flera. S.
6. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. U.
7. Framtida studerandehälsovård. U.
8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
9. Individen och skolan. U.
10. Rörlig pensionsålder. S.
11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
12. Totalfinansiering. B.
13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
14. Konstnärerna i samhället. U.
15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
16. Kriminalvårdens nämnder. Ju.
17. Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. B.
18. Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. Kn.
19. Konsumentskydd på låsområdet. H. (Utkommer hösten 1975)
20. Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. Ju.
21. Pensionsförsäkring. Fi.
22. Lag om allmänna handlingar. Ju.
23. JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. R.
24. Tre sociologiska rapporter. Ju.
25. Å jour. Om journalistutbildning. U.
26. Forskningsråd. U.
27. Politisk propaganda på arbetsplatser. A.
28. Program för ljud och bild i utbildningen. U.
29. Medborgerliga fri-och rättigheter i vissa länder. Ju.
30. Barnens livsmiljö. S. (Utkommer hösten 1975)
31. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. S. (Utkommer hösten 1975)
32. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. S. (Utkommer hösten 1975)
33. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. S. (Utkommer hösten 1975)
34. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. S. (Utkommer hösten 1975)
35. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. S. (Utkommer hösten 1975)
36. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. S. (Utkommer hösten 1975)
37. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. S. (Utkommer hösten 1975)
38. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. S. (Utkommer hösten 1975)
39. Statsbidrag till kommunerna. Fi.
40. Trafikolyckor och statistik. K.
41. Kommunal demokrati. Kn.
42. Kommunal demokrati. Sammanfattning. Kn.
43. Kvinnor i statlig tjänst. Fi.
44. Etablering av miljöstörande industri. B.
45. Vidareutbildning i internationell marknadsföring. H.
46. Kommunal organisation och information. Kn.
47. Kollektivtrafik i tätort. K.
48. Kollektivtrafik i tätort. Bilagor. K.
49. Massmediegrundlag. Ju.
50. Internationella koncerner i industriländer. I.
51. Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. B.

KUNGL. BIBL.
- 1 SEP 1975
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1975

Systematisk förteckning

Riksdagen

JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. [23]

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]
Kriminalvårdens nämnder. [16]
Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. [20]
Lag om allmänna handlingar. [22]
Tre sociologiska rapporter. [24]
Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. [29]
Massmediegrundlag. [49]

Socialdepartementet

Bättre bosättning för flera. [5]
Rörlig pensionsålder. [10]
Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]
Barnmiljöutredningen. 1. Barnens livsmiljö. [30] (Utkommer hösten 1975) 2. Samhället och barns utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 1. [31] (Utkommer hösten 1975) 3. Barns hälsa. Barnmiljöutredningens rapport 2. [32] (Utkommer hösten 1975) 4. Barns uppfostran och utveckling. Barnmiljöutredningens rapport 3. [33] (Utkommer hösten 1975) 5. Förskolan, skolan och fritiden. Barnmiljöutredningens rapport 4. [34] (Utkommer hösten 1975) 6. Barnfamiljernas ekonomi. Barnmiljöutredningens rapport 5. [35] (Utkommer hösten 1975) 7. Barnen och den fysiska miljön. Barnmiljöutredningens rapport 6. [36] (Utkommer hösten 1975) 8. Barn och föräldrars arbete. Barnmiljöutredningens rapport 7. [37] (Utkommer hösten 1975) 9. Barnkultur. Barnmiljöutredningens rapport 8. [38] (Utkommer hösten 1975)

Kommunikationsdepartementet

Trafikolyckor och statistik. [40]
Utredningen om kollektivtrafik i tätorter. 1. Kollektivtrafik i tätort. [47] 2. Kollektivtrafik i tätort. Bilagor. [48]

Finansdepartementet

Svensk press. Tidningar i samverkan. [11]
Pensionsförsäkring. [21]
Statsbidrag till kommunerna. [39]
Kvinnor i statlig tjänst. [43]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté., 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2] 2. Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]
Utredningen om skolan, staten och kommunerna.
1. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. [6] 2. Individen och skolan. [9]
Framtida studerandehälsovård. [7]
Konstnärerna i samhället. [14]
Å jour. Om journalistutbildning. [25]
Forskningsråd. [26]
Program för ljud och bild i utbildningen. [28]

Handelsdepartementet

Konsumentskydd på låsområdet. [19] (Utkommer hösten 1975)
Vidareutbildning i internationell marknadsföring. [45]

Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]
Politisk propaganda på arbetsplatser. [27]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]
Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. [17]
Etablering av miljöstörande industri. [44]
Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Bostadsförsörjning och bostadsbidrag. [51]

Industridepartementet

Internationella koncerner i industriländer. [50]

Kommundepartementet

Kommunal rösträtt för invandrare. [15]
Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. [18]
Utredningen om den kommunala demokratin. 1. Kommunal demokrati. [41] 2. Kommunal demokrati. Sammanfattning. [42] 3. Kommunal organisation och information. [46]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Nordisk utredningsserie (Nu) 1975

Kronologisk förteckning

1. Nordisk överenskommelse om förmåner vid sjukdom, havandeskap och barnsbörd
2. Peruskoulu pohjoismaissa
3. Litteratur om nordiskt samarbete
4. Nordisk kommunal rösträtt och valbarhet
5. Bötesstraffet

KUNGL. BIBL.
- 1 SEP 1975
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

KUNGL. BIBL.
- 1 SEP 1975
STOCKHOLM

ISBN 91-38-02427-6