

# BOSTADS KOMMITTÉNS



## DEL BETÄNKANDE SAMMAN

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden



## TÄTTNING

Betänkande av bostadskommittén

# SOU

1984:34



# BO



# STADS KOMMITTÉNS



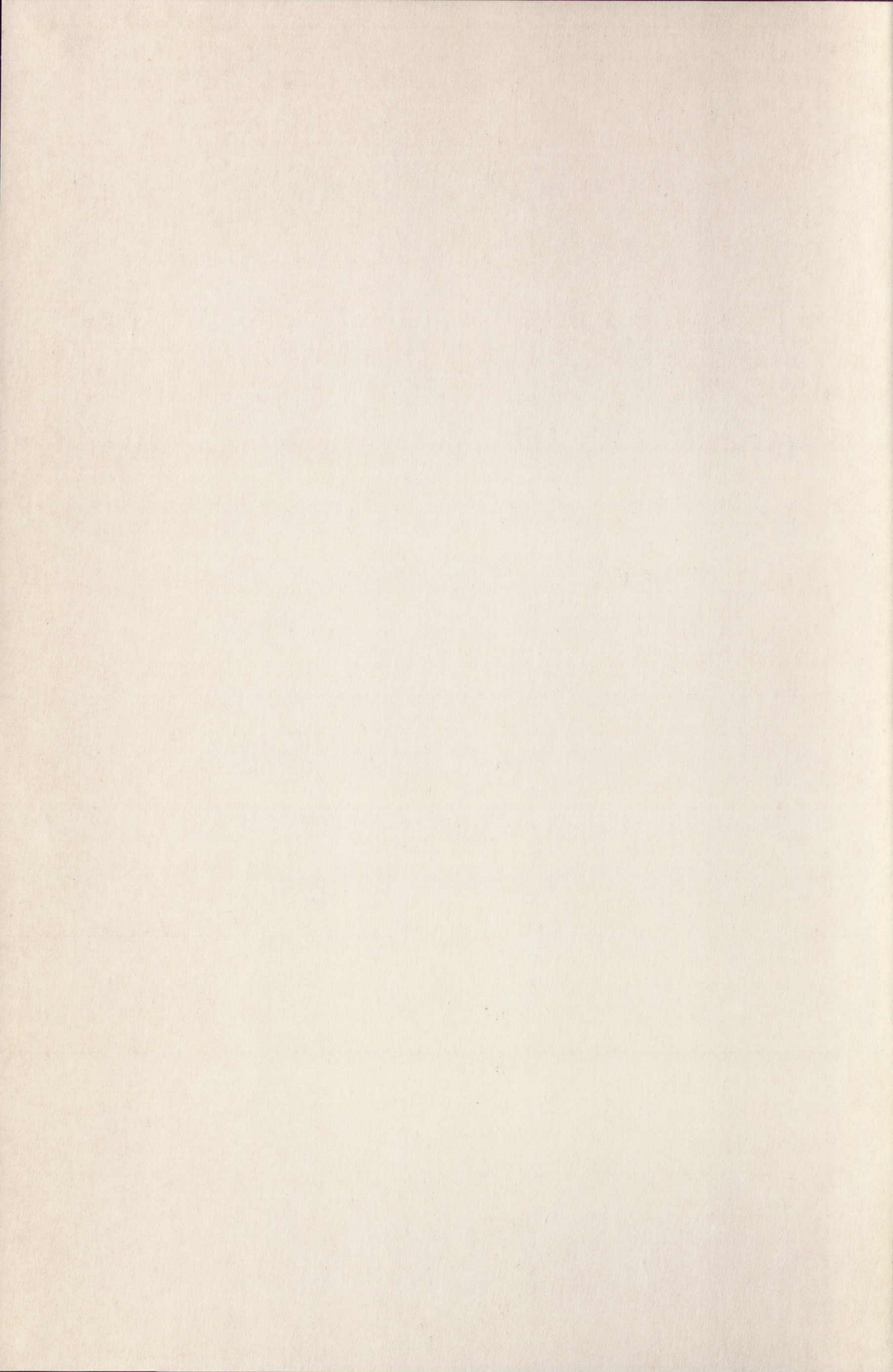
# DEL BETÄNKANDE SAMMAN FATTNING

Betänkande av bostadskommittén

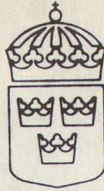
SOU

1984:34









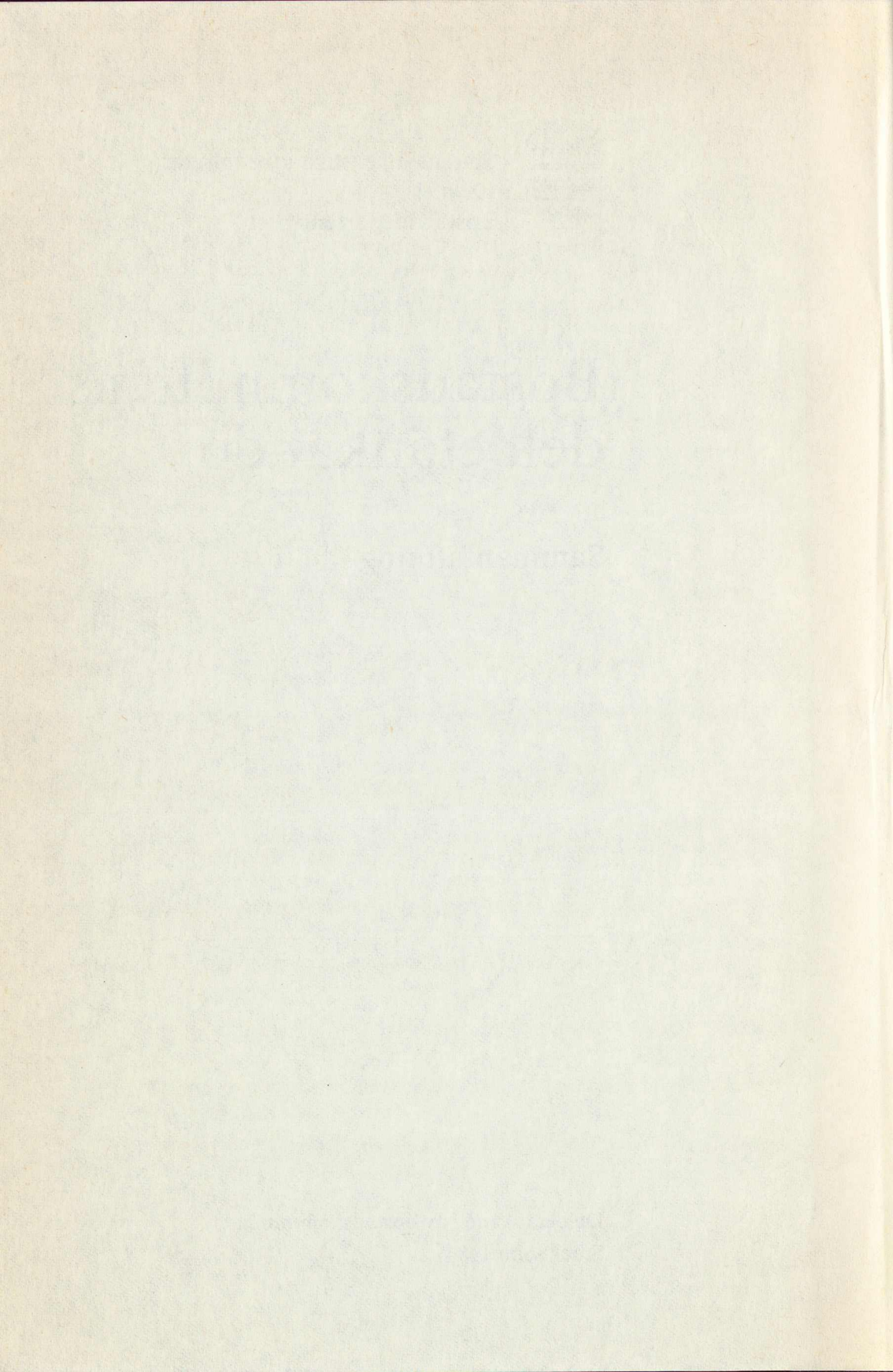
Statens offentliga utredningar  
1984:34  
Bostadsdepartementet

# Bostadskommitténs delbetänkande

Sammanfattning

Delbetänkande av bostadskommittén  
Stockholm 1984







Till statsrådet och chefen för bostadsdepartementet

Genom beslut den 2 december 1982 bemyndigade regeringen chefen för bostadsdepartementet att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att göra en översyn av bostadspolitiken. Genom beslut den 19 januari 1984 har kommittén meddelats tilläggsdirektiv som innebär att kommittén befriades från den del av utredningsuppdraget som avser de äldres och handikappades boendeförhållanden.

Till ledamöter från den 1 januari 1983 utsågs landshövding Lennart Sandgren, riksdagsledamöterna Tore Claeson (vpk), Rolf Dahlberg (m), Kerstin Ekman (fp), Maj-Lis Landberg (s), Kjell A. Mattsson (c), Christer Nilsson (s) och Kjell Nilsson (s) samt kommunalråd Hans Rode (s). Lennart Sandgren förordnades att vara ordförande.

En förteckning över kommitténs sakkunniga, experter i en referensgrupp och övriga experter samt dess sekretariatspersonal bifogas.

Kommittén har tagit namnet bostadskommittén.

Chefen för bostadsdepartementet har genom beslut den 28 juni 1983 överlämnat remissammanställning över bostadsbidragskommitténs betänkande (SOU 1982:58) för beaktande i utredningsarbetet. Regeringen har genom beslut den 11 augusti 1983 överlämnat riksdagens skrivelse av den 14 april 1983 med hemställan enligt civilutskottets betänkande CU 1982/83:22 att beaktas i kommitténs arbete vad avser ungdomens boendesituation. Denna fråga har sedermera övertagits av en arbetsgrupp inom bostadsdepartementet. Vi har avgivit yttrande över stadsförnyelsegruppens betänkande "Bättre bostäder" (Ds Bo 1983:2).

Vi får härmed överlämna vårt delbetänkande, som består av tre delar nämligen Sammanfattning, Del 1 och Del 2. Delbetänkandet innehåller beskrivningar av utvecklingen och läget inom bostadsområdet, prognoser över den framtida bostadsefterfrågan och bostadsproduktionen, analyser över olika alternativ för bostadsfinansiering och bostadsbidrag, utgångspunkter för en social bostadspolitik samt en redogörelse över förutsättningarna för reformer inom bostadsbeskattningen.



Vi återkommer med förslag i ett senare betänkande.

Som underlag för våra överväganden har vi låtit utföra ett antal undersökningar. En förteckning över rapporter med anledning av dessa undersökningar bifogas.

Till betänkandet är fogade reservationer och yttranden.

Reservationer har avgetts av ledamöterna Rolf Dahlberg, Kerstin Ekman och Kjell A. Mattsson.

Särskilt yttrande har avgivits av ledamöten Tore Claeson samt av ledamöterna Rolf Dahlberg, Kerstin Ekman och Kjell A. Mattsson gemensamt.

Särskilda yttranden har vidare avgivits av experterna i bostadskommitténs referensgrupp Jan Bröms, Ingvar Fridell, Jan Kielland, Mirja Kvaavik-Bartley, Torsten Landgren, Pär Svanberg och Per Tornée. I en gemensam skrivelse har Sture Hollmann, Karin Lund, Gunnar Lundberg, Rolf Trodin och Monika Wikman motiverat att de ej avgivit något särskilt yttrande.

Stockholm den 6 juni 1984

Lennart Sandgren

Tore Claeson

Rolf Dahlberg

Kerstin Ekman

Maj-Lis Landberg

Kjell A. Mattsson

Christer Nilsson

Kjell Nilsson

Hans Rode

/Erwin Mildner

## SAKKUNNIGA, EXPERTER OCH SEKRETARIAT

Sakkunniga:

## Förordnande

Departementsråd Per Anclow	1 mars 1983- 21 september 1983
Departementsråd Ingrid Dalén	1 mars 1983
Byråchef Magnus Elison	1 mars 1983
Utredningssekreterare Ingemar Färm	1 mars 1983
Generaldirektör Lennart Holm	1 mars 1983
Bitr. skattedirektör Lars Malmberg	1 mars 1983
Departementsråd Lars Mathlein	1 mars 1983- 30 juni 1983
Sakkunnig Ants Nuder	1 mars 1983
Departementssekreterare Ingvar Persson	1 mars 1983
Kammarrättsassessor Curt Rispe	22 september 1983
Departementssekreterare Karin Ståhlberg	1 juli 1983

Experter i bostadskommitténs referensgrupp:

Utredningschef Jan Bröms	1 mars 1983
Fru Lillie Dahlberg	1 februari 1984
Assistent Einar Dickson	1 mars 1983- 31 januari 1984
Förbundsordförande Ingvar Fridell	1 mars 1983
Ombudsman Sture Hollmann	1 mars 1983
Avdelningsdirektör Jan Kielland	1 mars 1983
Verkställande direktör Mirja Kvaavik-Bartley	20 april 1983
Regionchef Torsten Landgren	1 mars 1983
2:e förbundsordförande Stig Landqvist	1 mars 1983- 31 december 1983
Sekreterare Irene Lindström	1 juni 1983
Sekreterare Karin Lund	1 mars 1983
Socialombudsman Gunnar Lundberg	1 mars 1983
Länshandikappråd Inge-Britt Lundin	1 maj 1984
Sekreterare Ing-Gerd Robertson	1 mars 1983- 31 maj 1983
Arkitekt Kerstin Skeppstedt	1 mars 1983 30 april 1984



## Förordnande

Tf. utredningschef Pär Svanberg	1 januari 1984
Direktör Per Tornée	1 mars 1983
Direktör Rolf Trodin	1 mars 1983
Direktör Sten Thunell	20 april 1983
Utredningssekreterare Monika Wikman	1 mars 1983

Övriga experter:

Fil. dr Ingemar Hansson	1 mars 1983
Avdelningsdirektör Ralph Johansson	1 maj 1983- 31 mars 1984
Kansliråd Kerstin Kåks	7 december 1983
Jur. kand. Rolf Romson	1 mars 1983
Kansliråd Bengt Söderström	1 mars 1983
Fil. dr Bengt Turner	1 mars 1983

Sekretariat:

## Sekreterare:

Länsbostadsdirektör Erwin Mildner	1 januari 1983
-----------------------------------	----------------

## Biträdande sekreterare:

Länsbostadsdirektör Sven Åke Andersson	1 februari 1983
Hovrättsassessor Karl Bergkvist	1 januari 1984
Kammarrättsassessor Lars Bergström	1 april 1983
Sekreterare Göran Ekblad	1 april 1983- 31 december 1983
Utredningschef Claes Engerstam	1 februari 1983
Arkitekt Jan Eriksson	1 januari 1984
Byrådirektör Ulla Britt Frykman Berglund	1 augusti 1983
Avdelningsdirektör Ralph Johansson	1 april 1984
Byrådirektör Kerstin Nilsson	1 juni 1983
Pol. mag. Rolf-Erik Romån	1 mars 1983
Byrådirektör Christer Rönmark	1 augusti 1983

## Assistenter:

Christer Bergman	1 november 1983
Margrethe Strandberg	1 mars 1983

## UTREDNINGSRAPPORTER

Uppdrag till bostadsstyrelsen.

Grundwall, Ricard: Bostadsefterfrågan under 1980-talet med utblick mot år 2000. Ds Bo 1984:5.

Uppdrag till Berth Danermark, Högskolan i Örebro.

Danermark, Berth: Boendesegregationens utveckling i Sverige under efterkrigstiden. Ds Bo 1984:4.

Uppdrag till statens institut för byggnadsforskning.

Bengtsson, Bo: Förutsättningar och hinder för boinflytande i privata hyresfastigheter. Ds Bo 1983:5.

Eriksson, Jan och Lindquist, Margareta: Bostäder, hushåll och utrymmesstandard 1970-1985. Ds Bo 1983:7.

Frykman, Tofte: Bostadssubventionernas fördelning år 1980. Ds Bo 1984:8.

Nord, Lars: Statlig bostadspolitik och kommunal självstyrelse. Statens institut för byggnadsforskning. Stencil 1984.

Turner, Bengt: Ombyggnadsekonomi och ombyggnadspolitik. Statens institut för byggnadsforskning. Meddelande M 84:5.

Wiktorin, Marianne: Kommunala erfarenheter av bostadsanvisningslagen. Ds Bo 1983:6.

Uppdrag till statistiska centralbyrån.

Westerlund, Nana: Byggnad och sysselsättning. Ds Bo 1984:7.

Uppdrag till Svenska byggnadsentreprenörföreningen.

Axling, Lars: Reparationsvolymens utveckling inom olika regioner. Svenska byggnadsentreprenörföreningen. Stencil 1984.

Uppdrag till Temaplan AB.

Eriksson, Jan, Holmberg, Ingvar och Hårsman, Björn: Bostadsbyggandet till år 2000. Ds Bo 1984:6.



## BETÄNKANDETS UPPLÄGGNING

Bostadskommitténs delbetänkande publiceras i tre delar. I SOU 1984:34 "Sammanfattning" ges en fyllig översikt över delbetänkandets innehåll. Även våra direktiv redovisas där. Sammanfattningen kan läsas självständigt. Indelningen är densamma som i huvudtexten.

I delbetänkandets Del 1 (SOU 1984:35) publiceras kap. 1-7. Dessa kapitel innehåller huvudsakligen beskrivningar av utvecklingen inom boendeområdet. I kap. 1 redogörs för direktiven och i kap. 2 för utvecklingen av boende och bostadsstock. I kap. 3 analyseras utvecklingen mot bakgrund av bostadspolitikens ekonomiska mål samt redovisas subventionernas utveckling och den ekonomiskt inriktade bostadspolitik. Kap. 4 innehåller en redogörelse över hur bostadsutrymmet, boendekostnaderna och bostadssubventionerna är fördelade. I kap. 5 analyseras utvecklingen av de ekonomiska förutsättningarna för bostadsförvaltning och ombyggnad. Kap. 6 ägnas åt utvecklingen av hushållens betalningsförmåga för bostad mot bakgrund av boendekostnadernas utveckling. Kap. 7, slutligen, innehåller prognoser för riket och regionalt över bostadsefterfrågan och bostadsbyggande inför 1990-talet.

I delbetänkandets Del 2 (SOU 1984:36) redovisas kap. 8-11 samt reservationer och särskilda yttranden. I kap. 8 diskuteras olika möjliga sätt att i framtiden ordna finansieringen av bostadsinvesteringarna så att de bostadspolitiska målen uppnås på ett bättre sätt. Kap. 9 ägnas på motsvarande sätt åt en diskussion av alternativa principer för bostadsbidragssystem. I kap. 10 dras huvudlinjerna upp för den framtida sociala bostadspolitik. Kap. 11 slutligen innehåller en genomgång av förutsättningarna för reformer inom bostadsbeskattningen.

Delbetänkandet innehåller alltså inga förslag utan ägnas åt beskrivningar och analyser som dels kan ge underlag för den bostadspolitiska debatten dels skall ge grunden för våra förslag i ett kommande betänkande.

## I N N E H Å L L

1	BRA BOSTÄDER ÅT ALLA - MEN PÅ VILKET SÄTT? . . . . .	1
1.1	Bred uppslutning kring bostadspolitiken . . . . .	1
1.2	Stora förbättringar har uppnåtts men stora problem kvarstår . . . . .	2
1.3	Omprovning av målen - vad säger våra direktiv? . . . . .	2
2	ALLT BÄTTRE BOSTÄDER OCH BOENDE . . . . .	5
2.1	Folk- och bostadsräkningarna ger besked . . . . .	5
2.2	Låg andel småhus i Sverige . . . . .	6
2.3	Småhus med bostadsrätt ökar . . . . .	8
2.4	Småhushållen dominerar . . . . .	9
2.5	De flesta barn bor i småhus . . . . .	10
3	NYA BOSTÄDER HAR MER ÄN DUBBELT SÅ HÖGA KAPITAL- KOSTNADER SOM 10 ÅR GAMLA . . . . .	13
3.1	Nuvarande lånesystem . . . . .	14
3.2	Kraftigt ändrade förutsättningar för bostadsproduktionen . . . . .	14
3.3	Subventionerna har ökat starkt . . . . .	15
3.4	Stora skillnader i kapitalkostnader för olika gamla hus . . . . .	17
3.5	Egnahemsägarnas förmögenhetsvinster har upphört . . . . .	20
4	EGNAHEMSÄGARE ANVÄNDER MER AV INKOMSTEN TILL BOSTAD ÄN ANDRA . . . . .	23
4.1	Subventioneras en för hög utrymmesstandard? . . . . .	23
4.2	Barnlösa i småhus ökar sitt utrymme mest . . . . .	24
4.3	Egnahemsägare använder mer av sin inkomst för boende än andra . . . . .	25
4.4	De som bor i egnahem får stora subventioner . . . . .	26



5	STORA HYRESSKILLNADER MELLAN GAMLA OCH NYA HUS FRÄMJAR OMBYGGNAD . . . . .	29
5.1	Kapitalkostnaderna får minskad betydelse . . . . .	30
5.2	Privata hyreshus olönsamman på kort sikt . . . . .	31
5.3	Svårt för allmännyttiga företag att köpa fastigheter . . . . .	31
5.4	Ombyggnad främjas av stora hyresskillnader . . . . .	32
6	MINDRE PENGAR I PLÅNBOKEN - OCH BOSTADEN KOSTAR MER . . . . .	35
6.1	Är bostadskostnaderna rimliga? . . . . .	36
6.2	Det har blivit dyrare att bo . . . . .	36
6.3	De flesta har under senare år fått mindre pengar att betala bostaden med . . . . .	38
6.4	Utsatta hushåll har inte ökat sin utrymmesstandard . . . . .	41
6.5	Hur kommer bostadsstandarden att utvecklas? . . . . .	42
7	NYPRODUKTIONEN SJUNKER YTTRELLIGARE . . . . .	43
7.1	Prognoser för riket och regioner . . . . .	44
7.2	Antalet hushåll ökar svagt . . . . .	44
7.3	Antalet äldre småhushåll ökar . . . . .	45
7.4	Omoderna lägenheter försvinner och smålägenheter minskar . . . . .	45
7.5	Nyproduktionen blir låg . . . . .	46
7.6	Osäkerhet om vad som bör byggas . . . . .	47
7.7	Investeringar och underhåll . . . . .	48
8	SYSTEMET FÖR BOSTADSFINANSIERING KAN FÖRBÄTTRAS PÅ OLIKA SÄTT . . . . .	49
8.1	Det finns många olika krav som skall tillgodoses . . . . .	50
8.2	Bostadsfinansiering utan inverkan av inflation kan fungera väl . . . . .	53
8.3	Med nuvarande bostadsfinansieringssystem finns problem både vid hög och låg inflation . . . . .	56
8.4	Nuvarande finansieringssystem kan förbättras . . . . .	61
8.5	Lån och räntebidrag kan kompletteras med en fastighetsskatt . . . . .	67
8.6	Real bostadsfinansiering . . . . .	68
8.7	Partiellt reala skatte- och finansieringssystem . . . . .	74
8.8	Ändrade bostadsutgifter påverkar fastighetspriserna . . . . .	78
8.9	Våra slutsatser inför det fortsatta arbetet . . . . .	79

9	BEHÖVER VI BÄTTRE BOSTADSBIDRAG? . . . . .	81
9.1	Tidigare förslag ger bakgrunden . . . . .	82
9.2	Hur fungerar bostadsbidragen? . . . . .	82
9.3	Allt färre får bostadsbidrag men bidragen har ökat i värde . . . . .	83
9.4	Vi kan inte lösa de administrativa bristerna nu . . . .	86
9.5	Har målen för bostadsbidragen uppfyllts? . . . . .	87
9.6	Skall vi ändra på bidragssystemet - och i i så fall hur? . . . . .	88
10	EN SOCIAL BOSTADSPOLITIK SKALL FRÄMJA ETT JÄMLIKT OCH INTEGRERAT BOENDE . . . . .	93
10.1	Hur skall de sociala målen tolkas? . . . . .	94
10.2	En ny utrymmesnorm? . . . . .	97
10.3	Valfrihet är en förutsättning för allsidighet . . . .	101
10.4	Bostadsförmedlingens resurser bör stärkas . . . . .	105
10.5	Hyresgästinflytande . . . . .	108
10.6	Andra bostadssociala frågor . . . . .	109
11	BOSTÄDER OCH SKATTER . . . . .	111
11.1	Inledning . . . . .	112
11.2	Vad skall bostadsbeskattning användas till? . . . .	112
11.3	Beskattning av villor och fritidshus . . . . .	114
11.4	Beskattning av bostadsrätt . . . . .	115
11.5	Beskattning av privata hyreshus . . . . .	117
11.6	Beskattning av jordbrukets bostäder . . . . .	118
	LEDAMÖTERNAS RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDEN I SAMMANDRAG . . . . .	119
	DIREKTIV . . . . .	123
	TILLÄGGSDIREKTIV . . . . .	143





## 1 BRA BOSTÄDER ÅT ALLA - MEN PÅ VILKET SÄTT?

Stora delar av de bostadspolitiska målen har förverkligats. Den allmänna bostadsstandarden har kraftigt höjts, men fortfarande kvarstår stora skillnader mellan olika grupper. Nya problem har även uppkommit, bl.a. till följd av inflationen.

De grundläggande bostadspolitiska målen kvarstår. De behöver dock preciseras på nytt och medlen för deras genomförande omprövas.

Bostadspolitiken bör inriktas på bostädernas

- \* fördelning
- \* förvaltning och
- \* förnyelse

Pris- och stödsystemen måste på ett bättre sätt medverka till att målen uppnås, säger våra direktiv. Samhällets stöd till bostadsförsörjningen kan inte fortsätta att öka snabbare än i takt med inflationen. Möjligheterna att få en mindre ojämn fördelning av bostadsstandarden skall undersökas. Vi skall särskilt överväga till hur hög boendestandard stöd bör utgå. Omfattningen av det framtida bostadsbehovet och bostadsefterfrågan skall också belysas.

### 1.1 Bred uppslutning kring bostadspolitiken

Under bred anslutning formades målen för den svenska bostadspolitiken liksom de olika medlen för deras genomförande vid mera genomgripande översyner åren 1966-1967 och 1974. De grundläggande målen hade formulerats redan i efterkrigstidens bostadspolitiska program men preciseras då på nytt till följd av ändrade förutsättningar.



## 1.2 Stora förbättringar har uppnåtts men stora problem kvarstår

Under efterkrigstiden har samhället avsatt stora resurser för bostadsförsörjningen vilket medfört att stora delar av målen om bostadsstandard har uppnåtts. Bostadsbristen är således i dag väsentligen avvecklad, bostadsbeståndet har till övervägande del en god kvalitet, hushållens utrymmesstandard har förbättrats i hög grad etc.

Dessa framsteg innebär dock inte att det skulle saknas problem. Dessa hänger bl.a. samman med de obalanser som uppstått till följd av inflationen. De mål om lika kostnad för likvärdiga bostäder, frånvaro av förmögenhetsbildning samt rimliga bostadskostnader som angavs år 1974 har sålunda inte kunnat uppfyllas. Dessutom är bostadsstandarden fortfarande, trots den allmänna förbättringen, mycket olika hos olika grupper. Många bostadsområden ger en torftig bostadsmiljö och är ensidigt sammansatta vad gäller t.ex. lägenhetsstorlekar. De har också ofta en ensidig befolkningssammansättning.

## 1.3 Omprövning av målen - vad säger våra direktiv?

Våra direktiv pekar på de problem som framträder som starkast idag. Det krävs en förnyad översyn av de bostadspolitiska målen och medlen. En utgångspunkt för den översynen är att de grundläggande målen skall stå fast. De kan emellertid behöva prövas på nytt i vissa delar.

Ett viktigt mål sägs vara att bostadspolitiken skall främja ett jämlikt och integrerat boende. Med jämlikhet avses att alla skall bo bra. Integration betyder att bl.a. familjer som är olika stora och har olika inkomst eller social ställning skall kunna bo i samma områden. Bostadspolitiken bör framför allt sikta till att främja en god grundstandard i boendet åt alla. Därvid bör de svagare gruppernas ställning stärkas.

Efter det stora uppbyggnadsskedet på 1960- och 1970-talen kan nu bostadspolitiken i hög grad inriktas på bostadsbeståndet, nämligen på dess fördelning, förvaltning och förnyelse.



Av avgörande betydelse för att bostäderna i större utsträckning än hittills skall kunna fördelas till hushållen efter behov är att pris- och stödsystemen görs effektivare i förhållande till målen. Vårt arbete skall därför enligt direktiven inriktas på en övergripande översyn av systemen för bostadsstöd, såväl de generella systemen som det hushållsinriktade stödet, och avvägningen dem emellan. Samhällets kostnader för de samlade bostadssubventionerna har ökat kraftigt under 1970-talet och fortsätter att öka. Direktiven betonar att det inte finns utrymme för en fortsatt ökning av subventionerna i snabbare takt än inflationen och att en sådan ökning ej heller är bostadspolitiskt önskvärd. Vi skall också visa på olika sätt att minska subventionerna.

En förutsättning för att uppnå en jämnare fördelning av bostadsstandard och att motverka ensidigheten i hushållssammansättningen m.m. i vissa bostadsområden är bl.a. att kommunerna i större utsträckning förmedlar lägenheter. Vi skall därför behandla bl.a. frågan om en förstärkt bostadsförmedling. En viktig fråga är vidare de allmännyttiga bostadsföretagens roll i den framtida bostadsförsörjningen och hur deras roll skall kunna tryggas.

Det är enligt direktiven av vikt att skälig lönsamhet kan uppnås vid förnyelsen av bostadsbeståndet så att förnyelsen får önskvärd omfattning. Vi skall därför göra en översyn av de ekonomiska förutsättningarna vid bostadsförnyelse.

En annan uppgift är att bedöma bostadsbehov och bostadsefterfrågan inför 1990-talet. Såväl behov som efterfrågan måste beräknas utifrån olika lokala och regionala förutsättningar. Likaledes bör olika hushållsgruppers behov och efterfrågan ses på ett mer varierat sätt än tidigare.

Vi skall även belysa vissa särskilda bostadsskattefrågor. Det gäller bl.a. om nuvarande beskattning för egna hem bör behållas eller om den bör ersättas eller kompletteras. Vidare skall vi bedöma om man kan uppnå en likställdhet i beskattning mellan å ena sidan enskilda fastighetsägare och å andra sidan allmännyttiga bostadsföretag.





## 2 ALLT BÄTTRE BOSTÄDER OCH BOENDE

Hushåll med en eller två personer har ökat kraftigt under de senaste 20 åren. Numera utgör de nära två tredjedelar av alla hushåll.

Två tredjedelar av barnhushållen bodde år 1980 i småhus mot hälften för tjugo år sedan. Närmare 70 % av alla barn bor i småhus.

I Sverige finns mindre än hälften av bostäderna i småhus. I jämförelse med de andra nordiska länderna är denna andel låg. Sverige och Finland har i jämförelse med Danmark och Norge en större andel lägenheter om högst två rum och kök och en motsvarande mindre andel lägenheter om fyra eller flera rum och kök. Trångboddheten är lika i de nordiska länderna utom Finland, där den är avsevärt högre.

Andelen småhuslägenheter varierar i landet. I storstadsområdena är andelen 25 à 30 % mot över hälften i landet i övrigt.

Byggandet av egnahem minskar, medan småhus med bostadsrätt ökar.

Småhus byggs allt mer sällan med källare varför utrymmena utöver bostadsytan minskat. I flerbostadshus har dessa utrymmen ökat.

### 2.1 Folk- och bostadsräkningarna ger besked

Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Folk- och bostadsräkningarna (FoB) som ger material för att beskriva landets bostadsbestånd. Vidare ges underlag för att beskriva hushållen och deras boendeförhållanden. Folk- och bostadsräkningar finns för en lång period varigenom utvecklingen i olika hänseenden kan följas.



## 2.2 Låg andel småhus i Sverige

I Sverige finns mindre än hälften av bostäderna i småhus, vilket är en låg andel i förhållande till alla övriga nordiska länder. I Norge finns tre fjärdedelar av lägenheterna i småhus och i Danmark och Finland mer än hälften.

Finland och Sverige har betydligt fler små lägenheter och färre stora lägenheter än Danmark och Norge, vilket framgår av fig. 2.1. Andelen lägenheter om högst två rum och kök är för Finland 55 % och för Sverige 35 %, medan andelen i Danmark och Norge är bara 20 %.

I Finland är mer än vart femte hushåll trångbott mot mindre än vart tjugonde hushåll i de övriga länderna.

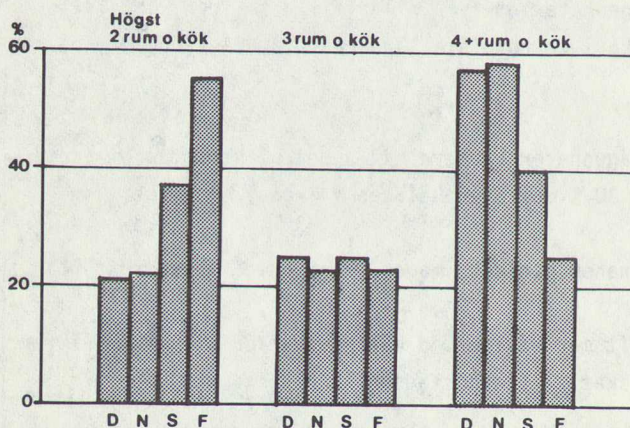


Fig. 2.1 Andel lägenheter av olika storlekar i de nordiska länderna.  
Sverige och Finland har mer smålägenheter än Danmark och Norge.

Källa: SOU 1984:35, fig. 2.5.

- Reg. 1 Storstockholm  
 2 C, D, E län och del av AB län  
 3 F, G, H och I län  
 4 Stormalmö  
 5 K, L län och del av M län  
 6 Storgöteborg  
 7 R län och del av N, O och P län  
 8 S, W och X län  
 9 T och U län  
 10 Z och Y län  
 11 AC och BD län

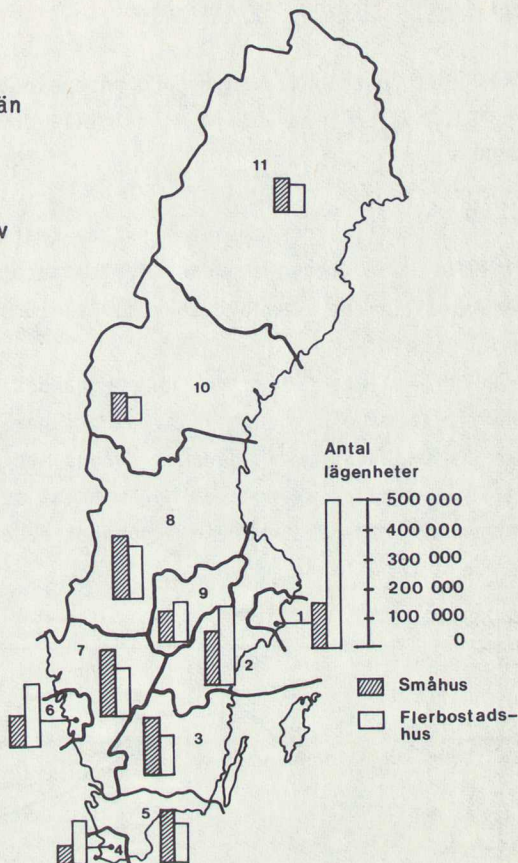


Fig. 2.2 Lägenheterna i småhus och flerbostadshus i 11 regioner. Flerbostadshusen dominerar i storstadsområdena och småhusen i de flesta andra områden.

Källa: SOU 1984:35, fig. 2.2

I fig. 2.2 redovisas bostadsbeståndet fördelat på 11 regioner i landet. Flerbostadshusen dominerar i storstadsregionerna och regionerna i Mellansverige (region 2 och 9). I Storstockholm finns över en halv miljon lägenheter i flerbostadshus eller en fjärdedel av alla. I de tre storstadsområdena finns sammanlagt närmare 900 000 sådana lägenheter (43 %). Av småhusen är 325 000 (20 % av landets småhus) belägna där. Bostadsförhållanden i storstadsområdena, och framför allt i Storstockholm, kan alltså inte ligga till grund för bedömningar av bostadsförhållandena i hela landet.



### 2.3 Småhus med bostadsrätt ökar

Från ett högsta bostadsbyggande någonsin på ca 110 000 lägenheter år 1970 har en nertrappning skett till drygt 43 000 lägenheter år 1983.

Byggandet av flerbostadshus minskade kraftigt under första delen av 1970-talet, medan småhusen fortsatte att öka. Under 1970-talets senare del ökade åter byggandet av flerbostadshus något.

Från 1970-talets senare del har byggandet av egnahem minskat kraftigt. Småhusbyggandet i hyresrätt har under samma period varit oförändrat medan däremot småhus med bostadsrätt ökat. Det totala byggandet av egnahem har minskat med ungefär hälften sedan mitten av 1970-talet varvid byggandet av egnahem utan statliga lån nästan helt har upphört.

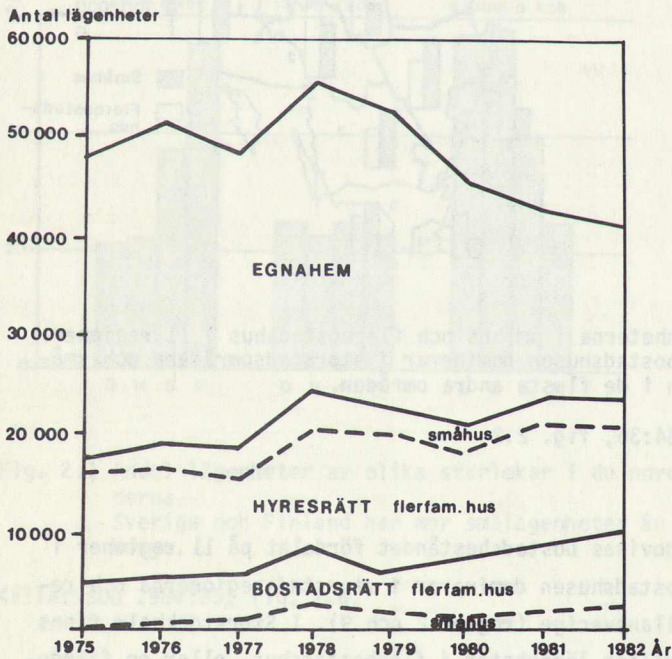


Fig. 2.3 Statligt belånade lägenheter efter hustyp och upplåtelseform åren 1975-1983.

Byggandet av egnahem med statliga lån har nästan halverats sedan mitten av 1970-talet.

Källa: SOU 1984:35, fig. 2.12.

Bostadsytan i egnahem ökade fram till år 1980 varefter en minskning har inträtt. För lägenheter med hyres- och bostadsrätt sjönk lägenhetsytan i början av 1970-talet men ökade senare. Därefter har ytorna ånyo minskat något. Bostadsrättslägenheterna har hela tiden varit något större än hyreslägenheterna.

Bostaden kompletteras med olika biutrymmen. Den genomsnittliga biutrymmesytan per lägenhet i flerbostadshus var i början av 1970-talet ca 20 m<sup>2</sup> och ökade fram till slutet av 1970-talet till ca 30 m<sup>2</sup> för att därefter minska något. För småhusen däremot har biutrymmena minskat kraftigt från år 1973 till år 1982. För gruppbyggda småhus minskade den från 55 till ca 30 m<sup>2</sup> och för styckebyggda småhus från över 110 till omkring 50 m<sup>2</sup>. Den kraftiga minskningen beror främst på att småhusen i ökande utsträckning byggs utan källare.

#### 2.4 Småhushållen dominerar

Antalet hushåll ökade med närmare en miljon till ca 3,5 miljoner mellan åren 1960 och 1980, vilket framgår av tab. 2.1. Den stora ökningen gällde uteslutande hushåll med en eller två personer som numera utgör nära två tredjedelar av alla hushåll.

Tab. 2.1 Hushållens fördelning efter antal boende

Antal boende i hushåll	Antal hushåll (1000-tal)		Andel (%)	
	1960	1980	1960	1980
Samtliga hushåll	2 582	3 498	100	100
1	521	1 148	20	33
2	702	1 090	27	31
3+4	1 020	1 040	40	30
5+	339	220	13	6

Källa: SOU 1984:35, tab. 2.9.

I hela riket fanns det år 1980 endast 220 000 hushåll med fler än 4 boende. Av dem hade bara 51 000 fler än 5 boende. Barnfamiljernas antal är i stort sett detsamma i dag som år 1945 eller ca 1,1 miljoner hushåll med barn under 18 år.



Endast 20 000 hushåll har 4 eller flera barn. Under 1970-talet har antalet pensionärshushåll ökat med 170 000 till närmare 1 miljon.

### 2.5 De flesta barn bor i småhus

Av samtliga 3,5 miljoner hushåll bor 46 % i småhus motsvarande 57 % av hela befolkningen. Närmare två tredjedelar av alla barnfamiljer bodde i småhus år 1980, mot knappt hälften 20 år tidigare. Det totala antalet barn under 18 år är i stort sett oförändrat, närmare 2 miljoner, men andelen av dem som bor i småhus har ökat från 53 till 68 % under 1970-talet. Som framgår av tab. 2.2 var år 1960 andelen barnhushåll ca 40 % i både småhus och flerbostadshus men har sedan dess sjunkit till 20 % i flerbostadshusen och varit oförändrad i småhusen.

Tab. 2.2 Hushåll efter hustyp och antal barn

År	Samtliga hushåll (1 000-tal)	Därav i % efter antal barn under 16 år			
		0	1	2	3+
<u>Småhus</u>					
1960	1 216	59	19	14	8
1980	1 617	59	17	18	6
<u>Flerbostadshus</u>					
1960	1 366	62	20	13	5
1980	1 881	81	11	6	2

Källa: SOU 1984:35, tab. 2.17.

Utrymmesstandarden varierar mellan olika befolkningsgrupper liksom den varierar i olika delar av landet vilket framgår i fig. 2.3. Där förklaras också de mått på utrymmesstandard som vi använder. Barnhushållen är trångbodda i betydligt högre grad än pensionärshushållen. De senare har också hög utrymmesstandard i dubbelt så stor utsträckning som barnfamiljerna.

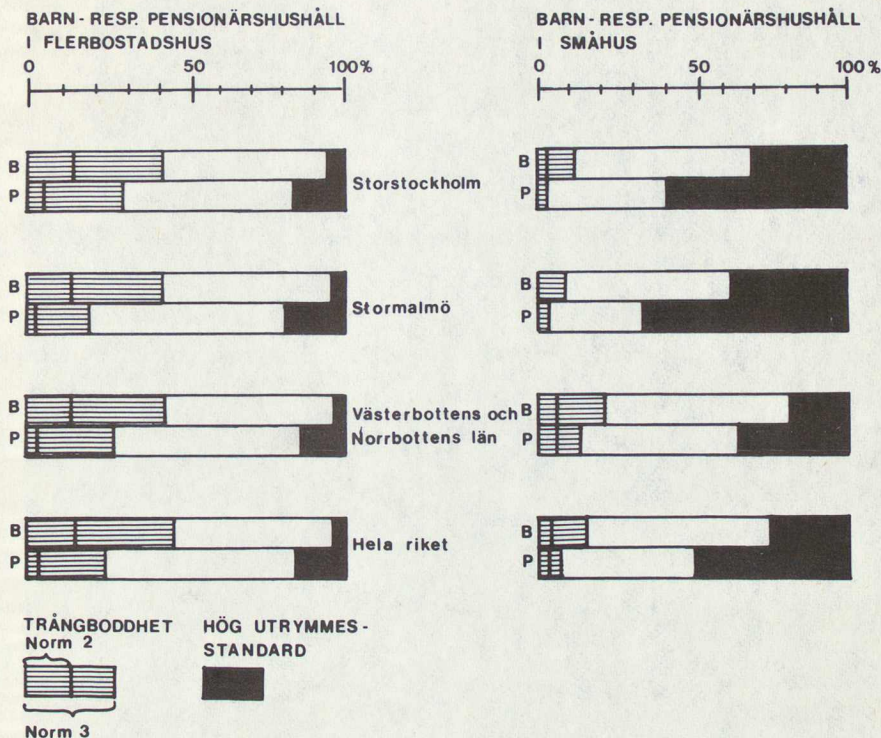


Fig. 2.4 Barnhushåll och pensionärshushåll som är trångbodda resp. som har hög utrymmesstandard i hela riket och i mest avvikande regioner. År 1980. Pensionärerna har i genomsnitt den högsta utrymmesstandard. Utrymmesstandarderna är lägst i norra Sverige.

Källa: SOU 1985:35, fig. 2.19.

Utrymmesnorm 2 innebär att hushåll inte är trångbodda om två personer delar sovrum. Två vuxna och två barn är t.ex. inte trångbodda i 3 rum och kök. Ensamstående räknas aldrig som trångbodda.

Utrymmesnorm 3 innebär att barn skall ha tillgång till eget sovrum men att vuxna skall kunna dela sovrum. Två vuxna och två barn är då inte trångbodda i 4 rum och kök. En ensam förälder skall också ha ett eget sovrum. En ensamstående, liksom ett barnlöst par skall ha 2 rum och kök för att ej räknas som trångbodda.

Hög utrymmesstandard innebär att hushållet har mer än ett rum per boende, kök och vardagsrum inräknade. En ensam person har hög utrymmesstandard i 3 rum och kök, två personer i fyra rum och kök osv.





### 3 NYA BOSTÄDER HAR MER ÄN DUBBELT SÅ HÖGA KAPITALKOSTNADER SOM 10 ÅR GAMLA

Nuvarande finansierings- och stödsystem infördes år 1975. Det förutsatte måttlig inflation och ränta samt att byggkostnaderna ökade något långsammare än inflationen.

Sedan år 1974 har

- \* inflationen legat på 10 % per år
- \* räntan stigit från 8 till som högst ca 13 %
- \* byggnadskostnaderna stigit dubbelt så snabbt som inflationen. Dels har kostnaderna för lika hus stigit betydligt snabbare än kostnaderna för bygglöner och byggmaterial - produktiviteten har sjunkit. Dels har resursinsatsen per m<sup>2</sup> ökat. Det går bl.a. åt mer byggmaterial och arbete för att bygga en lägenhet i ett litet och lågt hus, som nu är vanligt, än i de stora hus som byggdes före år 1974.

Stödsystemet har endast delvis kunnat anpassas. Kapitalkostnaden för ett nytt flerbostadshus år 1985 blir ca 180 kr/m<sup>2</sup> mot ca 100 kr. lägre för hus byggda före år 1976. Olika resursinsats per m<sup>2</sup> motiverar en skillnad på ca 60 kr/m<sup>2</sup>. För småhus är skillnaderna i kapitalkostnad mindre än 100 kr/m<sup>2</sup>.

Statens kostnader för räntebidrag och skattesubventioner har stigit mycket snabbt. Räntebidragen fortsätter att öka medan skattesubventionerna slutat öka genom avdragsreformen.

Det är ett mål att kapitalkostnaderna skall vara lika för nya egnahem och hyreslägenheter som kostar lika mycket att bygga. År 1975 gällde det i stort sett om amorteringar och ränta på egen insats räknades med vid jämförelsen. Likhet råder nu mellan räntekostnader. Tar man hänsyn till amorteringar samt ränta på egen insats är kostnaderna numera högre för egnahem.

Ägare till egnahem gjorde vinster under 1970-talet men sedan har i allmänhet inga vinster gjorts. Bostadsrätter har fortsatt att stiga kraftigt i pris på en del håll.



### 3.1 Nuvarande lånesystem

Nuvarande system för bostadsfinansiering infördes år 1975. Det efterträdde det s.k. paritetslånesystemet, som var subventionsfritt. I det systemet lades skillnaden mellan en låg garanterad ränta och marknadsräntan till statslåneskulden. Den garanterade räntan skulle successivt höjas. När den nått marknadsräntans nivå skulle statslånet och skuldökningen börja betalas av.

Paritetslånen ansågs emellertid innebära sådana problem att skuldökningen måste ersättas med en ren subvention. Samtidigt sänktes den garanterade räntan från 5,1 till 4 % för hyres- och bostadsrättshus. För egnahem däremot höjdes den till 6 %. Därmed togs för första gången hänsyn till att egnahemsägarens räntekostnad påverkas av avdragsrätten för ränta.

Det nya finansieringssystemet skulle uppfylla målet om neutralitet - lika kapitalkostnader för alla upplåtelseformer. Det innebär att en viss investering skulle få ungefär samma kapitalkostnad. Det förutsatte att man vid jämförelsen mellan upplåtelseformer räknade med 50 à 60 % marginals katt för egnahemsägaren och tog hänsyn till dennes högre amorteringar samt ränta på eget kapital. Vid högre marginals katt blev dock kostnaden lägre för ägare till egnahem.

Ett andra mål avsåg paritet - att likvärdiga bostäder skulle ha likartade kapitalkostnader oavsett byggnadsår. En uppdragnings-takt fastställdes för den garanterade räntan, som i stort skulle uppfylla detta mål vid 5 à 6 % årlig inflation, ca 8 % ränta och en viss produktivitetsökning i byggandet så att byggkostnaderna ökade något långsammare än inflationen.

### 3.2 Kraftigt ändrade förutsättningar för bostadsproduktionen

Perioden 1975-1982 var unik för bostadsbyggandet. För flerbo-stadshus steg produktionskostnaderna per m<sup>2</sup> dubbelt så snabbt som inflationen eller från ca 1 700 till 5 000 kr/m<sup>2</sup>. År 1985 beräk-



nas kostnaden till ca 6 000 kr/m<sup>2</sup> för flerbostadshus och 5 200 kr/m<sup>2</sup> för gruppbyggda småhus. Skillnaden beror främst på att lägenheterna i småhus är större än i flerbostadshus. Smålägenheter är dyrare att bygga, räknat per m<sup>2</sup>, än stora.

Förutsättningarna för bostadsbyggandet ändrades kraftigt i två avseenden under andra hälften av 1970-talet. För det första sjönk produktiviteten i byggandet med ca 20 % efter att ha stigit under hela efterkrigstiden. Det innebär att byggnadskostnaderna för lika hus steg snabbare än kostnaderna för löner och material. För det andra ökade resursinsatserna per m<sup>2</sup> räknat med ca 25 %. Utvecklingen var dock mindre ogynnsam för gruppbyggda småhus än för flerbostadshus.

Det har inte gått att närmare komma underfund om orsakerna till produktivitetsnedgången, men det torde finnas ett samband med att bostadsbyggandet sjunkit så kraftigt och att hustyperna ändrats. De ökade resursinsatserna per m<sup>2</sup> berodde bl.a. på övergången till byggandet av låga hus med få lägenheter i varje, bättre isolering m.m. samt vissa nya normer. Mer material och arbete måste nu läggas ner per m<sup>2</sup> bostadsyta. Från början av 1980-talet tycks dock den ogynnsamma utvecklingen ha brutits och en återgång till en viss produktivitetsökning kan ha skett.

### 3.3 Subventionerna har ökat starkt

På grund av den höga inflationen steg räntan från 8 % år 1975 till 13 % år 1981. Rängebidragen, som ju utgår som skillnaden mellan en garanterad ränta och marknadsräntan, steg kraftigt såväl beroende på räntehöjningen som de ökade produktionskostnaderna. Även skattesubventionerna, dvs. skatteeffekten av egnahemsägarnas rätt att dra av räntor från den beskattningsbara inkomsten, steg av samma anledningar. De påverkades också uppåt att marknadspriserna på egnahem steg kraftigt fram till år 1979.

Man kom snart underfund med att statsutgifterna för räntebidrag och skattesubventioner skulle komma att öka kraftigt, samtidigt



som statens finanser försämrades även i övrigt. De stigande produktionskostnaderna utgjorde även ett hot mot nyproduktionen.

För att balansera utvecklingen beslutades från år 1978 om en rad reformer. För äldre hus minskades räntesubventionerna genom en serie extra upptrappningar av den garanterade räntan. Den ordinarie upptrappningstakten ökade också från 0,15 till 0,25 % per år för hyres- och bostadsrätt och från 0,20 till 0,50 % per år för egnahem. De extra ränteupptrappningarna skulle leda till hyreshöjningar i det äldre beståndet. För att hindra en vinstökning i den del av beståndet som ej drabbades av räntehöjningarna, och för att öka statsinkomsterna, beslöts också om en hyreshusavgift från år 1983. Senare har en omvandling till en allmän fastighets-skatt för alla äldre hus diskuterats. Genom beslutet om en skatte- och avdragsreform minskade skattesubventionerna och de blev lika mycket värda räknat i procent oavsett inkomst.

För att upprätthålla bostadsproduktionen trots de kraftiga kostnadsökningarna blev det också nödvändigt att förbättra villkoren för ny- och ombyggnad. Den garanterade räntan sänktes i slutet av 1970-talet till 3 % för hyres- och bostadsrätt och till 5,5 % för egnahem. Samtidigt minskades lånekostnaderna genom att hela produktionskostnaden, och inte bara det schablonberäknade låneunderlaget, fick vara grund för räntebidrag. Detta gäller dock inte för styckebyggda egnahem. För att ytterligare stimulera produktionen infördes slutligen i början av 1980-talet bidrag till ombyggnad samt tillfälliga hyresrabatter.

Resultatet för statsutgifterna av den skildrade utvecklingen framgår av tab. 3.1.

Tab. 3.1 Räntebidrag och skattesubventioner (miljarder kronor)

År	Räntebidrag			Skattesubventioner		
	Hyres- och bostadsrätt	Egnahem	Summa	Staten	Kommunerna	Summa
1976	1,9	0,4	2,2	1,8	1,7	3,5
1982	5,6	3,1	8,7	5,8	5,7	11,5
1985	6,4	3,4	9,9	4,4	6,6	11,0

Källa: SOU 1984:35, tab. 3.5.

Räntebidragen beräknas fortsätta att öka medan skattesubventionernas ökning hejdats. För statens del innebär avdragsreformen också en rätt kraftig minskning av skattesubventionerna.

### 3.4 Stora skillnader i kapitalkostnader för olika gamla hus

Trots de reformer som genomförs åren 1978-1985 och trots subventioner på 500-600 kr/m<sup>2</sup> i nya hus blir kapitalkostnaderna i dessa mycket högre än i äldre hus med små eller inga subventioner. Det framgår av fig. 3.1 som gäller flerbostadshus och fig. 3.2 som gäller egnahem i gruppygda småhus. I flerbostadshus

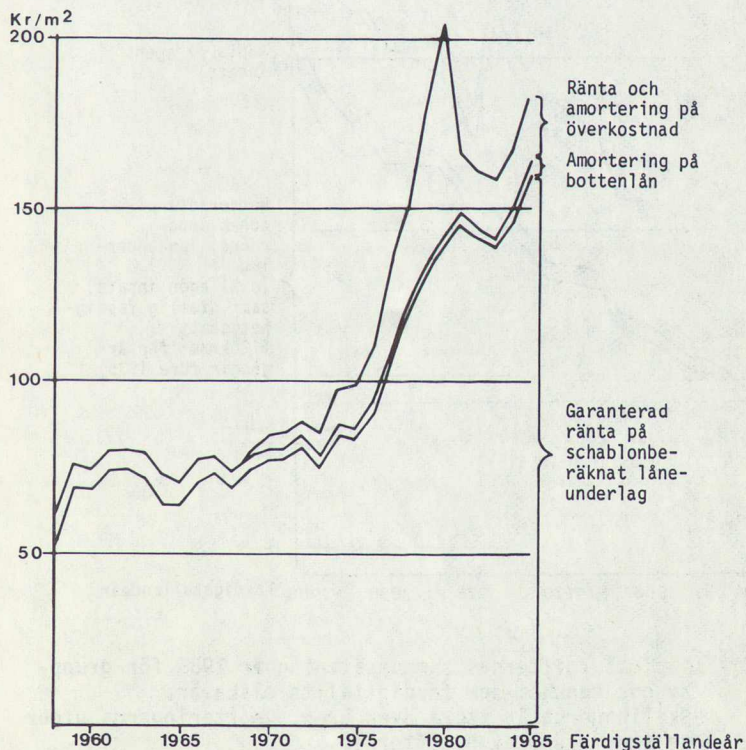


Fig 3.1 Kapitalutgifternas sammansättning år 1985 för hyreshus ägda av allmännyttiga företag som färdigställtts olika år.  
Hus byggda på 1980-talet har mer än dubbelt så höga kapitalutgifter som något äldre hus.

Källa: SOU 1984:35, fig. 3.6.



byggda före mitten av 1970-talet kommer då kapitalkostnaderna att vara endast ca 80 kr/m<sup>2</sup> mot ca 180 kr/m<sup>2</sup> i nyproduktionen. Produktionskostnadsbelåningen och den sänkta garanterade räntan hindrade dock en fortsatt ökning av kapitalkostnaderna från början av 1980-talet. För egnahem finns också stora skillnader i kostnaderna för de lån som togs upp för ursprunglig finansiering. Amorteringarna uppgår till betydande belopp för egnahemsägarna, medan de är relativt obetydliga för hyres- och bostadsrätt.

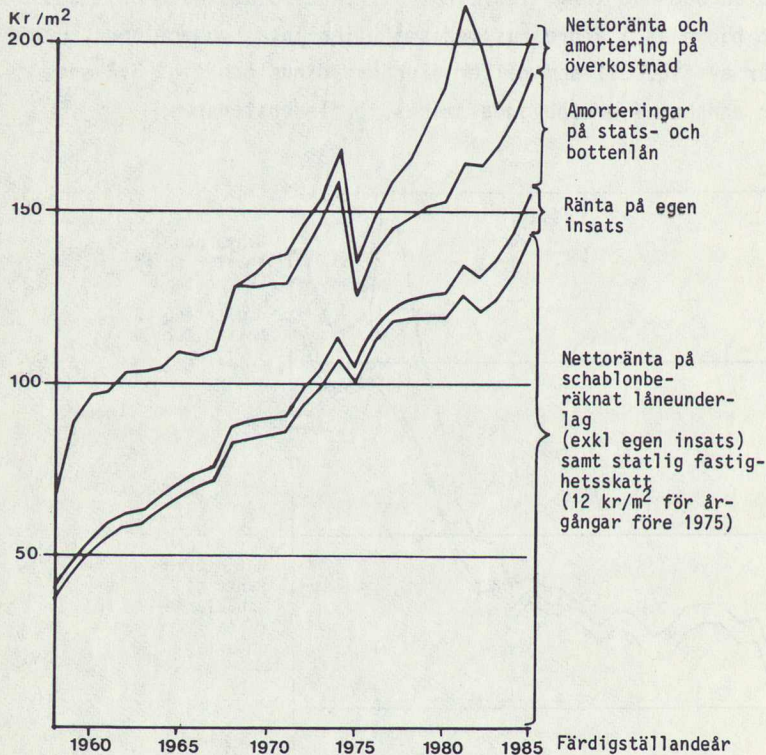


Fig 3.2 Kapitalutgifternas sammansättning år 1985 för gruppbyggda egnahem som färdigställts olika år. Skillnaderna är stora över åren. Amorteringarna utgör en stor andel av utgifterna.

Källa: SOU 1984:35, fig. 3.7.

Ett mål för bostadspolitiken gäller paritet - att olika gamla men likvärdiga lägenheter skall ha lika höga kapitalkostnader. När

man jämför kapitalkostnaderna över åren måste man då ta hänsyn till att äldre lägenheter har ett något lägre hyresvärde än i övrigt likvärdiga nya lägenheter. Kapitalkostnaderna bör därför sjunka med ca 1 % per år. Vid en jämförelse över åren bör vidare hänsyn tas till att resursinsatsen per m<sup>2</sup> steg med ungefär 25 % under andra hälften av 1970-talet.

I fig. 3.3 har två s.k. paritetslinjer för flerbostadshus ritats in. De visar vilka kapitalkostnader som bör råda i olika gamla hus för att målet om paritet skall anses vara uppfyllt. Den övre linjen utgår från 3 % ränta i nyproduktionen, vilket beräknas ge en kapitalkostnad på 183 kr/m<sup>2</sup> för hus färdigställda år 1985 (inkl. amorteringar på 3 kr/m<sup>2</sup>). Den andra utgår från 2,5 % ränta

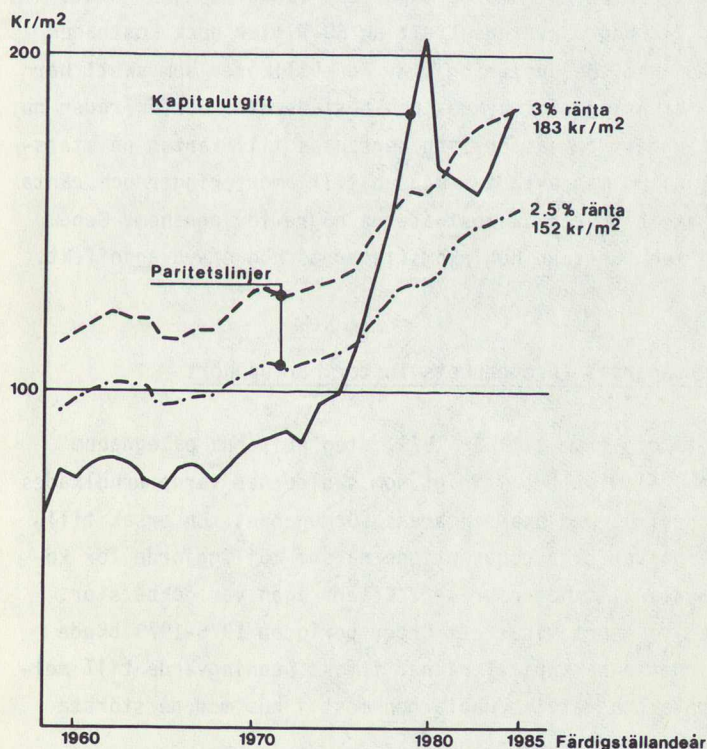


Fig. 3.3 Kapitalutgifter för hyreshus färdigställda olika år samt utgifter olika år som innebär paritet med en garanterad ränta på 3 % och 2,5 % i nyproduktionen. De faktiska skillnaderna i kapitalutgifter är större än vad som följer av målet om paritet.

Källa: SOU 1984:35, fig. 3.8.



i nyproduktionen. Som synes är det med ovanstående utgångspunkter motiverat med rätt stora kostnadsskillnader över åren, främst med hänsyn till de ökade resursinsatserna per  $m^2$  under andra hälften av 1970-talet. De faktiska skillnaderna är ca 40 kr/ $m^2$  för stora, trots att nya lägenheter bör ha ungefär 60 kr. högre kapitalkostnader per  $m^2$  än lägenheter byggda före år 1975. För gruppbyggda småhus, där resursinsatserna per  $m^2$  ökat mindre, är en kostnadsskillnad på ca 40 kr/ $m^2$  motiverad.

Ett andra mål gäller neutralitet - att kapitalkostnaden skall bli densamma vid en viss investering oavsett upplåtelseform. Där har betydande förändringar skett sedan mitten av 1970-talet. När nuvarande finansieringssystem infördes blev kapitalkostnaderna lika i hyres- och bostadsrätt å den ena sidan och egnahem å den andra, om såväl skuldräntor som amorteringar och ränta på egen insats inräknades. Vid högre avdragseffekt än 60 % blev dock kostnaden lägre för egnahem. De justeringar av lånevillkoren som skett har varit mest förmånliga för hyres- och bostadsrätt. Därför råder nu neutralitet endast om jämförelsen begränsas till räntan på stats- och bottenlån. Om man även tar hänsyn till amorteringar och ränta på egen insats blir kapitalkostnaderna högre för egnahem. Genom avdragsreformen försvann höginkomsttagarnas högre avdragseffekt.

### 3.5 Egnahemsägarnas förmögenhetsvinster har upphört

Under 1970-talet, fram till år 1979, steg priserna på egnahem snabbare än inflationen samtidigt som skuldernas värde urholkades av inflationen. Därmed ökade ägarnas förmögenhet. En orsak till prisökningarna var skattesubventionerna som möjliggjorde för köpare att betala allt högre priser. Efterfrågan var också stor. Kalkyler som vi gjort visar att under perioden 1975-1979 ökade egnahemsägarnas egna kapital räknat i fast penningvärde till mellan det dubbla och det tredubbla och mest i hus med de största lånen och de största subventionerna.

De senaste 5 åren har emellertid förmögenhetsökningarna i huvudsak upphört och förluster har även förekommit. En rad faktorer, bl.a. den stora egnahemsproduktionen, svag löneutveckling och avdragsreformen har bidragit till detta.

Bostadsrätten hade en svag eller negativ prisutveckling fram till mitten av 1970-talet. Sedan dess har priserna ökat så att många ägare fått kraftiga vinster, särskilt i vissa större städer. Utvecklingen har dock varit mycket ojämn med fortsatt låga priser på många håll.

Det är ett mål för bostadspolitiken att motverka förmögenhetsbildning genom fastighetsinnehav. Detta kan ske på flera sätt. Bl.a. innebär den successiva avtrappningen av räntebidrag och en eventuell fastighetsskatt att kostnaderna stiger när husen blir äldre, vilket också innebär att prisökningar motverkas. Likaså verkar avdragsreformen prisdämpande, eftersom kapitalkostnaderna ökar.





#### 4 EGNAHEMSÄGARE ANVÄNDER MER AV INKOMSTEN TILL BOSTAD ÄN ANDRA

I nära 300 000 barnhushåll kan inte varje barn få eget rum. Samtidigt finns 660 000 hushåll utan barn med mer än ett sovrum per person, främst medelålders och äldre i småhus. En ökning av äldre hushåll med stort utrymme kan väntas. För barnhushåll kan det då bli svårare att få en rymlig bostad.

Barnhushåll i alla inkomstlägen använder en större del av inkomsten till bostad i eget hem än i hyreshus, i medeltal 29 % mot 19 % efter bostadsbidrag. Halva skillnaden är amorteringar. Man bor också rymligare i egnahem.

Egnahem får år 1985 ca 5,8 miljarder större subventioner än om de haft bidrag som för bostadsrätt.

De största skattesubventionerna går till hushåll i eget hem med höga inkomster. Men avdragsreformen minskar skattesubventionerna med ca en tredjedel i de högsta inkomstlägena. Barnfamiljer får mycket större subventioner än barnlösa och mest om de har höga räntekostnader i nyköpta hus. År 1980 gick hälften av skattesubventionerna till barnfamiljer som köpt eget hem sedan år 1975.

##### 4.1 Subventioneras en för hög utrymmesstandard?

I våra direktiv ställs frågan om inte subventioner ges till en bostadsstandard som är så hög att den i stället bör ges samma villkor som annan konsumtion. Det belyser vi genom att studera fördelningen av utrymme, bostadskostnader och subventioner.



#### 4.2 Barnlösa i småhus ökar sitt utrymme mest

Antalet trångbodda hushåll minskar snabbt, se fig. 4.1. År 1980 beräknades antalet enligt norm 2 till ca 150 000, varav 85 000 barnhushåll.

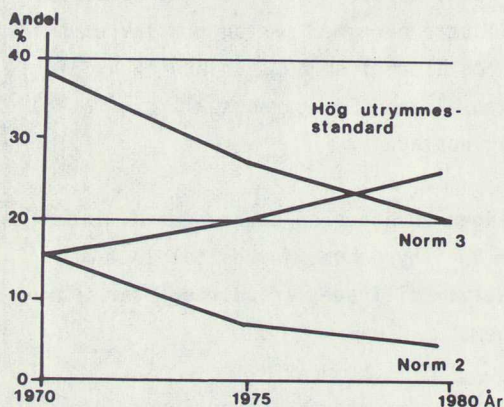


Fig. 4.1 Utrymmestandardens utveckling åren 1970-1985. Andel trångbodda hushåll enligt norm 2 och norm 3 samt andel med hög utrymmestandard (procent). Trångboddheten minskar och andelen hushåll med hög utrymmestandard ökar.

Källa: SOU 1984:35, fig. 4.1.

Om man utgår från att varje barn skall ha eget sovrum, att samboende äldre kan dela sovrum och att ensamstående skall ha minst 2 rum och kök (norm 3) var antalet trångbodda år 1980 nära 700 000, varav ca hälften ensamstående i lägenheter som är mindre än 2 rum och kök. I nära 300 000 barnhushåll kunde inte varje barn få eget rum. 180 000 av dessa hushåll fanns i flerbostadshus och resten i småhus.

Barnhushåll har större utrymme i egnahem än i hyres- och bostadsrätt. Skillnaderna är dock inte stora mellan hushåll med olika inkomst i varje upplåtelseform. Bara de hushåll som har de allra högsta inkomsterna bor betydligt rymligare, såväl i egnahem som i hyreshus. De barnlösa hushållen i egnahem har de allra största utrymmena.

Samtidigt som det år 1980 fanns många barnhushåll med små utrymmen fanns det över 900 000 hushåll med hög utrymmesstandard - mer än ett sovrum per person. 500 000 av dem var över 50-årsåldern och hade inga barn. Den kategorin har nästan fördubblats på 10 år. Det gäller i stor utsträckning hushåll i småhus som bor kvar när barnen flyttar ut.

Antalet medelålders och äldre hushåll med hög utrymmesstandard kan komma att öka även i framtiden, främst genom att de bor kvar i relativt stora bostäder. Det kan i så fall bli svårt för nya barnhushåll att skaffa rymliga bostäder om inte ett omfattande byggande av stora lägenheter fortsätter. Då kan det å andra sidan lätt bli ett överskott av mindre lägenheter i flerbostadshus, såvida inte lägenheter där i stor utsträckning kan slås samman.

#### 4.3 Egnahemsägare använder mer av sin inkomst för boende än andra

Bostadsutgifternas andel av hushållens disponibla inkomst belyses i tab. 4.1. För egnahemsägarna har återbetalningarna på lån - amorteringarna - räknats med. Dessa tar 5 % av barnfamiljernas inkomst och 4 % för övriga hushåll. Bostadsbidragen har dragits från bostadsutgiften.

Tab. 4.1 Andel av disponibel inkomst som hushållen använder för bostaden år 1980 (procent)

	Hushåll med bostadsbidrag	Hushåll utan bostadsbidrag
<u>Barnhushåll</u>		
Egnahem	29	29
Hyreslägenhet	17	20
<u>Övriga hushåll</u>		
Egnahem	28	28
Hyreslägenhet	17	23

Källa: SOU 1984:35, tab. 4.10 och 4.11



De som bor i eget hem använder en betydligt större del av sin inkomst till bostaden än de som bor i hyrd bostad. Skillnaden är stor, särskilt om man som i tabellen tar hänsyn till amorteringarna. De största skillnaderna, ca 12 procentenheter, finns för hushåll med bostadsbidrag, vare sig de har barn eller ej. Såväl i egnahem som i hyreslägenheten använder hushåll med höga inkomster en mindre andel av inkomsten för bostad. Andelen av den disponibla inkomsten som används för bostad var för barnfamiljer som har inkomster över 180 000 kr i egnahem 23 å 24 % (inkl. amorteringar) och 15 å 16 % i hyreslägenheter.

De som bor i eget hem har även fler rum. Varje familjetyp, (t.ex. två vuxna och två barn) hade 1 å 1,5 rum mer i egnahem. Om hyresgästerna haft lika stora bostäder som i egnahem skulle de fått betala något högre kostnader än ägarna till egnahem. Vid den jämförelsen tas dock inte hänsyn till amorteringar. Gör man det och dessutom räknar med en ränta på den egna insatsen i egnahem blir boendeutgiften högre i egnahem än i lika stora hyreslägenheter.

#### 4.4 De som bor i egnahem får stora subventioner

De finns de som menar att skattesubventionerna innebär en orättmätig förmån till ägare av egnahem. Vi har räknat ut hur stora räntebidrag som skulle utgå till egnahem år 1985 om de haft samma ränta och lånevillkor som statsbelånade bostadsrättshus men ingen avdragsrätt. Räntebidragen skulle då bli ca 7,0 miljarder kr. att jämföra med 4,8 miljarder för hyres- och bostadsrättshus. Subventioner till ombyggnadslån m.m. ingår inte i jämförelsen.

År 1985 beräknas räntebidragen och skattesubventionerna till egnahem bli ca 12,8 miljarder kronor. Det är alltså 5,8 miljarder mer än det belopp som ovan beräknats. I jämförelsen har bl.a. inte hänsyn tagits till en eventuell fastighetskatt och till att en del av den beräknade mellanskillnaden avser skattereduktion för räntor på lån för andra ändamål än investeringar i bostad.



Subventionerna till egnahem torde inte kunna minskas kraftigt. Tre fjärdedelar av skattesubventionerna gick år 1980 till barnfamiljer. Hälften gick till barnfamiljer som köpt sitt hus sedan år 1975. För dem var boendeutgifterna före avdrag för skatteeffekten så stor som halva deras disponibla inkomst. Skattesubventionen minskade den till drygt en tredjedel. Även detta är en mycket hög andel. De relativt nyinflyttade barnhushållen hade skattesubventioner på i medeltal ca 11 500 kr/år mot under 5 000 kr. för barnhushåll som flyttat in före år 1970. Barnlösa hushåll hade i medeltal skattesubventioner på endast 3 800 kr/år. De hade också bott mycket längre i sina hus. Hälften av dem flyttade in före år 1965 mot bara en tiondel av de hushåll som hade barn år 1980.

En kraftig minskning av skattesubventionerna utöver den som avdragsreformen innebär skulle också innebära att priserna på egnahem skulle falla. De hushåll som köpt hus under senare år skulle då ofta få skulder som översteg husets värde. Måste de sälja på grund av stigande boendekostnader skulle de drabbas av stora svårigheter. Egnahemsägare med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan skulle då drabbas i första hand.

Före avdragsreformen var skattesubventionerna mycket ojämnt fördelade till höginkomsttagarnas förmån. Beräkningar för år 1980 visar att avdragsreformen innebär en kraftig utjämning, men att höginkomsttagarna fortfarande får de största skattesubventionerna. Det framgår av tab. 4.2.

De samlade effekterna av bostadssubventionerna år 1980 i form av räntebidrag, skattesubventioner och olika typer av bostadsbidrag kan sammanfattas sålunda. Bostadsbidragen gynnade låginkomsttagarna medan skattesubventionerna gynnade dem med hög inkomst. Räntebidragen var neutrala med avseende på inkomst. Sammantaget hade höginkomsttagarna de största subventionerna. 12 % av de samlade subventionerna tillföll de 6 % av hushållen som hade de högsta inkomsterna. Skattesubventionerna gick samtidigt till hushåll med de högsta boendeutgifterna, till stor del barnhushåll som köpt egnahem de senaste fem åren. Räntebidragen gick främst till de nyaste husen med de högsta produktionskostnaderna.



Tab. 4.2 Skattesubventioner i några olika inkomstlagen år 1980 och effekten av en sänkning av avdragsrätten till 50 % (kr)

Sammanräknad inkomst (1000 kr)	Skattesubvention år 1980	Skattesubvention vid avdragsbe-gränsning
<u>Barnhushåll</u>	<u>8 600</u>	<u>6 500</u>
60- 90	4 700	4 300
120-150	8 400	6 500
210-	17 900	10 800
<u>Övriga hushåll</u>	<u>3 800</u>	<u>2 900</u>
30- 60	800	800
90-120	3 400	2 700
150-180	9 100	6 500

Källa: SOU 1984:35, tab. 4.17.

## 5 STORA HYRESSKILLNADER MELLAN GAMLA OCH NYA HUS FRÄMJAR OMBYGGNAD

Kostnaderna för bränsle och underhåll har stigit snabbare än inflationen. Kapitalkostnaden har stigit långsammare så att dess andel av självkostnaden nu är knappt 40 % i allmännyttiga företag.

Nyköpta hyreshus ger förluster i förvaltningen under 5 ä 10 år. Med hänsyn till husens värdeutveckling blir dock den långsiktiga vinsten per år 10-20 % på eget kapital. Det är ovanligt att hyresfastigheten köps bara för att man skall göra en vinst på värdestegringen. Lönsamheten därav har också sjunkit genom ändrade skatteregler.

De allmännyttiga företagens ekonomiska ställning varierar kraftigt. Många medelstora företag har medel för flera års underhåll, medan bl.a. de största företagen har små fonder. Många allmännyttiga företag har äldre fastigheter med högre marknadsvärde än skulderna.

Det är svårt för allmännyttiga företag att köpa äldre hyreshus eftersom hyrorna inte täcker självkostnaderna vid rådande fastighetspriser. Fastighetsköp skulle kunna vara en väg för att uppnå en större blandning av upplåtelse- och förvaltningsformer i bostadsområdena.

Hyrorna vid ombyggnad sätts nära hyrorna i nybyggda hus. Nya hus har mycket högre hyra än äldre hus. En utjämning av hyrorna mellan nya och gamla hus skulle därför göra ombyggnad mindre lönsam.

Hyreshöjningarna vid ombyggnad är i allmänhet 60-70 % av ökningen i kapitalkostnad. Tar man hänsyn till sänkta underhålls- och bränslekostnader kan lönsamheten ofta nås redan på kort sikt.

Hyreshöjningarna vid ombyggnad kan försämra möjligheterna för dem med låg inkomst att välja bostad och i stället förbättra möjligheterna för de mest välbeställda. Höjda bostadsbidrag kan behövas för att motverka en sådan utveckling.



### 5.1 Kapitalkostnaderna får minskad betydelse

Sedan början av 1970-talet har kostnaderna för bränsle och underhåll stigit snabbare än inflationen. Kapitalkostnaderna i medeltal har däremot stigit långsammare, åtminstone i allmännyttiga företag. Därför har kapitalkostnadernas andel av totalkostnaden i dessa företag sjunkit från knappt 60 % i början av 1970-talet till knappt 40 % i början av 1980-talet. Samtidigt har subventionerna ökat så att de år 1982 uppgick till i medeltal knappt 20 % av företagets totala kostnader. Sedan mitten av 1970-talet har dock totalkostnaden ökat något snabbare än inflationen.

Det är svårt att på ett meningsfullt sätt jämföra förvaltningskostnaderna mellan olika ägarkategorier och upplåtelseformer. Bl.a. utför ägare till egnahem, bostadsrätter och mindre hyresfastigheter en hel del arbete själva. Jämförelser försvåras också av att ålderssammansättningen är olika. I äldre hus är kostnaderna för bränsle och underhåll högre än i nya hus.

Vi har dock kunnat konstatera att bränslekostnaderna hos olika ägarkategorier är ungefär lika eller i medeltal ca 45 kr/m<sup>2</sup> år 1982. De redovisade underhållskostnaderna är däremot ungefär hälften så stora i bostadsrätt och i egnahem som i hyresrätt eller ca 20 kr/m<sup>2</sup> mot ca 40 kr/m<sup>2</sup>. Ägare till egnahem redovisar inga eller små kostnader för fastighetsskötsel och administration vilket kostar ca 30 kr/m<sup>2</sup> för allmännyttiga företag och 20 à 25 kr/m<sup>2</sup> hos enskilda fastighetsägare och i bostadsrätt. Även här kan egna arbetsinsatser förklara skillnaden. Det är endast i allmännyttiga företag som hyresförlusterna har någon betydelse. De uppgick år 1982 till 9 kr/m<sup>2</sup> i medeltal.

Kapitalkostnaderna varierar kraftigt för olika gamla hus och beroende på hur länge huset ägts. För egnahem är dock amorteringarna betydligt större än de avskrivningar som redovisas för hyreshus och bostadsrättsföreningar, ca 35 kr/m<sup>2</sup> mot 5 à 15 kr/m<sup>2</sup>.



## 5.2 Privata hyreshus olönsamma på kort sikt

Priserna på privata hyreshus ligger på en sådan nivå att hyrorna inte täcker kostnaderna vid hög andel lån. Trots detta har en positiv avkastning uppstått på lång sikt genom att husens värde stigit. Totalavkastningen har legat på mellan 10 och 20 % per år i relation till eget kapital.

De flesta fastighetsägare eller 40 000 à 50 000 stycken har bara någon enstaka fastighet och sköter personligen en del av förvaltningen. De svarar för ungefär en tredjedel av de ca 700 000 enskilt ägda lägenheterna, medan större förvaltare med mer än 100 lägenheter också svarar för ca en tredjedel.

Ägarna till små fastigheter har ofta likartade motiv som egnehemsägare. De bor själva i fastigheten och kan hålla kostnaderna nere genom eget arbete. De hoppas kunna få en ökad avkastning med åren och en värdeökning på sitt kapital. För ägare med stora bestånd, t.ex. försäkringsbolag och vissa byggnadsföretag, är kapitalplaceringsmotivet viktigt. Det är ovanligt med fastighetsägare som köper fastigheter främst för att snabbt göra vinster genom värdestegring. Skattelagstiftningen har också utvecklats så att spekulatjonen blivit mindre lönsam.

## 5.3 Svårt för allmännyttiga företag att köpa fastigheter

De allmännyttiga företagen har i allmänhet inte sådana ekonomiska resurser att de kan vara aktiva på fastighetsmarknaden. De har i medeltal kunnat bygga upp ett visst kapital genom insättning av grundkapital, avsättning till underhållsfonder och genom att intäkter utanför fastighetsförvaltningen kunnat sparas i företagen. Men situationen varierar starkt. Det finns medelstora företag, främst i residensstäderna, som har relativt stort kapital, medan storstadsföretagen i allmänhet har en sämre situation. Hos företag med äldre fastigheter finns också övervärden genom att dessa fastigheter ger överskott och har marknadsvärden som är högre än skulderna. Den ökning av det egna kapitalet som riksdagen nyligen



beslutat att företagen skall bygga upp i s.k. konsolideringsfonder medför också en förstärkning.

Bostadsbyggandet blir lågt i framtiden. Frågan gäller då om allmännyttiga företag skall nöja sig med att förvalta de områden de har eller om de skall satsa på en utspridning. Därigenom kan det bli möjligt att få bostadsområden som är mer blandade när det gäller ägarkategorier och upplåtelseformer. Det innebär dock problem för dem att köpa fastigheter t.ex. i stadscentrum. Priserna ligger nämligen på en sådan nivå att underskott uppkommer under lång tid.

#### 5.4 Ombyggnad främjas av stora hyresskillnader

Det har visat sig möjligt att få ombyggnadsverksamheten att öka med hjälp av särskilt stöd. I mitten av 1970-talet moderniserades sålunda nära 15 000 lägenheter per år i flerbostadshus. När de dåvarande stimulanserna togs bort sjönk produktionen till 5 000 lägenheter per år. Efter en svag ökning innebar nya extra stöd en kraftig ökning till nära 20 000 lägenheter år 1983.

Men särskilda stimulansåtgärder innebär också en fara. Ombyggnadsverksamheten kan komma att sjunka kraftigt om det extra stödet tas bort. Och priserna på ombyggnadsmogna fastigheter kan också öka om nya stimulanser väntas.

Hyrorna efter ombyggnad sätts nära hyrorna i nyproduktionen. Stora hyresskillnader mellan gamla och nya hus kan alltså väntas stimulera ombyggnad. Å andra sidan är det inte önskvärt med stora hyresskillnader. Det är orättvist och gör att hyresmarknaden inte fungerar bra. Här finns alltså en målkonflikt.

Ombyggnad medför i allmänhet hyreshöjningar på 90 ä 120 kr/m<sup>2</sup>. Det motsvarar ca 60 ä 80 % av de ökade kapitalkostnaderna. Tar man även hänsyn till att kostnaderna för bränsle och underhåll

ofta sjunker vid ombyggnad är det troligt att ombyggnad ofta är lönsam redan på kort sikt. Det visar sig vara svårt att spåra några samband mellan ombyggnadsverksamhetens storlek på olika orter och lönsamheten. Andra faktorer, som kommunala åtgärder och fastighetsägarnas ekonomiska situation, kan spela en större roll.

De höga hyrorna i hus som byggts under början av 1980-talet kan ha stimulerat ombyggnadsverksamheten eftersom hyrorna efter ombyggnad sätts nära nyproduktionshyrorna. Även hyreshusavgiften innebär en stimulans eftersom den tas bort om huset byggs om.

När man bedömer hur ombyggnadsverksamheten i framtiden bör utvecklas måste hänsyn tas till flera faktorer. Trots förbättrade villkor för underhållsfinansiering är det fortfarande mer lönsamt att finansiera underhåll i samband med ombyggnad. Den bästa avvägningen mellan underhåll och ombyggnad torde man få om finansieringsvillkoren är så lika som möjligt.

En intensiv ombyggnadsverksamhet kan också få sociala konsekvenser som inte avses. Det är svårt för hushåll med låga inkomster att klara hyreshöjningarna. Ombyggnad kan leda till att deras möjligheter att välja bostad minskas, medan hushåll med god ekonomi i stället får ökade valmöjligheter. Det kan därför vara nödvändigt att kombinera en kraftfull ombyggnadsverksamhet med förbättrade bostadsbidrag, så att hushåll med låga inkomster kan bo kvar.





## 6 MINDRE PENGAR I PLÅNBOKEN - OCH BOSTADEN KOSTAR MER

Det har blivit dyrare att bo sedan mitten av 1970-talet. Bostadskostnaderna har ökat mer än inflationen.

Samtidigt har hushållens betalningsförmåga försämrats. Minskningen av betalningsförmågan i 1983 års penningvärde mellan åren 1975 och 1983 var i genomsnitt för löntagarhushåll

- \* 500 kr/månad för barnfamiljer
- \* 400 kr/månad för hushåll utan barn

Det var i början av 1980-talet som försämringen satte in. Barnhushåll med endast en förvärvsarbetande och hushåll med tre eller flera barn är särskilt utsatta.

De flesta klarar ändå en nödvändig bostadskostnad med god marginal. Men 200 000 barnhushåll klarar inte hyran för en lägenhet där man inte är trångbodd

- \* det är 50 000 fler än vid mitten av 1970-talet
- \* 150 000 av hushållen hade endast en förvärvsarbetande
- \* 30 000 av de 200 000 klarade sig med hjälp av bostadsbidrag

Utvecklingen av inkomster, inflation och bostadskostnader under resten av 1980-talet blir avgörande för om den goda bostadsstandarden kan upprätthållas.



### 6.1 Är bostadskostnaderna rimliga?

Det bör vara möjligt för en genomsnittsfamilj att betala priset för en modernt utrustad och tillräckligt rymlig bostad. Det är ett mål för bostadspolitiken.

I detta avsnitt redovisar vi utvecklingen av bostadskostnaderna och av hushållens förmåga att betala för sin bostad.

### 6.2 Det har blivit dyrare att bo

Bostadskostnaderna i hyresrätt, bostadsrätt och egnahem mäts på olika sätt. De är därför svåra att jämföra.

Bostadskostnaderna för boende i hyreshus är den avtalade hyran. Hyran varierar mycket för likartade lägenheter.

I genomsnitt kostade t.ex. en tvårumslägenhet 1 100 kr/månad år 1982. Det fanns emellertid tvåor med en hyra under 600 kr/månad samtidigt som andra tvåor kunde kosta mer än 1 700 kr/månad. Skillnaderna beror på att lägenheterna har olika yta, ligger i skilda delar av landet och är byggda olika år.

Hyran var ca 10 % högre i Storstockholm och Storgöteborg än i övriga delar av landet. Lägenheter byggda efter år 1975 hade hyror som är 40-50 % högre än lägenheter byggda under 1940-talet. En fyrrumslägenhet i storstadsområdena, byggd på 1940-talet, kostade 1 700 kr/månad. En tvårumslägenhet byggd i slutet av 1970-talet kostade mer.

Den genomsnittliga hyran har mer än tredubblats under perioden 1969-1982. Det är något snabbare än ökningen av priserna på varor och tjänster i allmänhet. Den genomsnittliga månadshyran för en trerumslägenhet år 1982 - 1 300 kr/månad - var ca 50 kr. högre än den skulle varit om hyresutvecklingen hade följt den allmänna prisutvecklingen.



För boende i bostadsrättshus saknas tillräckliga uppgifter om räntekostnader för egen insats, som kan vara stora för dem som köpt äldre bostadsrättslägenheter, samt utgifter för sådant lägenhetsunderhåll som bostadsrättshavare betalat själva. Vi får således nöja oss med att redovisa de avgifter som bostadsrättshavare betalar till sin bostadsrättsförening. De avser de gemensamma utgifter som bostadsrättsföreningen svarar för.

Även avgifterna varierar mycket. De är i ännu högre grad än hyrorna skiktade efter husens färdigställandeår. Avgiften för en tvårumslägenhet byggd under senare hälften av 1970-talet var ungefär 100 kr/månad högre än för en fyrrumslägenhet byggd på 1940-talet.

Avgiften för bostadsrättslägenheter har ökat något långsammare än konsumentprisindex under perioden 1969-1982. Men då bör man hålla i minnet att avgifterna inte säger allt om bostadskostnaderna för bostadsrättshavare.

Bostadskostnaden för boende i egnahem mäts som summan av ett antal olika utgiftsposter. Egnahemsägarna betalar räntor och återbetalningar (amorteringar) på de lån man har i fastigheten. De betalar avgifter för vatten och avlopp, sophämtning m.m. samt garantiskatt till kommunen. De betalar utgifter för bränsle och underhåll samt eventuella avgifter för gemensamhetsanläggningar i villaområdet.

Egnahemsägarnas amorteringar är ett sparande. De ökar successivt den egna insatsen. Det kan därför diskuteras om man skall räkna med dem i bostadskostnaderna. Det är först i efterhand som man kan fastställa om den egna insatsen har varit en lönsam investering eller en verklig kostnad. I de uppgiftskällor som vi använt här redovisas inte amorteringarna.

Däremot måste man beakta den minskning av egnahemsägarens inkomstskatt som innehavet av villan oftast leder till. Det gör vi genom att dra skatteminskningen ifrån summan av olika utgiftsposter. Återstoden kallas för nettoutgift.



Bostadsutgifterna före avdrag för skatteminskningen varierar i ännu högre grad än bostadskostnaderna i andra besittningsformer. Det är många olika omständigheter som avgör hur stora dessa bostadsutgifter är. Tidpunkten för köpet av egnahemmet har stor betydelse. De som köpt från senare delen av 1970-talet har mycket höga utgifter för lånen i fastigheten.

De stora skillnaderna i bostadsutgifter dämpas av skattesubventionerna. De största subventionerna går till de boende som har de största räntekostnaderna. Nettoutgifterna varierar alltså inte lika kraftigt. Genomsnittligt var t.o.m. nettoutgifterna för vissa egnahem byggda på 1950-talet högre än för lika stora hus byggda i slutet av 1970-talet. Det beror bl.a. på att det går åt mer bränsle i de äldre husen.

I storstadsområdena och övriga kommuner med mer än 75 000 invånare har nettoutgifterna för nybyggda egnahem ökat i ungefär samma takt som konsumentprisindex sedan år 1972. För nybyggda egnahem i resten av landet samt egnahem i hela landet, byggda på 1950-talet, har utgifterna ökat snabbare än konsumentprisindex.

### 6.3 De flesta har under senare år fått mindre pengar att betala bostaden med

---

Om man lägger ihop alla inkomster som ett hushåll har och drar ifrån de inkomstskatter som hushållsmedlemmarna betalar och dessutom räknar in barnbidrag, eventuella underhållsbidrag etc. får man den disponibla inkomst som hushållet kan använda för att betala olika utgifter.

Hushållet måste använda sin disponibla inkomst för att betala mat, kläder, skor, husgeråd, TV, radio, telefon, hushållsel, försäkringar, fritidsaktiviteter, barntillsyn m.m. När man har dragit ifrån sådana nödvändiga utgifter från inkomsten kan återstoden sägas vara hushållets maximala betalningsförmåga för bostadsutgifter. Men det beloppet bör dessutom räcka till kostnader för resor och semester t.ex.



De uppgifter om betalningsförmåga som kommer att redovisas avser endast löntagarhushåll. För dem varierar den genomsnittliga betalningsförmågan för bostadsutgifter kraftigt mellan olika hushållstyper. Bland hushåll utan barn har ungdomar lägst betalningsförmåga. Allra lägst betalningsförmåga har hushåll som består av två samboende vuxna med barn, där endast den ena föräldern förvärvsarbetar.

De barnhushåll som bodde i egnahem hade år 1983 ungefär 1 000 kr. mer i månaden att betala bostaden med, än de barnhushåll som bodde i hyreshus. Å andra sidan fick barnhushållen i hyreshus större bostadsbidrag - ungefär 150 kr/månad mer. Dessa uppgifter gäller genomsnitt. Det varierar naturligtvis också mellan hushåll inom resp. boendeform.

Mätt i fast penningvärde har betalningsförmågan för bostad minskat mellan åren 1975 och 1983. Barnfamiljerna fick i genomsnitt 500 kr/månad mindre att betala bostaden med. Övriga hushåll hade i genomsnitt 400 kr. mindre.

Betalningsförmågan var i stort sett oförändrad fram till slutet av 1970-talet. Det var i början av 1980-talet som försämringen satte in.

Under samma period har bostadskostnaderna ökat. Hushållen måste därför använda en större del av betalningsförmågan för att klara en tillräckligt stor bostad. I fig. 6.1 visar vi betalningsförmågan för några hushållstyper åren 1975 och 1983. Beloppen, som staplarna beskriver, är kr/månad mätt i 1983 års penningvärde. I figuren framgår också hur stor del av betalningsförmågan som gick åt för att klara genomsnittshyran för en tillräckligt stor hyreslägenhet mätt enligt utrymmesnorm 2.

För samboende där endast den ena maken förvärvsarbetade har försämringen av betalningsförmågan varit särskilt besvärande. I figuren visas situationen för sådana hushåll med ett barn. De som hade flera barn har fått det ännu svårare att klara bostadskostnaderna.



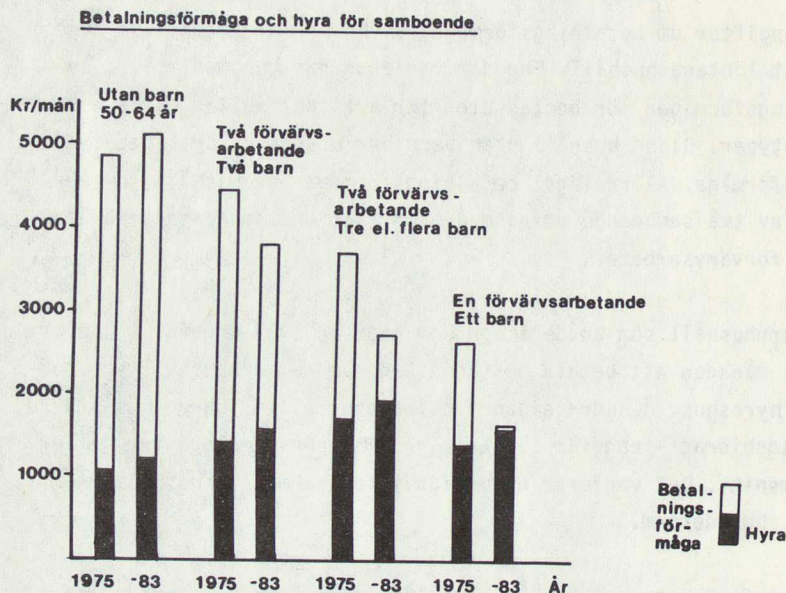


Fig. 6.1 Betalningsförmåga för samboende och hyra för en lägenhet enligt norm 2. Betalningsförmågan har minskat för alla hushållstyper, men mest för dem med enbart en förvärvsarbetande.

Källa: Bearbetning av ULF.

De flesta hushållen kunde klara bostadskostnaderna med god marginal. Men inkomsterna varierar mycket. Det fanns hushåll med så låg betalningsförmåga att de inte kunde klara genomsnittshyran för en tillräckligt stor bostad.

Bland hushållen med två förvärvsarbetande och ett eller två barn var det ca 5 % som inte hade tillräckligt stor betalningsförmåga år 1983. Det var en ökning med ett par procentenheter sedan år 1975. För dem som hade fler än två barn ökade andelen med för låg betalningsförmåga från en femtedel till en tredjedel.

Bland hushållen där endast den ene av två makar förvärvsarbetade var det år 1983 fler än hälften som inte kunde klara genomsnittshyran för en tillräckligt stor bostad. Det var en kraftig ökning sedan år 1975. Men ändå var antalet sådana hushåll med för låg betalningsförmåga inte större år 1983 än år 1975. Det beror på att de totalt sett hade blivit mycket färre.

Sammanlagt var det ungefär 200 000 löntagarhushåll med barn som hade för låg betalningsförmåga år 1983. Hur de var fördelade på olika hushållstyper och skilda boendeformer framgår av tab. 6.1.

Tab. 6.1 Hushåll med för låg betalningsförmåga efter hushållstyp och upplåtelseform. (1000-tal hushåll)

Antal barn	År	Ensamstående		Samboende en förv. arb.		Samboende, båda förv. arb.	
		1976	1983	1976	1983	1976	1983
1		6	11	16	27	2	8
2		5	15	58	64	5	18
3 el. fler		-	-	53	36	13	26
Summa		11	26	127	127	20	52

#### Boendeform

Egnahem	2	3	74	79	13	27
Bostadsrätt	1	6	7	8	1	3
Hysesrätt	8	17	46	40	6	22

Källa: SOU 1984:35, tab. 6.26 och 6.27.

Av de drygt 200 000 barnhushållen med otillräcklig betalningsförmåga hade hälften två barn. Familjer med ett barn resp. tre eller flera barn svarade vardera för en fjärdedel. Drygt hälften av familjerna bodde i eget hem och drygt en tredjedel i hyreslägenhet.

#### 6.4 Utsatta hushåll har inte ökat sin utrymmesstandard

En del hushåll med låg betalningsförmåga klarar sig genom att bo billigare än genomsnittet och ibland genom att bo med dålig utrymmesstandard.

Utrymmesstandarden varierar mycket. I genomsnitt bor de flesta hushållstyper i större bostäder än vad som krävs för att man inte skall vara trångbodd enligt gällande norm. De som bor i egnahem har i genomsnitt större bostäder än de som bor med bostadsrätt eller hyresrätt. Det innebär att de också betalar högre bostadskostnader.



Vissa hushållstyper släpar dock efter. Makar med tre eller flera barn i bostadsrätts- och hyreshus har i genomsnitt något mindre bostäder än vad som krävs för att de inte skall vara trångbodda. De har inte heller ökat sin utrymmesstandard mellan åren 1978 och 1982. Det har inte heller ensamstående med barn gjort. Alla andra hushållstyper hade större bostad år 1982 än år 1978.

Hushållen i egnahem betalar i genomsnitt bostadskostnader som överstiger vad man skulle behövt betala för en hyresbostad, som var så stor att man kunde ge varje barn ett eget rum. I hyreshusen är det endast makar med ett barn som genomsnittligt betalar så höga bostadskostnader att barnen kan få eget rum.

#### 6.5 Hur kommer bostadsstandarden att utvecklas?

Statens ekonomiska insatser på bostadspolitikens område har haft avgörande betydelse för den ökning av bostadsstandarden som skett sedan 1940-talet. Men ökade inkomster hos hushållen har också betytt mycket.

Den försämring av hushållens betalningsförmåga som inträtt i början av 1980-talet tycks ännu inte ha satt några djupa spår i efterfrågan på bra bostäder. Det hindrar inte att enskilda hushåll kan ha tvingats att byta ned sig eller att nyproduktionen kan ha påverkats. Ungdomars benägenhet att flytta från föräldrarna kan ha minskat.

En fortsatt försämring under 1980-talet kan få större effekter på bostadsmarknaden. Det är både utvecklingen av hushållens inkomster, inflationen och bostadskostnaderna som avgör det. Bostadskostnaderna påverkas av statens bostadspolitik.

## 7 NYPRODUKTIONEN SJUNKER YTTERLIGARE

Planeringsläget för bostadsförsörjningen har förändrats sedan 1970-talet. Det blir allt viktigare att förändra och använda de bostäder som redan finns. Nyproduktionen blir liten och planeringen får stor osäkerhet.

Under tiden fram till sekelskiftet har vi att räkna med

- \* en svag tillväxt av antalet efterfrågade lägenheter
- \* en ökning endast av antalet små hushåll, mest i högre åldrar
- \* en fortsatt ökning av efterfrågan på större lägenheter
- \* att efterfrågan blir starkt beroende av inkomst- och prisutvecklingen
- \* tendenser till ökade skillnader mellan yngre och äldre hushålls bostadssituation

Skillnaderna i utveckling mellan olika regioner väntas bli betydande. Ett fåtal regioner, bland dem Storstockholm, kan få en fortsatt relativt god tillväxt i antalet hushåll och lägenheter. I flertalet regioner i landet måste man i stort sett räkna med stagnation och i flera fall att det under 1990-talet kommer att efterfrågas färre lägenheter.

Nybyggandets omfattning blir i ökad grad beroende av hur många lägenheter i beståndet som försvinner eller blir oanvända. Under 1990-talet väntas ersättningsbehovet i de flesta regioner bli nästan helt avgörande för hur många nya lägenheter som behöver byggas.

- \* Nyproduktionen minskar
- \* Ombyggnadsverksamheten bör öka
- \* Förändringar i bostadsbeståndet och utvecklingen av inkomster och bostadskostnader bestämmer i hög grad hur många och vilka typer av nya lägenheter som behöver byggas.



### 7.1 Prognoser för riket och regioner

Prognoser för efterfrågan och nybyggnadsbehovet har gjorts med olika förutsättningar för ekonomisk utveckling och för flyttningarna inom landet. Prognoserna avser 1980-talet och 1990-talet. För utvecklingen av antalet hushåll och förändringen i deras sammansättning har prövats två prognosmetoder.

Nybyggnadsbehovet bestäms som summan av förändringen i efterfrågan på lägenheter och förändringar i beståndet. Prognosmetoderna är relativt väl utvecklade när det gäller efterfrågesidan och mer schematiska när det gäller förändringar i beståndet. Osäkerheten är särskilt stor i beräkningarna av hur många lägenheter som kommer att avgå och för behovet av att ersätta dem.

Prognoser har gjorts för riket och de elva regioner som har redovisats i avsnitt 2.

### 7.2 Antalet hushåll ökar svagt

Förändringen i efterfrågan på lägenheter bestäms främst av hur mycket antalet hushåll ökar. Antalet hushåll ökar svagt under 1980-talet och under 1990-talet kan tillväxten under vissa förutsättningar bli nära noll. Orsaken är i första hand den svaga befolkningsutvecklingen. Förändringar av hushållens disponibla inkomster och av bostadskostnadernas utveckling får dock stor betydelse.

Resultaten sammanfattas i tab. 7.1 och jämförs med senare hälften av 1970-talet då hushållstillväxten redan hade minskat avsevärt från den höga nivån under åren 1966-1975.

Tab. 7.1 Årlig ökning av antalet hushåll i hela riket.

Inkomstutveckling	1976-1980	1981-1990	1991-2000
Högre alternativ	35 000	14 000-18 000	2 000-8 000
Lägre alternativ		8 000-13 000	0-4 000



Inkomstalternativen är i en av metoderna, som ger de lägre hushållstillskotten, desamma som använts i 1984 års långtidsutredning (LU 84). Den andra beräkningen, som baseras på antaganden om hushållskvoter, avviker något från LU 84. Hushållens bostadskostnader antas öka lika mycket som priserna i genomsnitt.

### Starkast tillväxt i Storstockholm

Storstockholm får i samtliga alternativ de största hushållstillskotten. Olika fördelningar av flyttningarna mellan regioner har dock stor betydelse. De relativt små variationer som har gjorts i antagandena medför att Storstockholms andel av hushållstillskottet i hela landet varierar mellan 22 % och 37 %.

Svaga regioner är särskilt nordvästra Mellansverige, mellersta Norrland och Sydöstsverige. Under 1990-talet minskar antalet hushåll i dessa regioner enligt alla alternativ.

### 7.3 Antalet äldre småhushåll ökar

Det är främst antalet hushåll med endast en person som väntas öka. Mellangrupperna med två till fyra personer ökar svagt och antalet större hushåll minskar. Barnfamiljerna, ungefär en miljon hushåll, minskar svagt i antal.

Tendensen då det gäller hushållens storleksfördelning är i stora drag densamma som den faktiska utvecklingen under 1970-talet. Det är medelålders och äldre småhushåll som väntas öka mest i antal. I ungdomsåldrarna under 25 år blir det en svag ökning eller eventuellt en minskning om ungdomarna ej kan få arbete.

### 7.4 Omoderna lägenheter försvinner och smålägenheter minskar

I de sammanfattande beräkningarna antas att det försvinner 17 000 - 20 000 lägenheter om året, som måste ersättas med nybyggnad. Alla ej moderna lägenheter förutsätts bli moderniserade eller avgå under 1980-talet.



Ersättningen av bostäder är en minst lika viktig faktor som efterfrågan för nybyggnadsbehovet under 1980-talet. Under 1990-talet får avgång och ersättningsbyggande ännu större betydelse.

Ombyggnaderna är en viktig faktor för behovet av ersättningsproduktion. Vid ombyggnad av flerbostadshus försvinner således ett stort antal smålägenheter genom sammanslagningar. Ombyggnader i sådan omfattning att bl.a. lägenhetsfördelningen berörs har beräknats till 19 000 lägenheter om året i flerbostadshus.

Totalt beräknas antalet enrumslägenheter minska med över 100 000 under 1980-talet på grund av ombyggnad och annan avgång. Det är mindre än under tidigare perioder.

Den relativt stora ombyggnadsverksamheten i flerbostadshusen medför inte någon genomgripande förändring av lägenhetsfördelningen i flerbostadshus under 1980-talet. De kommer att domineras av smålägenheter om ett och två rum och kök. Först under 1990-talet kan man skapa förutsättningar för en mer allsidig hushålls- och befolkningssammansättning i flerbostadshusen.

### 7.5 Nyproduktionen blir låg

De olika alternativen för nybyggnadsbehovet varierar under 1980-talet mellan 25 000 och 38 000 lägenheter i genomsnitt per år. Då har hänsyn tagits endast till ökad efterfrågan och ersättningsproduktion. Om man räknar med större antal lediga lägenheter än år 1980 blir nybyggnadsbehovet större.

Åren 1981-1983 färdigställdes nära 47 000 lägenheter i genomsnitt per år och antalet lediga lägenheter ökade med omkring 10 000 per år. Nyproduktionen har alltså varit större än tillväxten i efterfrågan.

Det har blivit en påtaglig obalans i många orter som fått betydande lägenhetsöverskott. Om balans skall kunna uppnås behöver byggandet minska - eller avgången öka - under återstoden av 1980-

talet i de flesta regioner. De regionala beräkningarna tyder på att endast Storstockholm kan behöva bygga mer än åren 1981-1983, dock endast vid de mer gynnsamma förutsättningarna för efterfrågan och vid en relativt stor avgång. I de fyra nordligaste länen minskar nybyggnadsbehovet åren 1984-1990 till omkring en tredjedel av nivån under åren 1981-1983. I sydöstra Sverige minskar det till hälften.

Någon preciserad bedömning görs inte för 1990-talet. Tendensen är att nybyggnadsbehovet minskar ytterligare, om inte behovet av ersättningsbyggande ökar väsentligt. Hela mellersta och norra Sverige samt Sydsverige inklusive Stormalmö kan väntas få särskilt svag nyproduktion, eftersom hushållsantalet beräknas minska. Storstockholm har den gynnsammaste prognosen, men den är ändå låg jämfört med 1980-talet.

#### 7.6 Osäkerhet om vad som bör byggas

De beräkningar som har gjorts om efterfrågan av olika stora lägenheter och om beståndets förändringar ger inte tillräckligt underlag för att bedöma hur nyproduktionen bör vara sammansatt.

Den allmänna tendensen är att efterfrågan ökar på stora lägenheter och minskar på smålägenheter. Samtidigt väntas dock antalet smålägenheter i beståndet komma att minska och till en del behöver de ersättas. En viktig faktor i bedömningen är, i vilken omfattning medelålders och äldre hushåll bor kvar i stora lägenheter sedan barnen har vuxit upp och utrymmesbehovet har minskat. Om de flyttar kan de större lägenheterna, mest i småhus, övertas av yngre barnfamiljer. Det kan då bli en ökande efterfrågan på lägenheter om två till fyra rum och kök i flerbostadshus. Bor de äldre kvar i större utsträckning blir det större behov av nya stora lägenheter för barnfamiljerna. Prisutvecklingen kan antas få stor betydelse för inriktningen.

Den faktiska inriktningen av byggandet måste bedömas lokalt. På grund av den begränsade nyproduktionen blir det därvid en allt



viktigare uppgift att försöka samordna ombyggnader och andra förändringar i beståndet med nybyggnad, så att utbud och efterfrågan stämmer överens.

### 7.7 Investeringar och underhåll

LU 84 har gjort bedömningar av investeringar i nybyggnad och ombyggnad som i huvudalternativet innebär att de totala investeringarna ökar något från 1983 till år 1990.

Nybyggnadsinvesteringarna minskar och investeringar i ombyggnad ökar. Vi har inte funnit skäl att frångå denna bedömning.

Underhållsåtgärderna har ökat i omfattning under lång tid och beräknas fortsätta att öka under första hälften av 1980-talet. Därefter sker en stabilisering. I svaga regioner med liten ny- och ombyggnad får givetvis underhållsbyggande allt större betydelse relativt sett. Det kommer dock knappast att motverka nedgången i ny- och ombyggnad.

## 8 SYSTEMET FÖR BOSTADSFINANSIERING KAN FÖRBÄTTRAS PÅ OLIKA SÄTT

Nuvarande finansieringsystem ger stora kostnadsskillnader mellan bostäder av olika ålder och statens utgifter för subventioner är mycket stora. Problemen beror till stor del på hög inflation. Vid låg inflation dämpas eller försvinner dessa problem men andra gör sig gällande.

Det nuvarande finansieringssystemet kan förbättras med ganska enkla ändringar.

\* Återbetalning av lån i takt med byggnadernas förslitning gör lånesystemet mer oberoende av inflationstakten.

\* Det går att minska statens kostnader och samtidigt få mer lika kostnader för bostäder byggda olika år genom att

minska räntebidragen i snabbare takt vid hög inflation

delvis ersätta räntebidrag med lån,

komplettera lånesystemet med en fastighetsskatt.

En annan väg att ändra systemet för bostadsfinansiering vore att införa någon form av reala lån för bostäder, där subventionerna delvis ersätts av skulduppskrivning i takt med inflationen.

\* Reala lån kan utformas så att inslaget av subventioner blir olika stort genom helt eller partiellt reala lån.

\* Införande av någon form av reala lån skulle medföra stora omställningar och praktiska problem.

I vårt fortsatta arbete kommer vi att utforma förslag om systemet för bostadsfinansiering.



### 8.1 Det finns många olika krav som skall tillgodoses

En viktig del i strävandena att bättre uppfylla de bostadspolitiska målen inom ramen för oförändrade eller sänkta kostnader för staten och kommunerna är att göra finansieringssystemet mer effektivt.

Det nuvarande lånesystemet infördes genom riksdagsbeslut år 1974. Då fastslogs vissa övergripande bostadspolitiska krav som skulle tillgodoses. Dessa krav är fortfarande giltiga. De kan sammanfattas i följande punkter:

- \* En genomsnittsfamilj bör kunna betala kostnaden för en modern och tillräckligt stor bostad.
- \* Det skall vara lika villkor för hyresgäster, bostadsrättshavare och egnahemsboende (neutralitet).
- \* Kapitalkostnaderna för likadana bostäder byggda olika år bör vara ungefär lika (paritet).
- \* Förmögenhetsökningar för fastighetsägare genom inflationen bör motverkas.
- \* Hushåll med låga inkomster skall stödjas särskilt.

De nya underhållslån som riksdagen beslutade om på hösten 1983 aktualiserar ytterligare krav på lånesystemet. Fastighetsägare väntar exempelvis ofta med att utföra underhållsåtgärder tills det är dags att bygga om. Det kan bero på att de kan få billigare lån för underhållet om det utförs i samband med ombyggnad. Sådana tröskeleffekter bör undvikas så långt möjligt. Då underlättas en genomtänkt planering av olika åtgärder, vilket är gynnsamt för att hålla bostadskostnaderna nere.

När finansieringssystemet utformas bör man också ta hänsyn till att kreditmarknaden skall fungera, att de som äger och förvaltar bostadshus behöver kunna överblicka lånesystemets effekter och

att de gemensamma resurserna i samhället bör användas så effektivt som möjligt.

Kostnaderna för bostadssubventioner har ökat kraftigt sedan mitten av 1970-talet. Denna utveckling kan inte tillåtas fortsätta. Det slås fast i våra direktiv. Även möjligheterna att i stället vända utvecklingen så att subventionerna minskas skall prövas. När vi diskuterar olika alternativ för den framtida bostadsfinansieringen är vår utgångspunkt således att sträva efter att tillgodose bostadspolitiska krav med så låga inslag av subventioner som möjligt. Även möjligheterna att finansiera subventioner med fastighetskatt diskuteras.

Vårt arbete med frågan om hur bostäder bör finansieras har delats in i två etapper.

I denna första etapp beskriver vi hur det nuvarande systemet fungerar i olika situationer. Vi diskuterar också olika möjligheter att göra lånesystemet bättre. Däremot lämnar vi inte några förslag till åtgärder nu. Det återkommer vi med efter ytterligare utredningsarbete.

I avsnitt 8.2 startar vi våra diskussioner om finansieringssystem med att ange några teoretiska utgångspunkter. Vi ställer frågan hur man kan tänka sig att finansiera bostäder om vi hade ett inflationslöst samhälle. Vi beskriver tre olika alternativ (grundmodeller). För att finansiering i enlighet med dessa grundmodeller skall fungera väl vid inflation måste man på något sätt dämpa inflationens återverkningar.

Att inflationen ställer till med problem framgår i avsnitt 8.3. Där beskriver vi olika problem med det nuvarande finansieringssystemet vid hög inflation. Men vi visar att det också kan uppstå problem vid låg inflation.

Genom skilda åtgärder kan det nuvarande finansieringssystemet göras bättre. Problemen vid hög eller låg inflation kan dämpas. Det visar vi i avsnitt 8.4. Bland de åtgärder som kan diskuteras är



en komplettering med någon form av fastighetsskatt. Det behandlar vi i avsnitt 8.5.

De problem med bostadsfinansieringen, som inflationen ställer till med, skulle gå att undvika helt om vi i Sverige gick över till ett reall skattesystem. Då skulle man kunna tillämpa lån som anpassas till inflationen med hjälp av t.ex. konsumentprisindex.

En särskild utredning, realbeskattningsutredningen, har föreslagit övergång till reala system. Det skulle innebära en kraftig förändring av de ekonomiska förutsättningarna i landet.

Vi har fått i uppgift att ytterligare diskutera möjligheterna att föra en bättre bostadspolitik om reala system infördes. Det gör vi i avsnitt 8.6. Vi kan däremot inte föreslå en övergång till reala system. Det skulle beröra många andra områden än bostadspolitiken.

Det har diskuterats om man kan tänka sig att begränsa reala lån till enbart bostadssektorn. Vi tar upp den diskussionen i avsnitt 8.7.

Där diskuterar vi också tankegångar om reala system där man bara delvis anpassar lånen till inflationen. Sådana lån kallas partiella reallån.

Om man ändrar reglerna för bostadsfinansieringen påverkas bostadskostnaderna. Vissa åtgärder skulle kunna leda till höjda kostnader för vissa bostäder.

Höjda bostadskostnader kan få olika negativa följder. Vi har inte diskuterat alla dessa ännu, men i avsnitt 8.8 beskriver vi några beräkningar av hur priserna på egnahem kan ändras om olika åtgärder genomförs.

I avsnitt 8.9 sammanfattar vi de slutsatser som vi kunnat dra av det hittills utförda arbetet med finansieringsfrågorna. Dessa slutsatser ligger till grund för vårt fortsatta arbete.



## 8.2 Bostadsfinansiering utan inverkan av inflation kan fungera väl

---

För att underlätta analysen behandlar vi till att börja med hur finansieringssystemet lämpligen kan utformas under förutsättning att penningvärdet är fast.

Vi redovisar modeller för finansiering av bostäder som skulle tillgodose olika krav i stor utsträckning. Syftet är att ange vissa grunder som utgångspunkt för den vidare analysen och systemutvecklingen. De grundmodeller som förs fram får tjäna som norm för utvecklingsförsök som vi redovisar i senare avsnitt.

Vi beskriver och diskuterar här tre grundmodeller. Det som väsentligen skiljer modellerna är den utsträckning i vilken bostadsinvesteringarna finansieras med lån resp. fastighetsägarens egna kapital.

I grundmodell I förutsätts att alla investeringar skall kunna finansieras med heltäckande lån - såväl nybyggnader som ombyggnader och åtgärder i det periodiska underhållet (återinvesteringar).

Modell I är utformad så att nybyggnadslånet har tre delar med olika löptider; ett topplån om 5 % av produktionskostnaden som löper på 10 år; därunder ett lån om 10 % som löper på 20 år; resterande 85 % löper på 60 år. Lånens storlekar och löptider har anpassats till livslängderna för olika grupper av byggnadsdelar. För alla lån tillämpas rak amortering, dvs. lånen återbetalas med lika stora belopp varje år under lånets löptid.

Modellen är utformad så att amorteringar och skuldavveckling skall ske i takt med byggnadernas normala förslitning och värdeminskning. Därigenom uppstår under husets brukstid ekonomiskt utrymme att ta upp nya lån för att finansiera de återinvesteringar som utförs vid periodiskt underhåll eller ombyggnad. Även dessa nya lån återbetalas i överensstämmelse med investeringarnas livslängd. På så sätt samordnas belåningen av nybyggnad, ombyggnad och periodiskt underhåll.



Den totala skulden avvecklas i takt med förslitning och åldrande för huset som helhet. Varje års amortering kan då antas stämma överens med kostnaden för byggnadernas förslitning och åldrande.

För alla lån gäller en subventionerad ränta lika med 1 % av återstående skuld. Räntesatsen har avpassats så att kapitalutgifterna för nybyggda bostäder inte skall behöva bli större än med nuvarande lånesystem.

Med dessa förutsättningar har nuvärdet av subventionerna under 20 år från det huset är nytt beräknats till 16 % av nybyggnadskostnaden. Nuvärdesberäkningen innebär att utgifterna värderas lägre ju längre fram i tiden de ligger.

I grundmodell II förutsätts att mera kortlivade återinvesteringar i samband med ombyggnad eller periodiskt underhåll skall kunna finansieras med avsättningar till en fond hos fastighetsägaren. Fondfinansieringen samordnas med en motsvarande kapitalinsats från fastighetsägaren för finansieringen av en nybyggnad. Den egna insatsen uppgår till 5 % av nybyggnadskostnaden. Sålunda överensstämmer modellerna I och II med undantag för 10-årslånen.

I modell II fondfinansieras byte och förnyelse av byggnadsdelar med kortare livslängd medan mera långlivade återinvesteringar kan lånefinansieras. I detta hänseende sluter modell II an relativt väl till det system som gäller sedan riksdagens beslut om ett bostadsförbättringsprogram.

För att komplettera analysen och med viss anknytning till tidigare gällande principer för underhållets finansiering, redovisar vi en tredje modell, där allt periodiskt underhåll förutsätts kunna finansieras med avsättningar till en fond hos fastighetsägaren. Fondfinansieringen samordnas med en motsvarande kapitalinsats från fastighetsägaren för ny- och ombyggnadsfinansieringen.

Grundmodell III är sålunda utformad på samma sätt som tidigare modeller med undantag för 10- och 20-årslånen. Vid ny- och om-



byggnad ersätts dessa lån med en kapitalinsats från ägaren om 15 % av nybyggnadskostnaden.

Lånesystemet blir här enklare än i tidigare modeller. Samtidigt är kraven på fastighetsägarna stora när det gäller eget kapital och fonder.

Grundmodellerna anger i förenklad form hur bostadsfinansieringen skulle kunna utformas vid fast penningvärde. De belyser möjligheter att med lånat eller eget kapital samt avsättningar till fonder tillgodose finansieringsbehov för olika investeringar.

I modellerna har finansieringsformerna för investeringarna utformats enhetligt och samordnats för nybyggnad, periodiskt underhåll och ombyggnad. Därmed undviks tröskeleffekter.

Modellerna har utformats med hänsyn till fastighetsekonomiska krav. Bl.a. minskar skulder och kapitalutgifter i takt med byggnadernas minskade värde på grund av förslitning och åldrande.

Modellerna tillgodoser också olika bostadspolitiska krav. Kapitalutgifterna för nybyggda bostäder är låga i kombination med relativt måttliga subventioner. Paritetskravet för bostäder av olika ålder kan upprätthållas väl beträffande kapitalutgifterna. Kravet på neutralitet kan också tillgodoses i väsentlig utsträckning; kapitalutgifterna för bostäder med olika upplåtelseformer skulle bli likvärdiga; med undantag för lägesbetingade förhållanden skulle utrymmet för förmögenhetsbildning bli begränsat.

Grundmodellerna kan sålunda ses som exempel på att det utan inflation vore möjligt att utforma bostadsfinansieringen så att bostadspolitiska mål och andra krav kunde tillgodoses i stor utsträckning. Det är däremot svårt att få finansieringen enligt grundmodellerna att fungera väl vid inflation.

De värden på skulder, kapitalutgifter och subventioner som vi redovisat i beskrivningen av modellerna, har beräknats under den förutsättningen att penningvärdet är fast. Finansiering med van-



liga lån (nominallån) enligt grundmodellerna skulle under inverkan av inflation ge helt andra värden realt, dvs. räknat i ett och samma penningvärde. När det i följande avsnitt refereras till grundmodellerna avses emellertid lån som ger samma reala värden på skulder, utgifter och subventioner som vid fast penningvärde.

### 8.3 Med nuvarande bostadsfinansieringssystem finns problem både vid hög och låg inflation

I detta avsnitt behandlar vi först inflationens allmänna effekter i bostadsfinansieringen. Därefter går vi närmare in på det nuvarande finansieringssystemet och olika problem i samband med fastighetsfinansieringen vid hög och låg inflation samt utvecklingen av bostadssubventionerna.

Inflationen har mycket kraftiga effekter i bostadsfinansieringen. Den medför bl.a. problem med kostnadsfördelningen under husens användningstid och olikheter i de ekonomiska villkoren för bostäder med skilda upplåtelseformer.

Inflationen medför att skulder och fordringar minskar i värde. Dessa effekter blir starkare ju högre inflationen är och ju längre tid som skulden löper på. En hög inflation medför alltså en snabb avveckling av den reala låneskulden i en bostadsfastighet.

Vid hög inflation tenderar räntorna att vara höga. Hög ränta är ett sätt för långgivare att kompensera sig för den värdeminskning av fordringar som följer av inflationen. Den del av räntan som svarar mot värdeminskningen kan betraktas som en real amortering av skulden.

Eftersom räntorna är avdragsgilla minskas skatten. Därigenom blir räntan, inkl. den reala amorteringen, subventionerad i egna hem.

De stora investeringsbelopp som krävs för att bygga en bostad och de höga räntorna medför att utgifterna tenderar att bli mycket höga under de första åren. Hushållen kan inte betala utgifterna i



ett nybyggt hus utan subventioner. Men under senare delen av lånets löptid blir det möjligt att klara hela utgiften och mer.

Det finns sålunda skäl att fördela om de årliga utgifterna under lånens löptider, så att mer av utgifterna än f.n. belastar den senare delen av löptiderna.

I de fall ett ny- eller ombyggt bostadshus finansieras med statliga lån ges räntebidrag. Bidragen syftar bl.a. till att utjämna kapitalutgifterna för fastighetsägaren. Eftersom bidragen till räntan successivt minskas, jämnas kapitalutgifterna ut över tiden, reall räknat.

Utjämnningen är dock med hittillsvarande inflationstakt inte tillräcklig för att kompensera den realla minskningen i kapitalutgifter på grund av inflationen. En sådan utjämnning kan heller inte åstadkommas mer än för en begränsad tid. Kapitalutgifterna sjunker så småningom mera i äldre hus än vad som svarar mot minskningen i boendevärde. Någon omfördelning av kapitalutgifterna över tiden sker inte inom räntebidragssystemets ram. Subventionerna blir stora under perioder med hög ränta.

Inflationens verkningar har stor betydelse också när det gäller finansieringen av det periodiska underhållet av bostäder.

I hyres- och bostadsrättsfastigheter har gällt att underhållet i princip skall finansieras med hyror resp. avgifter från de boende. För att över tiden jämna ut de hyror eller avgifter som skall täcka utgifterna för det periodiska underhållet, behöver då medel fonderas.

I de fall underhållet fondfinansieras medför hög inflation svårigheter att säkra värdet av sparade medel.

I de fall underhållet lånefinansieras medför hög inflation stora svårigheter att klara betalningar av inledningsvis höga kapitalutgifter för vanliga lån. För egnahem reduceras emellertid detta problem genom att de höga räntorna är avdragsgilla.



För egnahem blir sålunda ägarens kostnader för underhållet i vanliga fall väsentligt lägre vid lånefinansiering än vid fondfinansiering. Vid inflation är det ogynnsamt för hyres- och bostadsrättsfastigheter att fondfinansiera underhållet jämfört med att för egnahem lånefinansiera underhållet.

Det har endast vissa år funnits möjlighet att med statens medverkan finansiera åtgärderna i det periodiska underhållet med lån. I vissa fall har dock lån fortlöpande kunnat fås. Det gäller bl.a. i samband med lån till ombyggnad.

Ombyggnader subventioneras för att kapitalkostnaden inte skall bli mycket högre än för subventionerade nybyggnader. Den osubventionerade kapitalkostnaden för en samlad underhållsinsats, blir avsevärt högre än kapitalkostnaden för en mera resurskrävande men subventionerad ombyggnad.

Eftersom åtgärderna i det periodiska underhållet och vid ombyggnad i stor utsträckning är av samma slag, är det för att undvika tröskeleffekter väsentligt att finansieringsvillkoren är välavvägda och samordnade. Så är inte fallet när det periodiska underhåll som utförs utan samband med en ombyggnad, måste finansieras utan subventioner.

Detta leder till stimulanser att skjuta upp underhåll och utföra åtgärderna vid en ombyggnad. Det kan också leda till att ombyggnader genomförs för att nödvändigt underhåll skall kunna finansieras. Det kan medföra större ingrepp i husen än vad som är motiverat. Detta kan undvikas om åtgärderna i det periodiska underhållet, även när de utförs separat, kan finansieras på samma villkor som vid en ombyggnad.

Genom riksdagens beslut hösten 1983 om ett bostadsförbättringsprogram infördes lån för delar av underhållet i hyres- och bostadsrättsfastigheter. För dessa lån ges bidrag till hälften av en schablonmässigt beräknad ränta i de fall allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsföreningar är låntagare. Bidraget



ger förutsättningar för lika lånekostnader för skilda upplåtelseformer med hänsyn till avdragseffekterna.

Införandet av underhållslånen har skapat en ändrad situation för fastighetsfinansieringen.

Genom att delar av underhållet kan finansieras med lån, minskar kravet på avsättningar för framtida återinvesteringar från det huset är nytt. När lån så småningom tas upp ökar skulderna och kapitalutgifterna i fastigheten. Underhållslånen medför sålunda att kostnaderna fördelas jämnare över tiden och att skulderna inte minskar lika snabbt.

Om inflationen skulle minska väsentligt, får det stora effekter på bostadsfinansieringen. Bl.a. minskar då den reala skuldavvecklingen för fastighetslånen. Därmed fördelas kapitalutgifterna jämnare över tiden. Räntenivån tenderar att följa inflationstakten nedåt. Då minskar subventionsbehovet.

Vid stabilt låg inflation minskar eller upphör många problem med den nuvarande bostadsfinansieringen. Emellertid kommer vissa andra problem till. Det kan bl.a. bli en för långsam skuldminskning och reallt ökande kapitalutgifter, s.k. omvänd utgiftssplittring.

Den med hänsyn till skuldavvecklingsbehovet enligt grundmodellerna kritiska inflationen är ca 2 % årligen med nuvarande amorteringar. Vid denna eller lägre årlig inflation räcker inte amorteringarna.

Ett större problem vid sänkt inflation innebär de ökning av kapitalutgifterna som följer när underhållslån i framtiden tas upp för återinvesteringar i de hus som färdigställts under senare tid eller framöver. Ombyggnadslån efter en lång tid med låg inflation medför motsvarande problem - de sammanlagda kapitalutgifterna i fastigheterna skulle kunna bli högre än för ett nybyggt hus.

Vid låg inflation kan det nuvarande systemet inte fungera väl utan att ändras på flera sätt.



Den förda diskussionen och de exempel som lämnats har avsett fall då inflationen under lång tid varit genomsnittligt hög resp. låg.

Vid en övergång från en period med genomsnittligt hög till en med genomsnittligt låg inflation kan förhållandena påverkas väsentligt utöver det vi visat på.

Det finns anledning att förmoda att anpassningen av räntesatserna till en lägre inflationstakt skulle ske med eftersläpning i tiden. Då blir realräntan hög under ett skede. Det finns därför skäl att betvivla att en kraftig nedgång i inflationstakten skulle leda till någon väsentlig minskning av räntebidrag och skatte-subventioner under överskådlig tid.

Med hjälp av ett par räkneexempel belyser vi sambandet mellan bostadssubventionernas storlek i framtiden och utvecklingen av räntan. Exempelen gäller enbart räntebidrag men man kan anta ungefär samma samband för skattesubventionerna.

Exemplen avser statens kostnader för räntebidrag åren 1985-1995 om den årliga inflationen går ned till 3 % från och med år 1985. I räkneexempel 1 antar vi att räntan omedelbart anpassas till den sänkta inflationen. I räkneexempel 2 antar vi i stället att räntan anpassas till den sänkta inflationen med eftersläpning. Vi antar således att realräntan blir hög under ett antal år. Först vid mitten av 1990-talet når den ned till samma nivå som i räkneexempel 1.

Våra räkneexempel kan jämföras med en prognos som bostadsdepartementet har gjort. Den bygger på antagandet att räntan ligger kvar på nuvarande nivå även vid en sänkt inflation.

Som framgår av fig. 8.1 inverkar antagandet om ränteutvecklingen i hög grad på beräkningarna av kostnaderna för räntebidrag. Om räntan sjunker samtidigt som inflationen går ned kan statens kostnader för bostadssubventioner minska kraftigt. Om räntan inte sjunker kommer subventionerna att ligga kvar på en hög nivå även om inflationen går ned.

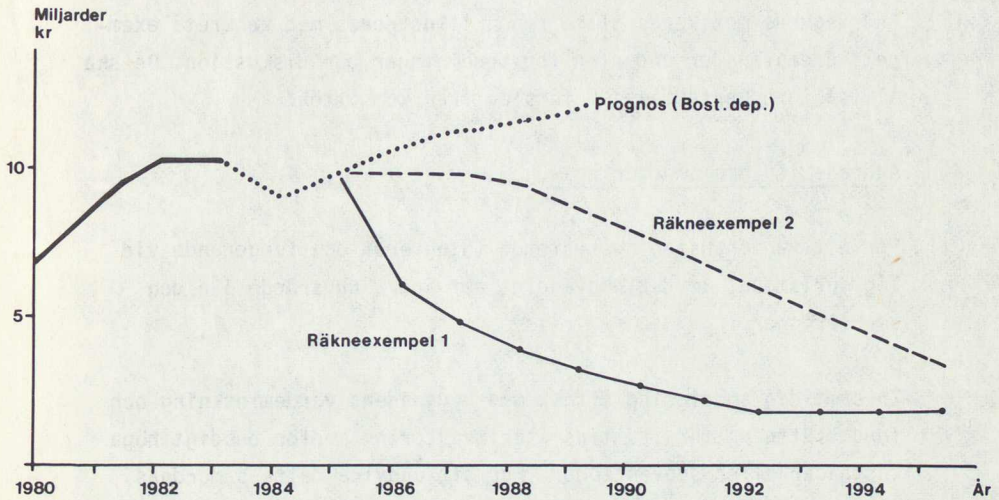


Fig. 8.1 Utvecklingen av statens kostnader för räntebidrag. Faktiskt och beräknat. 1984 års penningvärde.

#### 8.4 Nuvarande finansieringssystem kan förbättras

Problemen med det nuvarande systemet gäller brister i paritet och neutralitet samt stora subventioner vid hög inflation och räntenivå. Vid låg inflation räcker inte skuldavvecklingen och kapitalutgiftsökningarna blir för stora. Det gäller också tröskelproblem, som följer av att systemet inte är integrerat, dvs. att villkoren för en och samma investering är olika beroende av i vilket sammanhang den utförs.

Vi har undersökt möjligheter att lösa problemen genom olika ändringar av det nuvarande finansieringssystemet. När vi provat ändringar har grundmodell II fått utgöra en referens beträffande behov av real skuldavveckling, kapitalutgiftsminskning över tiden och subventioner. Vi redovisar resultat från detta arbete så att olika ändringar förs in stegvis. Först ändras lån och amorteringar. Sedan ändras avtrappningarna av räntebidragen. Slutligen ändras även subventionssystemet. Vid val mellan alternativ har vi



föredragit små, få och enkla ändringar med problemlösande effekt. Ändringarna motiveras allmänt och illustreras med konkreta exempel. Exempelen ger underlag för bedömningar och diskussion. De ska alltså inte uppfattas som förslag från kommittén.

#### Ändrade lån och amorteringar.

För att få finansieringssystemet integrerat och fungerande vid låg inflation, är det nödvändigt att ändra nuvarande lån och amorteringar.

En samtidig amortering i takt med byggnadens värdeminskning och fondavsättning för framtida återinvestering medför onödigt höga kostnader eller subventioner. För att undvika detta samordnas fondfinansieringen med ett ändrat nybyggnadslån.

Lån skulle lämnas till 95 % av nybyggnadskostnaden. Bottenlånet omfattar 70 %, som nu, och bostadslånet 25 %. De översta 5 % skulle finansieras med ägarens egna kapital och med kapitalbidrag i vissa fall. Tanken är att för allmännyttiga företag och bostadsrättsföreningar skulle ett statligt kapitalbidrag lämnas till 4 % och resterande 1 % täckas med ägarkapital.

Vid låg inflation räcker inte nuvarande amorteringar. Det blir också besvärande ökning av kapitalutgifterna, när amorteringarna på bostadslånen inleds efter fem år, enligt de regler som nyligen förts in. För att undvika detta ändras nuvarande amorteringar.

Vid nybyggnad skulle bostadslånet amorteras rakt på 40 år medan bottenlånet amorteras som nu. Underhållslån skulle amorteras rakt på 20 år. Finansieringen av ombyggnader ändras så att lån inte lämnas för åtgärder som fondfinansieras i underhållet. Dessa ombyggnadskostnader skulle således finansieras med fondavsättningarna. För övriga åtgärder i det periodiska underhållet skulle lämnas bostadslån med rak amortering på 20 år. Resterande ombyggnadskostnader finansieras med bottenlån. Med dessa ändringar av ombyggnadsfinansieringen undviks tröskelproblem.



### Ändrade avtrappningar av räntebidragen.

För lån till underhåll ändras räntebidragen så att bidrag skulle lämnas enligt en låg garanterad ränta som trappas upp successivt. Upptrappningen bestäms så att subventionsgraden inte ökar i jämförelse med de nuvarande underhållslånen.

En sådan ändring är enkel och bidrar till större enhetlighet i finansieringssystemet genom att bidragen för alla lån likformas. Det underlättar också integration. Dessutom torde investeringarna stimuleras bättre genom lägre initiala utgifter för lånen, även om kostnaderna över tiden inte minskas med totalt ökade subventioner.

Vi har utformat exempel på underhållslån med en garanterad ränta som trappas upp. I ett exempel där inflationen antas uppgå till 10 % årligen, är utgifterna för fastighetsägaren lägre inledningsvis och skuldavvecklingen snabbare än för nuvarande lån, utan att de totala subventionerna ökar.

För att begränsa subventionerna och förbättra pariteten vid hög inflation ändras nybyggnadslån så att den garanterade räntan skulle trappas upp i accelererande takt. Samtidigt skulle den garanterade räntan sänkas inledningsvis för att hålla låntagarens utgifter nere, trots att amorteringskraven ökats.

Beräkningar för ett exempel där inflationen antas uppgå till 10 % årligen och där kapitalutgiften första året är lika som för nuvarande nybyggnadslån, visar att de reala kapitalutgifterna minskar långsammare under 20 år än i nuvarande system.

De beskrivna ändringarna sammantagna ingår i finansierings-system A.

System A sluter an till grundmodell II bättre än det nuvarande systemet gör. Anslutningen är relativt god vid låg inflation.



Dock är subventionerna större än i grundmodellen. Det gäller i synnerhet vid hög inflation.

Räkneexempel visar att räntebidragen i system A är lägre än i det nuvarande systemet, sett till finansieringen av ett hus och med antagande om 10 % årlig inflation. Skillnaden ökar med tiden. Nuvärdet av räntebidragen under de första tjugo åren är för det ändrade systemet 50 % av nybyggnadskostnaden mot 55 % för det nuvarande systemet.

System A ger exempel på att det med relativt måttliga ändringar går att förbättra den nuvarande bostadsfinansieringen. Systemet blir enhetligare, mer integrerat och inflationståligare. Systemet ger något förbättrad paritet och lägre subventionsgrad.

Ändringarna i system A kan användas för alla framtida statligt finansierade bostadsinvesteringar. Även för utestående lån kan ändringar aktualiseras. Mest näraliggande är en accelererad upptrappning av den garanterade räntan, om den framtida inflationen skulle komma att ligga på en hög nivå.

De ändringar av nuvarande bostadsfinansiering som diskuteras här, skulle innebära minskad utlåning vid ny- och ombyggnad, snabbare återbetalning av lån samt minskade subventioner. Det skulle bli ökade kostnader för ägarna av de något äldre statsbelånade bostäderna.

#### Ändrade subventioner

En ytterligare ändring av nuvarande system företas genom att omvandla räntebidrag till lån i viss utsträckning. Då behålls de ändringar som valts i den föregående analysen, dvs. ändrade lån och amorteringar samt systemet med garanterade räntor som successivt trappas upp. Dessa ändringar sammantagna ingår i finansieringssystem B.

Den tillkommande ändringen innebär att inslag av skuldökning och omfördelning av kapitalutgifter över tiden prövas, under förutsättning att beskattningen är oförändrad.

Den ändring som prövas med avseende på hyres- och bostadsrättsfastigheter, kan beskrivas så här.

Staten lämnar bidrag till halva räntan och lån till den rest som inte täcks av den garanterade räntan. Lånet täcker alltså skillnaden mellan halva bruttoräntan och den garanterade räntan. Räntelånet läggs till skulden och förräntas. Förfarandet upprepas år för år. Räntelån ackumuleras. Även räntan på räntelånen subventioneras till hälften. När den garanterade räntan så småningom överstiger halva räntan amorteras räntelånen. Upptrappningen av den garanterade räntan fortsätts tills räntelånen är helt återbetalda. Då upphör räntebidragen.

Ändringen bygger på att bidrag lämnas till halva räntan, så länge den garanterade räntan styr låntagarnas utgifter. Neutralitetsaspekten har påverkat valet av ansats. För ägare till egnahem innebär avdragsrätten i allmänhet att ungefär halva räntan subventioneras.

En motsvarande ändring för egnahem skulle kunna innebära att statens räntebidrag slopas. Staten skulle i stället lämna ett räntelån som tillsammans med den garanterade räntan täcker nettoräntan. En enkel illustration till tanken ger följande sammanställning av räntetal.

	Egnahem	Hyres- och bostadsrätt
Bruttorenta	12 %	12 %
Räntesubvention	6 % (skattesubv.)	6 % (räntebidrag)
Nettoränta	6 %	6 %
Räntelån	3 %	3 %
Garanterad ränta	3 %	3 %



Ansatsen för hyres- och bostadsrättsfastigheter med bidrag till halva bruttoräntan innebär en något förenklad tolkning av neutralitetskravet. Ett problem i sammanhanget är att med de stora avdrag som skulle bli aktuella, kan det skattemässiga värdet av underskottsavdragen bli mindre än 50 % för normalinkomsttagare. En ytterligare viktig aspekt gäller inverkan i egnahemsfallet på fördelningen av subventionerna mellan staten och kommunerna. Det har fått anstå till det fortsatta arbetet att mera uttömmande belysa möjligheterna med räntelån.

Här beskrivs närmare den enkla ansatsen med bidrag till halva räntan för hyres- och bostadsrättsfastigheter.

Vi har utformat exempel på denna typ av lån under antagande om 10 % årlig inflation. Exemplet, som avser flerbostadshus i allmännyttig ägo, visar följande.

För underhållslånet medför räntelånen att skulden minskar långsammare och att de reala kapitalutgifterna blir lägre inledningsvis och avtar långsammare.

För nybyggnadslånet blir låntagarens kapitalutgifter något högre under åren 20-25. Räntelånen gör att subventionerna blir mindre i början av lånets löptid. Nuvärdet av räntebidragen under de första 20 åren är drygt 47 % av nybyggnadskostnaden, vilket är något lägre än i system A (50 %) och för nuvarande lån (55 %).

Exemplet på räntelån till nybyggnad tyder på att en mera väsentlig minskning av subventionsgraden vid hög inflation och ränteni- vå, inte kan åstadkommas under hänsynstagande till neutralitets- aspekten, med mindre än att beskattningen ändras.

Finansieringssystemen A och B har kommenterats med utgångspunkt från räkneexempel som belyser förhållanden under perioder med genomsnittligt hög resp. låg inflation. I alla räkneexempel har samma "normala" realräntesats använts. I verkligheten varierar realräntans nivå med tiden. Bl.a. kan en övergång från en period med högre till en med lägre genomsnittlig inflation - som nu har



aktualitet - väntas medföra ett skede med högre realränta än normalt.

I system B medför konstruktionen med räntelån att kostnaden av en hög realränta delas mellan låntagarna och det allmänna; proportionen beror av realräntans nivå. Vid hög realränta blir räntelånen större och växer skuldsumman snabbare än i räkneexemplet där realräntan förutsatts ligga på "normal" nivå. Den kostnadsomfördelning och subventionsminskande effekten av räntelånen skulle sålunda öka i ett skede med relativt hög realränta.

#### 8.5 Lån och räntebidrag kan kompletteras med en fastighets- skatt

Vi har tidigare konstaterat att nuvarande finansieringssystem behöver förbättras om man vill att det skall uppfylla olika krav bättre än det gör f.n. Det gäller oavsett vilken inflationstakt man räknar med.

Vi har också visat att det går att förbättra nuvarande lån och räntebidrag genom ganska enkla ändringar.

Statens bidrag kan minskas och kapitalkostnaderna för fastigheter byggda olika år kan jämnas ut genom ändrade regler för räntebidrag och återbetalning av lånen.

Möjligheterna att förbättra finansieringssystemet genom sådana ändringar är dock begränsade. Vid hög inflation skulle subventionerna fortfarande vara stora med de exempel på lånesystem som vi redovisar.

Subventionerna kan minskas ytterligare genom att räntebidragen minskas i ännu snabbare takt än vi räknat med. Det skulle dock bara vara möjligt en viss tid. När den garanterade räntan kommer i nivå med marknadsräntan - räntebidragen upphör - är dessa möjligheter uttömda. Genom att bostadslånen i vårt exempel återbetalas fortare än f.n. kommer det att uppstå en situation där kapi-



talkostnaderna sjunker ganska snabbt. Genom en fastighetsskatt skulle denna utveckling kunna dämpas. Kostnadsskillnaderna mellan hus byggda olika år skulle då inte bli så stora. Samtidigt skulle staten få intäkter som kan finansiera kostnader för bostadssubventioner.

Vid låg inflation skulle den tidpunkt när en fastighetsskatt kan vara motiverad inträffa betydligt senare. Det skulle inte heller vara motiverat med så stor fastighetsskatt som vid hög inflation. Å andra sidan minskar också behovet av att finansiera bostadssubventioner vid låg inflation.

Om finansieringssystemet kompletteras med en fastighetsskatt förbättras således förutsättningarna för lika kostnader för likvärdiga bostäder och statens kostnader för bostadssubventioner minskar.

Fastighetsskatt är ingen ny tanke. Redan nu finns en hyreshusavgift som omfattar vissa fastigheter. En diskussion om att denna eventuellt skall ersättas av en statlig fastighetsskatt som omfattar både hyresrätt, bostadsrätt och egnahem har tagits upp av regeringen. Denna diskussion har ännu inte avslutats.

### 8.6 Real bostadsfinansiering

Realbeskattningsutredningen har i sitt huvudbetänkande (SOU 1982:1) föreslagit övergång till real beskattning och reala lån. Skattereformen skulle avse både hushålls- och företagssektorn. Övergången till real finansiering skulle främst gälla bostadssektorn.

Vid real beskattning är endast realräntan (nominella räntan minus inflationen) skattepliktig resp. avdragsgill. Reallån är värdebeständiga lån med indexuppräknig av skulder och amorteringar och med låga räntor (räntan = realräntan).

Bostadskommitténs arbete är begränsat till bostadssektorn. Därför kan vi inte lägga fram förslag om en allmän övergång till real



beskattning. I enlighet med direktiven har vi emellertid diskuterat vad en sådan övergång skulle innebära för möjligheterna att uppnå de bostadspolitiska målen.

### Lånevillkor i ett reallånsfinansieringssystem

Vid real beskattning och real bostadsfinansiering skulle de grundmodeller för bostadsfinansiering, som diskuterats i avsnitt 8.2, kunna tillgodoses fullt ut.

Villkoren för lån till det framtida bostadsbeståndet kan exempelvis vara utformade i enlighet med grundmodell II. Det betyder ett reallån med 60 års rak amortering till 85 % av produktionskostnaden och ett reallån med 20 års rak amortering till 10 % av produktionskostnaden. 5 % av produktionskostnaden finansieras med egen insats. Den garanterade räntesatsen är 1 %.

Periodiskt underhåll finansieras delvis med lån och delvis med fonduppbyggnad. I ett reallånsfinansieringssystem måste fondfinansiering av det periodiska underhållet kombineras med krav på egna kapitalinsatser vid nybyggnad. Annars kan in-teckningsskulden bli för hög i förhållande till fastighetsvärdet.

Om ett reallåns system skulle införas måste det finnas en lagstadgad rätt att lägga om vissa befintliga lån till reallån. Då måste staten gripa in i ett slags buffertroll på motsvarande sätt som på paritetsslånsystemets tid, fast i större skala.

Utgiftspariteten mellan årgångar skulle kunna bli god på kort sikt, om lånevillkoren för omlagda lån blev sådana att de medförde kapitalutgifter som om man haft reallån från början. På lång sikt skulle det dock inte gå att upprätthålla pariteten i det befintliga beståndet.

Bostadspolitiska önskemål om låga insatser för köpare av nybyggda fastigheter och om låga amorteringar medför i ett reallåns system relativt små marginaler mellan fastighetsvärden och in-tecknings-



skulder. Mot den bakgrunden har realbeskattningsutredningen föreslagit regler om att kapitalutgifterna skall minskas om fastighetspriser och löner utvecklas oförmånligt.

Behovet av sådana regler skulle minska, om kraven på egna insatser ökade, eftersom detta skulle minska risken för skuldökning utöver fastighetsvärdena.

I avfolkningsbygder torde behovet av "skyddsnet" finnas även vid ökade krav på egna kapitalinsatser i egnahem med statliga lån.

Det är tveksamt om "skyddsnet" av den typ som realbeskattningsutredningen föreslagit skulle vara tillräckliga för att förebygga den oro hos allmänheten ett reallånsystem skulle orsaka.

#### Bostadsbeskattning i ett reallånsystem

En stor förändring till följd av införandet av ett reallånsystem skulle vara att villaägarnas underskottsavdrag försvann eller blev mycket små. Intäktsschablonen och låneräntan skulle vid reella lånevillkor i stort sett motsvara varandra.

Den stora förändringen för allmännyttiga bostadsföretag och för bostadsrättsföreningar i samband med övergången till ett reallånsystem ligger i att de reella kapitalutgifterna utjämnas över tiden genom ett reallånesystem i stället för genom ett system med stora räntebidrag som efter hand trappas av. Övergången till reell beskattning betyder mindre.

För ägare av konventionellt beskattade hyresfastigheter skulle det vara viktigt att de årliga värdeminskningssvdragen byggde på reella principer och var någorlunda väl samordnade med (de icke avdragsgilla) amorteringarna på reallånen.

I ett reallånsystem skulle det vara naturligt att återgå till en konsekvent real realisationsvinstberäkning vid avyttring av fast egendom. Då skulle symmetri råda mellan skatteplikten för reella realisationsvinster och avdragsrätten för realräntor.



### Kreditmarknad och statsfinanser i ett realt system

Enligt realbeskattningsutredningens kalkyler skulle en övergång till ett realt system år 1984 ha betytt en budgetförstärkning med 13-16 miljarder kronor (omräknat till prisläget i mars 1984).

För att upprätthålla balansen på kreditmarknaden i samband med övergången till ett realt system, med omfattande omläggningar av befintliga lån till reallån, är det nödvändigt att den omedelbara budgetförstärkningen för det allmänna helt utnyttjas till att minska den statliga upplåningen.

### Fastighetsprisutveckling i ett realt system

Beräkningar av prisseffekter för ett konsekvent och stabilt realt system tyder på att det skulle bli måttliga årliga reala prisfall.

Ett räkneexempel med nu gällande regler med bl.a. avtrappning av räntebidrag visar däremot på ett ganska snabbt årligt realt prisfall de första åren och sedan efter ett tiotal år ett ganska långsamt realt prisfall.

Resonemanget ovan gäller prisutvecklingen i stabila system. En eventuell omläggning av beskattning och finansiering till reala villkor skulle emellertid på kort sikt leda till prisfall på småhus. På lång sikt (10-20 år) skulle det kunna ske en återgång till den reala prisnivå som gällde före omläggningen. En del av prisfallet i samband med övergången torde dock bli bestående på lång sikt.

### Ett realt systems effekter på bostadsbyggandet

Övergången till ett realt system skulle få en negativ effekt på framför allt byggandet av egna hem. Effekten på byggandet av hyreslägenheter och på ombyggnad och periodiskt underhåll av en övergång till ett realt system är svåra att bedöma. De försämrade



ekonomiska villkoren för egnahem och bostadsrätter kan göra att efterfrågan på hyreslägenheter ökar.

### Real bostadsfinansiering och de bostadspolitiska målen

Ett reallt skatte- och finansieringssystem skulle ta bort möjligheten att göra inflationsvinster på lån i fastigheter, vilket främst egnahemsägare (vid avyttring och återbelåning) och i stor utsträckning även bostadsrättshavare (vid avyttring) kunnat dra fördel av. I den meningen betyder ett reallt system neutralitet mellan upplåtelseformerna i fråga om förmögenhetsbildning. Där- emot kvarstår även i ett reallt system möjligheten till vinster resp. förluster på realvärdestegring resp. realvärdeminskning på fastigheter för egnahemsägare och bostadsrättshavare.

Sedan år 1979 har prisutvecklingen på villor varit svag och förmögenhetsbildning hos fastighetsägare av den omfattning som förekom under 1970-talet har inte förekommit sedan dess.

I ett reallt system skulle inga stora avdragsgilla underskott uppkomma, vilka i nuvarande system ofta leder till stora skatte- subventioner för egnahem men däremot inte för hyres- och bostads- rätter. Det skulle därför bli möjligt att tillämpa samma garan- terade räntesatser för samtliga upplåtelseformer och följaktligen bli tekniskt enkelt att upprätthålla utgiftsneutralitet mellan upplåtelseformerna.

Förutsättningarna för att i det framtida bostadsbeståndet till- godose kravet på utgiftsparitet mellan olika årgångar bostäder vid inflation är väsentligt bättre i ett reallt system än i nu- varande system. I ett reallt system blir utjämnningen över tiden god även om räntesatsen inte trappas upp. Därvid får dock effek- ten av eventuellt reallt stigande produktionskostnader slå igenom.

Man skulle inte varaktigt kunna upprätta motsvarande grad av ut- giftsparitet mellan årgångarna för det befintliga beståndet utan att retroaktivt höja skuldbeloppen till de nivåer som skulle ha gällt om reallån hade tillämpats från början. Detta är givetvis



omöjligt. Förutsättningarna är trots detta något bättre i ett realt system än i nuvarande "ordinarie" skatte- och lånesystem att tillgodose paritetskrav i det befintliga beståndet.

Ett realt system är robust mot växlingar i inflationstakten. Nuvarande lånesystem medför lätt stora negativa realräntor vid stigande inflation och stora positiva realräntor vid sjunkande inflation. Vid reallån torde realräntan kunna hållas i stort sett konstant oavsett växlande inflationstakter.

Subventionsgraden är väsentligt lägre i ett realt bostadsfinansieringssystem än i ett system av nuvarande typ vid hög inflation. Även vid en kraftigt sänkt inflation skulle införandet av ett realt system kunna betyda en avsevärd sänkning av subventionsgraden, eftersom räntenivån vid fortsatt tillämpning av nuvarande lånesystem troligen skulle gå ned långsammare än inflationen.

#### Sammanfattande omdömen om real beskattning och real finansiering

Real beskattning bygger på tanken att endast verkliga inkomster skall beskattas och endast verkliga kostnader skall vara avdragsgilla. Real finansiering bygger på tanken att kapitalutgifterna för lån med långa amorteringstider även vid inflation skall vara jämnt fördelade över tiden i reala termer.

Som tidigare framgått skulle det finnas goda förutsättningar i ett realt system att uppfylla bostadspolitiska mål som neutralitet mellan upplåtelseformer och paritet mellan årgångar. Möjligheterna är dock begränsade när det gäller att åstakomma utgifts-paritet i det befintliga beståndet.

Trots att tankarna om real beskattning och reallån bygger på i grunden enkla principer skulle ett sådant system bl.a. vara förknippat med mycket svåra informationsproblem. Det är tveksamt om allmänheten skulle kunna förmås att tänka i reala termer såsom det förutsätts i ett realt system.



De stora tekniska problemen i samband med ett reallån system hänger samman med själva införandet. Det gäller främst frågan om behandlingen av vid övergången befintliga lån. Bl.a. måste intecknings- och säkerhetsfrågorna vid omläggning av befintliga lån till reallån lösas. Det måste förhindras att obalans uppstår mellan ränteintäkter och ränteutgifter hos kreditinstituten vid omläggning av lån till reallån. Lånevillkoren för omlagda lån får inte medföra utgiftssplittring i det befintliga beståndet.

Det avgörande problemet med tanken att gå över till ett reallån system är dock de ekonomiska verkningarna för främst låntagarna. Bland troliga effekter kan nämnas prisfall på småhus och sänkt småhusbyggande. För många enskilda skulle omläggningen kunna medföra stora ekonomiska förluster. Det är f.ö. svårt att överblicka de fulla ekonomiska konsekvenserna av en övergång till ett reallån system.

### 8.7 Partiellt reallån skatte- och finansieringssystem

En delvis genomförd reallån beskattning och finansiering kan ses dels som ett slutmål, dels som ett steg på vägen mot ett konsekvent reallån system.

#### Reallån finansiering och nominalistisk beskattning

Nominalistisk beskattning av reallån innebär att indextillägg betraktas som ränta och följaktligen är skattepliktigt för långgivaren och avdragsgillt för låntagaren. Enligt nuvarande skatteregler gäller kontantprincipen, vilket för reallånens del betyder att skatt resp. avdrag inträffar först det år då indextillägget får lyftas. Detta leder till mycket drastiska effekter för progressivt beskattade långgivare om exempelvis inga amorteringar sker under lånets löptid och indextilläggen får lyftas först vid lånet inlösen. Omvänt får låntagaren i motsvarande situation ett mycket stort avdrag, som kanske inte går att utnyttja på långt när fullt ut.



Om indextilläggen i ett reallånesystem ersattes av särskilda lån skulle skattekonsekvenserna vid nuvarande skatteregler bli annorlunda. Beskattning av och avdrag för belopp motsvarande indextilläggen skulle ske fortlöpande och således inte i samband med amorteringar eller vid inlösen av lån. Principerna för beskattningen skulle vara desamma som på sin tid gällde för paritets- och räntelånesystemet.

Ett system med reallån och nominalistisk beskattning (eller med räntelån i stället för indextillägg) skulle inte uppfylla kravet på neutralitet mellan upplåtelseformerna. För bostadsrättshus och allmännyttigt ägda hyreshus skulle det inte vara möjligt att få skattelindring till följd av ränteavdragen i samma utsträckning som för egna hem.

#### Real räntebeskattning begränsad till reallån inom bostadssektorn

Om ett system med real räntebeskattning skulle begränsas till reallån inom bostadssektorn skulle det vara nödvändigt att exakt fastställa var gränsen skulle gå mellan bostadssektorn och den övriga ekonomin. För konventionellt beskattade hyresfastigheter skulle det nämligen krävas fulla reala värdeminskningsskattavdrag, medan systemet med värdeminskningsskattavdrag i företagsbeskattningen skulle vara oförändrat i den övriga ekonomin.

Vid ett reallånesystem begränsat till reallån inom bostadssektorn skulle personer med god likviditet få fördelar i förhållande till personer med sämre likviditet. De förstnämnda skulle nämligen ha större möjligheter att klara de första årens betalningar av de skattemässigt gynnsammare nominallånen (lån av den typ vi är vana vid, dvs. utan uppräkningsavdrag av skuldbelopp med index och med höga, ibland tvåsiffriga, räntesatser). Trots att hela räntan på nominallånen fortfarande skulle vara avdragsgill skulle reallånen de första åren, trots att endast realräntan skulle vara avdragsgill (men däremot inte indextillägget), medföra väsentligt lägre kapitalutgifter de första åren, om man antar att den årliga inflationen är närmare 10 %.



Troligen skulle real finansiering utnyttjas i mycket mindre utsträckning för egnahem än för hyres- och bostadsrätter. De senare upplåtelseformerna skulle vid hög inflation och höga räntor vara hänvisade till det reala lånesystemet för att inte drabbas av orimliga kapitalutgifter i nya hus. Egnahemsägare skulle ha större möjligheter att få skattelindring till följd av ränteavdragen vid upptagande av nominallån och följaktligen totalt sett vara gynnade.

#### Ett realt system begränsat till det framtida bostadsbeståndet

Om man begränsade det reala systemet till det tillkommande bostadsbeståndet skulle priserna på de nya husen bli låga i förhållande till på gamla hus (och i förhållande till kostnaderna för att bygga nya hus). Detta skulle betyda att nyproduktionen av bostäder dämpades.

Om det även i fortsättningen gavs möjlighet att finansiera det tillkommande bostadsbeståndet med nominallån med full avdragsrätt för räntorna, skulle priserna på och byggandet av nya lägenheter dämpas framför allt inom bostadsrättssektorn.

#### Partiellt reala lån

Villaägareförbundet har utformat en idéskiss till s.k. PR-lån (partiellt reala lån). Dessa har en begränsad ej avdragsgill och ej beskattningsbar skulduppskrivning och en låg men i sin helhet avdragsgill resp. beskattad ränta. I första hand är tanken att skulduppskrivning skall ske med motsvarande halva inflationen.

Ett PR-lånesystem skulle kunna betyda en viss statsfinansiell förstärkning, dock inte på långt när lika stor som ett helrealt system.

Samexistensen mellan ett PR-lånesystem och nominallån med full avdragsrätt för den nominella räntan skulle bli långt ifrån problemfri. Troligen skulle mycket få egnahemsägare välja PR-lån framför de skattemässigt gynnsammare nominallånen.



Liksom i ett reallånesystem skulle det i ett PR-lånesystem krävas att man införde speciella arrangemang i inskrivningsväsendet, i detta fall partiellt reala inteckningar. Vid beskattningen av hyreshus i enskild ägo skulle det behövas partiellt reala värde-minskningsavdrag, vilket skulle betyda gränsdragningsproblem gentemot den övriga ekonomin.

Den begränsade skulduppskrivningen i ett partiellt realt system skulle ge bättre säkerhetsmarginaler mellan fastighetsvärden och skulder och mellan betalningsförmåga och betalningsförpliktelser än i ett helreal system.

Å andra sidan skulle vid hög inflation pariteten mellan olika årgångar i fråga om kapitalutgifter bli väsentligt sämre än i nuvarande system för det staltigt belånade beståndet. För att motverka detta måste man tillgripa ett system med upptrappning av garanterade räntesatser på motsvarande sätt som i nuvarande system.

För egnahem utan räntebidrag, däremot, skulle även halvreal låån betyda en bättre fördelning över tiden av kapitalutgifterna än nuvarande system.

#### Sammanfattande omdömen om partiellt reala skatte- och finansieringssystem -----

De höga kapitalutgifter, som i frånvaro av subventioner drabbar långlivade investeringar under de första åren av den totala livslängden i en inflationsekonomi, är ett likviditetsproblem snarare än ett kostnadsproblem. Det vore därför naturligare att lösa det problemet med låån än, som nu sker, med subventioner (räntebidrag och skattesubventioner) inom bostadssektorn. Det är därför av intresse att pröva möjligheterna att med hjälp av partiellt reala skatte- och finansieringssystem inom bostadssektorn vinna något av fördelarna med ett realt system samtidigt som en stor del av problemen med ett realt system undviks.



En viktig slutsats av genomgången är att vid införande av någon typ av omfördelningslån inom bostadsfinansieringen blir det problem om beskattningsreglerna för omfördelningslånen skiljer sig väsentligt från skattereglerna för nominallån. Det blir också problem om ett lånesystem med kraftig omfördelning av kapitalutgifter över tiden, exempelvis ett reallånesystem, införs, samtidigt som skattereglerna är oförändrade.

Inom ramen för nu gällande skatteregler finns det knappast utrymme för mer långtgående system för omfördelningslån än system av den typ som skisserats i avsnitt 8.4 (system B). Det skulle betyda att nuvarande räntebidragssystem för statligt belånade egnahem ersattes av ett system med omfördelningslån, exempelvis räntelån, och att motsvarande delar av räntebidragen till hyres- och bostadsrätter ersattes av lån.

#### 8.8 Ändrade bostadsutgifter påverkar fastighetspriserna

Ändringar i bostadsfinansiering och bostadsbeskattning får många effekter som behöver diskuteras innan sådana ändringar görs. En effekt är att fastighetspriserna påverkas.

Om statens subventioner till bostäder minskas blir det dyrare att bo. För den som köper t.ex. ett eget hem kan en sådan ökning av bostadsutgifterna kompenseras om man betalar ett lägre pris för fastigheten än vad man skulle varit beredd att göra innan utgiftsökningen inträdde. Man kan således anta att ökade bostadsutgifter omedelbart leder till att fastighetspriserna går ned.

Vad man är beredd att betala för en fastighet beror emellertid också på hur man bedömer de framtida bostadsutgifterna. Därför kan prisändringarna till följd av olika ändringar av finansieringssystemet eller bostadsbeskattningen vara svåra att förutse.

Genom några räkneexempel kan vi belysa den troliga priseffekten av olika åtgärder.



En fastighetsskatt på t.ex. en halv procent av taxeringsvärdet för egna hem skulle leda till en prissänkning med ungefär 7-10 %. Lika stort skulle priset för nybyggda egna hem bli om man omedelbart avskaffade räntebidragen för dessa.

Om man genomför real beskattning och reala lån, som realbeskattningsutredningen föreslog, skulle priserna för egna hem sjunka med omkring 14-18 %.

De ovan beskrivna prissänkningarna kan bli delvis återhämtade på sikt. Lägre priser kan medföra att byggandet av nya egna hem minskar, vilket i sin tur kan leda till att priserna stiger.

Priseffekter av det här slaget liksom andra konsekvenser av ändrade bostadsutgifter måste beaktas vid överväganden om ändringar i bostadsfinansieringen och bostadsbeskattningen.

### 8.9 Våra slutsatser inför det fortsatta arbetet

I det här kapitlet har vi diskuterat olika möjligheter att förbättra bostadsfinansieringen och bostadsbeskattningen. Syftet är att finna vägar till bättre förutsättningar att uppfylla bostadspolitiska mål. Detta måste ske utan ökade kostnader för staten.

De grundmodeller för bostadsfinansiering, som vi använt för att pröva olika tänkbara finansieringssystem, innebär minskade kostnader för generella subventioner. Det är det samma som att de boende måste betala mer.

Grundmodellerna är gjorda så att bostadsutgifterna det första året i en nybyggd fastighet inte skall bli högre än med nuvarande finansieringssystem. Längre fram i tiden blir de emellertid högre om man inför ett finansieringssystem som ansluter helt till grundmodellerna. Skulle man ändra finansieringen och beskattningen av det befintliga bostadsbeståndet, så att perfekt anpassning till grundmodellerna uppnås, ökar bostadskostnaderna kraftigt.

Ökade bostadskostnader får olika återverkningar som vi skall diskutera närmare i det fortsatta arbetet. En drastisk ökning omedelbart skulle få besvärliga följder för de boende. Den skall



också rubba balansen på fastighetsmarknaden och investeringarna i bostäder skulle minska.

En fullständig anpassning till grundmodellerna skulle således medföra stora förändringar av förhållandena på bostadsmarknaden. Det är därför mycket väsentligt att diskutera hur eventuella ändringar bör genomföras i praktiken. Av praktiska skäl är det knappast möjligt att tänka sig en fullständig anpassning på en gång.

När man diskuterar följderna av eventuella ändringar i finansieringen och beskattningen bör man också observera att en sänkt inflationstakt i sig medför att skillnaden mellan grundmodellerna och nuvarande system minskar. En del av omställningsproblemen kan således uppkomma utan att man genomför några åtgärder för att ändra finansieringssystemet.

Av de alternativa finansieringssystem som vi har diskuterat ger konsekvent real beskattning och reala lån möjligheter till perfekt anpassning till grundmodellerna genom indexanknytning. En sådan förändring berör ett betydligt större område än vi kan diskutera inom bostadskommittén. Det skulle innebära stora praktiska problem att införa realbeskattning och reala lån.

Även med partiellt reala lån finns möjligheter att närma sig grundmodellernas egenskaper. Även sådana lånesystem synes i praktiken ogenomförbara.

En annan väg att förbättra bostadsfinansieringen och bostadsbeskattningen är att göra stegvisa ändringar i det nuvarande räntebidragssystemet. Systemet kan bl.a. utvecklas genom att ersätta en del av räntebidragen med räntelån. Detta skulle kunna vara en tänkbar väg att successivt slopa räntebidragen till egnahem. Hyres- och bostadsrätt skulle då endast få räntebidrag som motsvarar skattesubventionerna till egnahem. Genom räntelån omfördelas de resterande ränteutgifterna över tiden så att kapitalutgifterna i nybyggda hus inte behöver bli högre än med nuvarande system.

Ett sätt att finansiera kostnader för bostadssubventioner är att komplettera lånesystemet med någon form av fastighetsskatt.



## 9 BEHÖVER VI BÄTTRE BOSTADSBIDRAG?

Var tredje barnfamilj har nu bostadsbidrag mot varannan för tio år sedan. Bidragen per bidragstagare har dock stigit i oförändrat penningvärde. Antalet hushåll utan barn med bostadsbidrag har minskat från som mest nästan 120 000 till drygt 30 000. Och de får blygsamma bidragsbelopp.

Bostadsbidragen väger tungt i många barnfamiljers ekonomi. Men bostadskostnaderna har ökat snabbare än de övre hyresgränserna. En central uppgift för bostadsbidragen, att stimulera hushåll med låga inkomster att förbättra sin bostadsstandard, blir därmed allt svårare att uppfylla.

Vi har diskuterat olika alternativ till bostadsbidragssystem. Valet kan i princip sägas stå mellan två olika system. Det ena har närmast karaktären av ett allmänt konsumtionsstöd till familjer med låga inkomster och lägger tonvikten vid hushållens fria val att avgöra vilken konsumtion de vill sätta främst. Det andra tar sikte på att stödja bostadskonsumtion och på det sättet minska trångboddheten och utjämna skillnader i bostadsstandard.

Viktiga frågor vid utformningen av ett bostadsbidragssystem är

- \* Skall vi ha ett bidragssystem som ger alla barn möjlighet att få ett eget rum?
- \* Skall bidragen anpassas till en övre gräns för bostadskostnad? Skall den gränsen i så fall bestämmas av nyproduktionshyrorna eller av genomsnittshyrorna?
- \* Skall vi överhuvudtaget ge bostadsbidrag till hushåll utan barn?
- \* Skall vi i första hand stödja ungdomar med låga inkomster eller alla hushåll utan barn med låga inkomster?
- \* Har vi råd att höja bidragsbeloppen så att även hushåll utan barn får ett rejält stöd till sitt boende?



### 9.1 Tidigare förslag ger bakgrunden

Vi har i uppgift att fundera på utformningen av det riktade bostadsstödet med utgångspunkt i bostadsbidragskommitténs betänkande och remissvaren på deras förslag. Vi skall dessutom göra en avvägning mellan generella bostadsstöd (räntebidrag, lånevillkor och skattesubventioner) och riktade bostadsstöd (bostadsbidrag), men det återkommer vi till senare.

Liksom bostadsbidragskommittén har vi koncentrerat vårt arbete på bostadsbidrag till barnfamiljer och hushåll utan barn. Vi har inom ramen för vårt arbete inte möjlighet att försöka lösa frågorna om samordning med andra bostadsstöd till pensionärer (KBT) och handikappade (KBH).

### 9.2 Hur fungerar bostadsbidragen?

Bostadsbidraget består av två delar. Den ena är knuten till antalet barn och är högst 265 kr/barn och månad. Den andra är knuten till bostaden och högst 780 kr/månad för familj med ett och två barn, högst 1 160 kr/månad för familj med tre och fyra barn och högst 1 500 kr/månad för familj med fem eller fler barn.

Det enskilda hushållets faktiska bostadskostnad avgör det maximala bostadsbidragets storlek. Man tar endast hänsyn till den del av kostnaden som ligger mellan 650 kr. och en övre hyresgräns, som varierar med hushållets storlek. De övre hyresgränserna är 1 625 kr. för familj med ett och två barn, 2 100 kr. för familj med tre och fyra barn och 2 525 kr. för familj med fem eller fler barn. När småhusägarnas bostadskostnad fastställs drar man av den skatteminskning de får för avdragsgilla räntor vid taxeringen. Men amorteringarna medräknas inte.

Det maximala bidraget minskas med stigande inkomst. Till inkomsten läggs underskottsavdrag, del av förmögenhet och hälften av studiemedel. Inkomstgränserna för fullt bidrag är 35 000 kr. för ensamstående med barn och 43 000 kr. för samboende. Om inkomsten

är högre än så minskas bidraget med 15 % av inkomsten upp till 65 000 kr. och med 22 % av inkomsten däröver.

### 9.3 Allt färre får bostadsbidrag men bidragen har ökat i värde

Genom att hushållens inkomster ökade relativt kraftigt under senare hälften av 1970-talet, bl.a. till följd av ökat förvärvsarbete bland kvinnorna, och genom att inkomstgränserna för att reducera bostadsbidragen hållits låga, har allt fler barnfamiljer fallit ur systemet. Det gäller framför allt samboende med barn (se fig. 9.1). Knappt var tredje barnfamilj ingår i dag i bidragssystemet mot varannan år 1975.

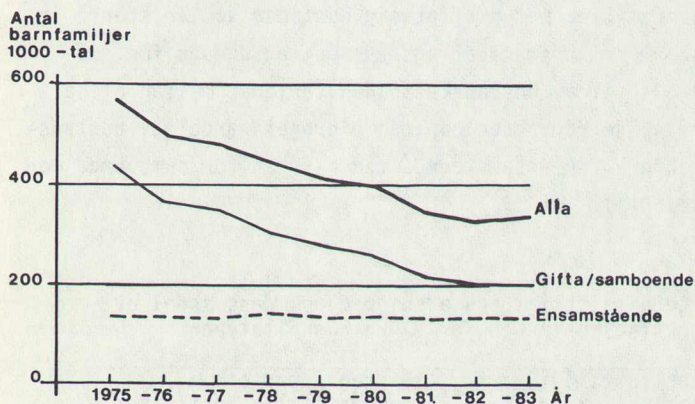


Fig. 9.1 Antal barnfamiljer med bostadsbidrag efter familjetyp åren 1975-1983.

Källa: Bostadsstyrelsen.

Omkring två tredjedelar av de ensamstående med barn har bostadsbidrag och med belopp som år 1983 genomsnittligt uppgick till närmare 800 kr/månad. Av de samboende hushållen med barn hade drygt 20 % bidrag med i genomsnitt över 600 kr/månad. Andelen bidragshushåll och bidragens storlek ökar med antalet barn. Det genomsnittliga bostadsbidraget uppgick till drygt 1000 kr/månad för



enförälderfamiljen med 2 eller flera barn; 80 % av denna grupp fick bidrag.

Bostadsbidragen ger således ett starkt stöd för många barnfamiljer och för deras möjligheter att klara bostadskostnaderna.

Bostadskostnaderna har ökat avsevärt under flera år. De övre hyresgränserna har inte anpassats till dessa kostnadsökningar. Denna utveckling har också medverkat till att antalet hushåll med bostadsbidrag minskat. Vidare har bostadskostnaderna för allt fler hushåll kommit att överstiga de övre hyresgränserna. "Överkostnaden" får hushållen själva stå för. Drygt två tredjedelar av barnfamiljerna med bidrag år 1983 hade bostadskostnader som var högre än dessa gränser. En förklaring till detta är även att flertalet barnfamiljer har skaffat sig bostäder som är större än den utrymmesnorm som bostadsbidragssystemet utformats för. Bostadsbidragets andel av bostadskostnaden varierar mellan olika hushållstyper. Både bidragsbelopp och bidragets andel av bostadskostnaden är högre för ensamstående med barn än för samboende med barn. (se tab. 9.1).

Tab. 9.1 Genomsnittligt bostadsbidrag och dess andel av bostadskostnaden för olika hushållstyper

	Genomsnittligt bostadsbidrag, kr/månad		Bidrag i procent av genomsnittlig bostadskostnad	
	Gifta/samboende	Ensamstående	Gifta/samboende	Ensamstående
1 barn	435	575	26	36
2 barn	485	799	25	46
3 + barn	866	1 286	40	59

Källa: Bostadsstyrelsen.

Bland barnfamiljer med bostadsbidrag bodde år 1983 drygt 180 000 (55 %) i hyres- eller bostadsrättslägenheter och 147 000 (45 %) i egnahem. Av landets samtliga hushåll med barn under 18 år (ca 1,1

miljon) bor knappt två tredjedelar i småhus. Bidragen är således mindre vanliga bland egnahemsägarna.

Ensamstående och samboende utan barn kan sedan år 1974 få den bostadsanknutna delen av bostadsbidraget. Antalet ökade från 56 000 år 1974 till som mest 117 000 år 1978. Därefter har antalet minskat varje år till 33 000 i maj 1983. Av dessa var 3 000 samboende och 30 000 ensamstående.

Bostadsbidrag utgår med högst 120 kr/månad för ensamstående om de har en bostadskostnad på minst 800 kr., motsvarande övre hyresgränsen. Bidraget upphör vid en inkomst på 34 000 kr. För många blir bidragen mycket små och bidragens andel av totala bostadskostnaden blygsam.

För samboende kan bidrag utgå med högst 240 kr/månad om bostadskostnaden är minst 950 kr. Bidraget upphör vid en sammanlagd inkomst på 46 000 kr.

Liksom för barnfamiljerna beaktas endast bostadskostnader som överstiger 650 kr/månad vid beräkning av bostadsbidrag för hushåll utan barn. De flesta hushållen har dock betydligt högre kostnader. Av ensamstående utan barn hade 86 % en bostadskostnad som översteg övre hyresgränsen och av samboende utan barn 91 %.

Flertalet bidragstagare var ungdomar. Nästan 40 % var 18-24 år och nära 20 % var 25-29 år.

De totala kostnaderna för bostadsbidragen ökade med 47 % till drygt 2 800 miljoner kr. mellan åren 1975 och 1983. Räknat i oförändrat penningvärde sjönk dock bidragen med 28 %. De genomsnittliga bostadsbidrag som betalades ut per bidragshushåll år 1983 var emellertid i realt värde högre än de var år 1975 - 3 700 kr/år mot 3 000 kr.

Fig. 9.2 återger kostnadsutvecklingen för bostadsbidragen med fördelning av kostnaderna på stat och kommuner.



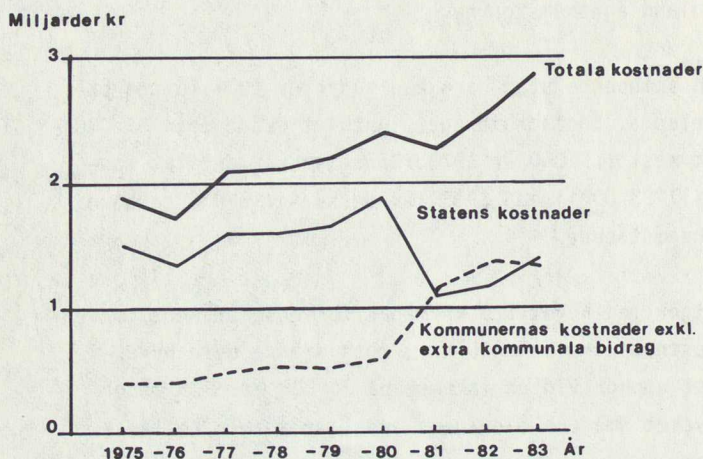


Fig 9.2 Samhällets kostnader för bostadsbidragen åren 1975-1983.

Källa: Bostadsstyrelsen.

Kommunernas andel har som synes blivit lika stor som statens under de senaste åren.

#### 9.4 Vi kan inte lösa de administrativa bristerna nu

Bostadsbidragskommittén har lagt förslag om hur de administrativa bristerna i nuvarande bidragssystem skall kunna lösas. Det gäller bl.a. inkomstprövning och inkomstbegrepp, åldersgräns för bidragsberättigande barn och hur hushållsbegreppet skall definieras. Förslagen har nyligen remissbehandlats.

Vi tar inte upp dessa problem nu. Om man väljer en mer generell utformning av bidragssystemet kvarstår inte de nuvarande problemen med inkomstprövning och inkomstbegrepp. Om man väljer ett system som inte tar hänsyn till det enskilda hushållets bostadskostnad behövs inga särskilda regler för bostadskostnadsberäkning för småhus och bostadsrättslägenheter.

Vi återkommer till de administrativa bristerna i vårt slutbetänkande.

### 9.5 Har målen för bostadsbidragen uppfyllts?

Bostadsbidragen har dels ett fördelningspolitiskt dels ett bostadspolitiskt syfte. De skall således både ge ett allmänt konsumtionsstöd till barnfamiljer med låga inkomster och möjliggöra en förbättrad bostadsstandard för dessa så att skillnaderna gentemot grupper med bättre ekonomisk bärkraft utjämnas.

Bidragssystemet uppfyller väl det fördelningspolitiska målet. Bostadsbidragen utgår främst till hushåll med låga inkomster. Närmare 80 % av totala bidragssumman år 1980 tillföll hushåll med inkomster som understeg 90 000 kr. Dessa hushåll utgjorde två tredjedelar av bidragshushållen. Bidragen till hushåll med de lägsta inkomsterna (under 60 000 kr) var 30-40 % högre än det genomsnittliga bidraget.

De bostadspolitiska målen har inte uppnåtts lika bra. Även hushåll med bostadsbidrag har efterhand fått allt bättre bostäder men de bor fortfarande med jämförelsevis lägre utrymmesstandard än hushåll utan bidrag. En förklaring till detta är att bostadskostnaderna har ökat väsentligt mer än de övre hyresgränserna. Dessa gränser var anknutna till nyproduktionshyrorna år 1975. För år 1983 motsvarar gränserna närmast genomsnittshyrorna i hela bostadsbeståndet.

För en tvåbarnsfamilj som år 1983 ville flytta från en trerumslägenhet med genomsnittshyra till en nyproducerad fyrrummare skulle hyresökningen bli 1 150 kr/månad. Om de lyckades få en fyrrummare med genomsnittshyra blev hyresökningen 350 kr. Men bostadsbidraget skulle endast öka med 20 kr/månad i båda fallen. Hushåll med så låga inkomster att de kan få bostadsbidrag har därför små möjligheter att flytta till en större bostad.



För flerbarnsfamiljer är det dessutom svårt att hitta tillräckligt stora bostäder med hyresrätt eller bostadsrätt. Tillräckligt stora bostäder för deras behov finns i huvudsak i egnahem.

Bostadsbidragen har alltså inte räckt till för att fylla den kanske väsentligaste uppgiften, den att stimulera hushållen att höja sin bostadsstandard och skaffa sig bostäder efter behov.

Bidragen räcker bara till för att trygga den standard som hushållen redan har.

#### 9.6 Skall vi ändra på bidragssystemet - och i så fall hur?

Målen för bostadsbidragen kan knappast uppnås genom generellt verkande system, vare sig inom ramen för det familjepolitiska eller inom ramen för det bostadspolitiska stödet. Kostnaderna för samhället skulle bli alltför stora och stöd utgå till grupper som inte har behov av det. Bostadsbidragen måste behovsprövas i någon form om de skall riktas till grupper som i dag har en låg boendestandard och utjämna skillnader i utrymnesstandard och bostadskostnader.

Vi har prövat möjligheten att göra en sådan behovsprövning genom att beskatta bostadsbidragen. Genom beskattning kan vi uppnå samma fördelningsprofil för bidragen som genom nuvarande inkomstprövningsförfarande. Olika problem skulle emellertid uppkomma som komplicerar skattesystemet, bl.a. gällande skatteskalorna. Frågan om beskattade bidrag har ett nära samband med såväl skattepolitiken som socialpolitiken. Den faller därmed utanför ramen för våra direktiv. Vi kommer därför inte att behandla frågan i vårt vidare arbete.

Vi har diskuterat olika alternativ för bostadsbidragssystem. Som en utgångspunkt för dessa har vi diskuterat vilka faktorer som bör styra utformningen av bidragssystemet. Hittills har de varit antalet barn, inkomstens storlek och bostadskostnaden. Frågan om bidragssystemet även skall omfatta hushåll utan barn hör också hit.



Valet kan i princip sägas stå mellan två skilda system. I det ena läggs tonvikten på bidragens allmänt konsumtionsstödjande effekt. Bidragen beräknas på grundval av antalet barn och hushållets inkomst och kan närmast ses som ett behovsprövat barnbidrag. Genom ett sådant stöd får hushållen fria valmöjligheter att avgöra vilken konsumtion de vill prioritera. Någon styrning skall inte förekomma.

Bostadsbidragskommitténs förslag till bostadsbidragssystem har en sådan inriktning. Det skulle även gälla ett system med beskattade bidrag.

Enligt det andra synsättet är det svårt att bortse från hushållens faktiska bostadskostnader. Ett bostadsanknutet stöd stimulerar hushållen att ge förtur åt innehavet av en god bostad. Kostnaden för en sådan bostad tar så stort utrymme i hushållens budget att den bör särskilt stödjas. En viktig fråga i det sammanhanget är hur bidragen skall anpassas till bostadskostnaderna. Skall de övre hyresgränserna bestämmas av nyproduktionshyrorna eller av genomsnittshyrorna för hela bostadsbeståndet?

I de fyra alternativ som presenteras anges olika belopp och procentandelar m.m. Dessa skall ses som exempel och utgångspunkter för att klargöra uppbyggnaden av systemen.

Vi ger först ett exempel på ett bostadsbidragssystem med en starkare familjepolitisk inriktning, nämligen bostadsbidragskommitténs förslag.

I det systemet fastställer man ett grundbelopp per barn, där även bostadskostnaden för en tillräckligt stor bostad med medelhyra vägs in. Detta grundbelopp kompletteras med ett högkostnadsskydd för dem som bor i årgångar med höga hyror eller i regioner med högre hyror än medelhyran för riket. Grundbelopp och högkostnadsskydd reduceras genom inkomstprövning. Kommittén räknade med ett grundbelopp på 5 000 kr/barn och år.



Systemet har ingen anknytning till det enskilda hushållets faktiska bostadskostnad. Det ger därigenom ingen direkt stimulans för barnfamiljerna att förbättra sin bostadsstandard. Med ett grundbelopp på 5 000 kr/barn blir resultatet en omfördelning av bidragsgivningen från familjer med ett barn till familjer med flera barn.

Det andra alternativet innebär förbättringar inom nuvarande bidragssystem. Man kan höja de övre hyresgränserna och ha skilda gränser för varje barn, eftersom behovet av större bostad ökar med barnantalet. En sådan höjning förbättrar möjligheten för dem som bor i ägt småhus att behålla sin bostadsstandard. Det skulle dessutom göra det möjligt för stora barnfamiljer att flytta till småhus för att förbättra sin utrymmesstandard. Det finns inte tillräckligt många stora hyres- och bostadsrättslägenheter för att alla flerbarnsfamiljer skall kunna hitta nog stora bostäder inom dessa sektorer. Högre hyresgränser skulle också stimulera produktionen av större lägenheter med hyres- och bostadsrätt.

Det barnanknutna bidraget ligger i detta alternativ på samma belopp som i nuvarande system (265 kr/barn och månad). Det bostadsanknutna bidraget utformas med målsättningen att alla barnfamiljer skall kunna ge barnen möjlighet att få ett eget rum. Det skulle då kunna se ut så här:

<u>Barnantal</u>	<u>Bostadsstorlek</u>	<u>Övre hyresgräns, kr/mån.</u>
1	3 rum och kök	2 000
2	4 rum och kök	2 300
3	5 rum och kök	2 600
4	6 rum och kök	2 900
5	7 rum och kök	3 200

En barnfamilj kan då få både ett barnanknutet bidrag och bidrag till bostadskostnaden med 80 % av 300 kr. om de flyttar till en större och dyrare bostad då de får ett barn till. De maximala bidragsbeloppen reduceras genom inkomstprövning efter det enskilda hushållets inkomst.



Det tredje alternativet bygger på att man direkt vill stimulera barnfamiljerna att förbättra sin utrymmesstandard. Då utformar man det bostadsanknutna bidraget efter den bostadsstorlek som familjen faktiskt bor i.

Här utgår vi från att en barnfamilj alltid skall bo i minst 3 rum och kök. I ett sådant system har man, liksom i alternativ 2, utrymmesnorm 3 som målsättning, dvs. att varje barn skall ges möjlighet att få ett eget rum. Det kan man uppmuntra genom att ge bidrag till varje barnsovrum. Men bidrag skall inte lämnas till fler rum än familjen behöver. En tvåbarnsfamilj skulle då få lika högt bidrag (före inkomstprövning) om de bor i en fyrarummare som om de bor i ett småhus på 5-6 rum och kök.

Vi har i det här alternativet ett bidragsbelopp på 300 kr/månad för varje barn, för att trygga familjens grundstandard. Det är alltså ett inkomstprövat konsumtionsstöd som är högre än det nuvarande.

Det bostadsanknutna bidraget är 600 kr/månad för en trerumslägenhet. För varje ytterligare rum som familjen behöver är bidraget 200 kr/månad. Men om en barnfamilj bor i en tvåa, så kan den bara få det barnanknutna stödet. Det betyder att trångbodda familjer skall stimuleras att förbättra sin utrymmesstandard.

Systemet har ingen anknytning till den enskilda familjens faktiska bostadskostnad. På det sättet påminner det om bostadsbidragskommitténs förslag. Men genom anknytningen till bostadsstorlek stimuleras barnfamiljerna att flytta till tillräckligt stora bostäder.

Så här skulle systemet kunna se ut.

Antal barn	Barnanknutet bidrag	Bostadsanknutet bidrag för							Maximalt bidrag
		2 rok	3 rok	4 rok	5 rok	6 rok	7 rok		
1	300	0	600					900	
2	600	0	600	800				1 400	
3	900	0	600	800	1 000			1 900	
4	1 200	0	600	800	1 000	1 200		2 400	
5	1 500	0	600	800	1 000	1 200	1 400	2 900	



Även i det här alternativet reduceras det maximala bidragsbeloppet med familjens inkomster.

Vårt fjärde alternativ är att låta familjens totala bostadskostnad vara utgångspunkt för det bostadsanknutna bidraget. Då har man ingen nedre hyresgräns. I stället har man olika procentsatser av bostadskostnaden efter antalet barn i familjen. Övre hyresgränser sätts efter den bostadsstorlek som olika stora familjer behöver för att kunna ge varje barn ett eget rum (utrymmesnorm 3).

Så här skulle det kunna se ut.

Antal barn	Bostadsstorlek	Övre hyresgräns, kr/mån	Bidragsprocent av faktisk hyra	Oreducerat bidrag (före inkomstprövning)
1	3 rok	2 000	50 %	1 000
2	4 rok	2 300	55 %	1 265
3	5 rok	2 600	70 %	1 820
4	6 rok	2 900	75 %	2 175
5	7 rok	3 200	80 %	2 560

Med en sådan utformning ökar bidragsprocenten när antalet barn ökar i familjen. Dessutom blir bidraget högre om bostadskostnaden höjs, antingen för den bostad där familjen redan bor eller för den bostad familjen flyttar till. Det gäller så länge bostadskostnaden inte är högre än övre hyresgränsen.

Ett sådant system kan också kompletteras med ett belopp för varje barn. I vårt exempel på utformning har vi dock förutsatt att barnens grundstandard i stället skall tryggas inom familjestödet. Det kan t.ex. ske genom höjda barnbidrag och flerbarnstillägg.

Vi tar inte nu ställning till vilket alternativ som skall användas i ett framtida bostadsbidragssystem eller vilka bidragsbelopp som skall utgå. Hur mycket pengar samhället kan satsa på bostadsbidrag blir beroende på den avvägning som skall göras i slutbetänkandet mellan generella och inkomstprövade bidrag till boendet.



10 EN SOCIAL BOSTADSPOLITIK SKALL FRÄMJA ETT JÄMLIKT OCH  
INTEGRERAT BOENDE

Boendestandarden har höjts avsevärt de senaste decennierna, men är ännu delvis mycket ojämnt fördelad. Skillnaderna i hushållssammansättning mellan olika bostadsområden är också fortfarande stora och i vissa avseenden har boendesegregationen ökat.

Både den bristande jämlikheten och den ensidiga hushållssammansättningen sammanhänger med väsentliga skillnader i olika hushålls valmöjligheter. Dessa beror på skilda ekonomiska resurser, olika inflytande och ett ensidigt utbud av lägenhetsstorlekar.

Det ekonomiska utrymmet för att höja boendestandarden är begränsat och insatserna måste därför koncentreras på att förbättra förhållandena för de hushåll som idag har den lägsta standarden.

Problem med en ensidig hushållssammansättning i olika bostadsområden är mer eller mindre allvarliga eller möjliga att påverka med bostadspolitiska medel. En allsidigare hushållssammansättning bör eftersträvas, men det är särskilt viktigt att motverka dels den ensidighet som är en följd av lägenhetssammansättningen dels koncentrationen av problemhushåll till vissa områden.

Som ett allmänt riktmärke bör kraven på en rimlig utrymmesstandard ställas högre än nu. Varje barn och ensamstående vuxen bör kunna disponera ett eget sovrum. Andelen större lägenheter bör ökas i flerbostadshusen. Därigenom kan de barnhushåll som bor där få en rimligare utrymmesstandard, samtidigt som möjligheterna för barnhushåll att bo i alla slags bostadsområden ökar.

För att på sikt uppnå en allsidigare hushållssammansättning, bör valmöjligheterna ökas för hushåll med den mest begränsade valfriheten. Det handlar om att dels ge dem bättre ekonomiska möjligheter dels erbjuda dem en större del av bostadsutbudet.

Hyresgästinflytandet har utvecklats positivt under de senaste åren. För närvarande behövs inga ytterligare statliga insatser.



### 10.1 Hur skall de sociala målen tolkas?

Enligt våra direktiv bör den framtida bostadspolitikens grundläggande mål vara att främja ett jämlikt och integrerat boende. Jämlikhetsmålet syftar till en jämnare fördelning av boendestandarden oberoende av var man bor, medan integrationsmålet syftar till att möjliggöra för hushåll av olika slag eller med olika resurser att bo inom samma område, dvs. till att åstadkomma en allsidig hushållssammansättning. Båda dessa mål kan dock tolkas på olika sätt och preciseras i olika riktningar och de kan vara mer eller mindre förenliga beroende på hur de tolkas.

Orsakerna till den bristande jämlikheten är bl.a. en allmän ekonomisk ojämlikhet. Detta gäller även i vissa avseenden den ensidiga hushållssammansättningen i olika områden. Integrationsmålet sammanfaller alltså delvis med jämlikhetsmålet. Om möjligheterna att skaffa sig en god boendestandard görs mindre avhängig hushållens ekonomi, skapas inte bara större jämlikhet utan även bättre förutsättningar för en integration mellan hushåll med olika resurser.

Den ensidiga befolkningssammansättningen är även en följd av lägenhetsbeståndets struktur. Flerbostadshusområden har i allmänhet mycket små lägenheter och små hushåll medan nyare småhusområden domineras av stora lägenheter och stora hushåll. I direktiven sägs därför också att det är eftersträvansvärt att åstadkomma en mer varierad lägenhetssammansättning i olika bostadsområden och upplåtelseformer.

Såväl den bristande jämlikheten som den bristande integrationen sammanhänger med väsentliga skillnader mellan olika hushåll vad gäller valmöjligheterna på bostadsmarknaden. Dessa hänger i sin tur samman med skilda ekonomiska resurser, olika möjligheter till inflytande och ett ensidigt utbud av lägenhetsstorlekar i olika delar av bostadsbeståndet. Vi menar därför att ett viktigt jämlikhetsmål också är att öka valfriheten för de grupper som idag har starkt begränsade möjligheter att välja var och hur de vill bo.



Möjligheterna för olika hushåll att själva få ett inflytande över bostädernas förvaltning varierar och är förbundna med olika upplåtelseformer. Till ett jämlikt boende hör därför även ett utvecklat hyresgästinflytande.

Jämlikhet i boendet är inte enbart en fråga om likvärdiga förutsättningar för olika hushåll eller befolkningsgrupper. Bostädernas och bostadsområdenas standard och utformning är också betydelsefulla för jämställdheten mellan kvinnor och män.

En god boendestandard kan avse många olika förhållanden: utrustningsstandard, utrymmesstandard, tillgång till gemensamhetslokaler och service, den yttre miljön i bostadsområdena etc. Jämlikheten skall alltså främjas i alla dessa avseenden, men detta kan göras på olika sätt.

Inom svensk bostadspolitik finns en tradition som innebär att man både hävdar vissa minimikrav beträffande boendestandarden och främjar en allmän höjning långt utöver minimikraven. Generella subventioner i form av räntebidrag och skattelättnader kan ses som medel för att uppnå en allmänt höjd boendestandard.

Vi anser att det även i framtiden kan finnas anledning att främja en allmän standardhöjning, men att det ekonomiska utrymmet i dag är så begränsat att insatserna måste koncentreras på en förbättring för de grupper som har den lägsta standarden. Enligt vår mening bör därför en överordnad princip för den sociala bostadspolitiken vara att hävda vissa minimikrav, men i vissa avseenden sätta dessa krav högre än vad som hittills gällt.

Vid sidan av jämlikhetsmålet har, sedan början av 1970-talet, en allsidig hushållssammansättning varit ett viktigt bostadspolitiskt mål. I boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas gemensamma slutbetänkande från år 1975 behandlades frågan om boendesegregation och möjligheterna att åstadkomma en allsidigare hushållssammansättning ingående. Där konstaterades att segregation kunde avse flera olika förhållanden och att förutsättningarna för



en allsidig hushållssammansättning, åtminstone i vissa avseenden, var mycket dåliga. Det sistnämnda gällde framför allt bostadsbeståndets sammansättning med hänsyn till önskan att integrera hushåll av olika storlek i samma områden. I betänkandet ifrågasattes också möjligheterna att med enbart bostadspolitiska medel påverka boendesegregationen och komma till rätta med de problem som sammanhänger med denna.

Segregationen under efterkrigstiden har i stort sett varit oförändrad men har blivit tydligare när vissa grupper ökat i antal. Olikheterna med avseende på befolkningssammansättningen i olika områden är fortfarande stora och på sina håll har ensidigheten snarast tilltagit. De s.k. problemhushållens och invandrarnas särboende har blivit alltmer påtagligt. De åtgärder som vidtagits för att i vissa områden åstadkomma en allsidigare hushållssammansättning har hittills inte fått några mätbara effekter.

Enligt vår bedömning kan de problem som sammanhänger med en ensidig hushållssammansättning vara mer eller mindre allvarliga och även mer eller mindre möjliga att påverka med bostadspolitiska medel. Vi vill därför ge integrationsmålet den innebörden att de bostadspolitiska insatserna i första hand koncentreras på att motverka vissa typer av en alltför ensidig boendesammansättning, som framstår som särskilt angelägna att åtgärda. Allmänt gäller dock att genom ekonomiskt stöd och genom en aktivare bostadsförmedling söka åstadkomma en allsidigare hushållssammansättning i alla områden.

Som vi framhållit är såväl det ojämlika som det segregerade boendet till stor del en följd av olika möjligheter att välja hur och var man vill bo. Valfriheten begränsas å ena sidan av utbudet av bostäder i olika storlek och standard till olika priser. Å den andra begränsas den av hushållens resurser. Ett ökat utbud av t.ex. större lägenheter i flerbostadshusområdena kan medföra en ökad valfrihet för vissa hushåll, men det är inte givet att valfriheten ökar för de hushåll som idag har den mest begränsade valfriheten. De måste också kunna efterfråga och bli erbjudna de större lägenheterna. Att med olika medel öka valfriheten på bo-



stadsmarknaden för de resurssvagaste hushållen är således grundläggande för en social bostadspolitik. Därigenom, menar vi, skapas de bästa förutsättningarna för ett jämlikt och integrerat boende.

## 10.2 En ny utrymmesnorm?

Den nu gällande trångboddhetsnormen, norm 2, antogs av riksdagen år 1967. Denna norm innebär att ett hushåll räknas som trångbott om det finns fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade. Enpersonshushåll räknas dock aldrig som trångbodda. Flertalet hushåll är i dag inte trångbodda i denna mening, men utrymmesstandarden är mycket ojämnt fördelad och många hushåll bor betydligt rymligare än vad som förutsätts vara en godtagbar utrymmesstandard enligt norm 2.

De påtagligaste skillnaderna i utrymmesstandard gäller dels mellan småhus och flerbostadshus, dels mellan barnfamiljer och mindre hushåll. Trångboddheten är störst i flerbostadshus och bland barnfamiljer.

Redan år 1974 ansåg boendutredningen att det borde ställas högre krav på vad som skall anses vara en rimlig utrymmesstandard. Den norm som föreslogs innebär att åtminstone varje barn och ensamstående vuxen bör kunna disponera ett eget rum. Därvid skulle inte köket och ett rum i bostaden medräknas. En sådan norm medför, till skillnad från norm 2, att även enpersonshushåll kan vara trångbodda och att därför inga lägenheter som är mindre än två rum och kök skall godtas för permanent boende.

Den norm som boendutredningen föreslog fastlades dock aldrig i 1974 års bostadspolitiska proposition eftersom den då ansågs vara alltför ambitiös. I en kommentar sägs dock att på sikt kan en höjning av riktmärket för utrymme te sig både naturlig och lämplig.



Det har nu gått tio år och vi anser att det i dag finns goda skäl för att höja riktmärket för vad som skall vara en rimlig utrymmesstandard. Vi vill därvid i princip ansluta oss till boendestandardens förslag från år 1974 och kallar den nya normen för norm 3.

Det väsentligaste skälet till detta ställningstagande är den betydande standardhöjning som kommit flertalet hushåll till del. Trerumslägenheten kan inte längre anses vara en tillräckligt stor bostad för alla tvåbarnsfamiljer och enrumslägenheten är otillräcklig för många ensamboende.

I debatten har det framkommit förslag som innebär ännu högre krav på en godtagbar standard. Vi delar uppfattningen att det i vissa fall kan vara berättigat att t.ex. kräva ett eget sovrum för alla medlemmar i ett hushåll, men att det för närvarande inte finns ekonomiskt utrymme för att generellt ställa högre krav än vad som motsvarar norm 3.

Norm 3 innebär således att hushåll skall anses vara trångbodda i de fall då varje barn och ensamstående vuxen inte kan disponera ett eget rum, kök och ett rum oräknade.

År 1980 var drygt 700 000 hushåll trångbodda enligt norm 3. Knappt hälften av dessa var ensamboende i enrumslägenheter, drygt 300 000 var barnfamiljer och 60 000 var andra hushåll med minst två personer. Omkring 150 000 av dessa hushåll var också trångbodda enligt norm 2.

Ett problem med norm 3 vars konsekvenser kan vara svåra att förutse, är att denna norm utesluter lägenheter med mindre än två bostadsrum. En strikt tillämpning av norm 3 skulle medföra att mer än var tionde lägenhet skulle behöva tas bort. Samtidigt vet vi att det i vissa regioner just nu finns en stor efterfrågan på enrumslägenheter.

För vissa hushållskategorier, som t.ex. ungdomar, kan enrumslägenheter, under en begränsad tid, utgöra ett gott alternativ till att exempelvis bo kvar i föräldrahemmet, även om utrymmesstandar-



den där kan vara högre. Det finns således skäl att tills vidare bibehålla en del av enrumslägenheterna i beståndet.

Mot enrumslägenheterna talar dock att de vanligtvis bebos av äldre eller medelålders personer under lång tid, vilket enligt vår mening inte är önskvärt. Det är därför angeläget att minska efterfrågan på enrumslägenheter från de grupper som söker en permanent bostad. Till en del kan detta åstadkommas genom ökade ekonomiska möjligheter att efterfråga större bostäder, men främst kanske genom att åstadkomma ett utbud av något större lägenheter i lika attraktiva lägen som många enrumslägenheter nu har. På så sätt kan också ett större antal mycket små lägenheter bli tillgängliga för exempelvis ungdomar som söker en mer tillfällig bostad.

När vi föreslår att kravet på en lägsta godtagbar utrymmesstandard skall höjas i enlighet med norm 3, skall detta i första hand ses som ett allmänt riktmärke. Vilka särskilda åtgärder som kan behöva vidtas för att stimulera de trångbodda hushållens efterfrågan på större lägenheter får vi återkomma till i vårt slutbetänkande.

Under 1970-talet har en allt större andel av barnhushållen flyttat in i småhus. Orsakerna till detta är flera, men en väsentlig orsak torde vara svårigheterna att finna tillräckligt stora bostäder i flerbostadshus.

I mer än 60 % av barnfamiljerna finns det minst två barn. Om dessa skall ha en utrymmesstandard i enlighet med norm 3, bör de ha en lägenhet med minst fyra rum och kök. I flerbostadshusbeståndet är det dock bara 12 % av lägenheterna som är större än tre rum och kök. Det val som många barnhushåll ställts inför är således att flytta in i småhus eller att bo trångt. I många fall har det nog inte funnits något egentligt val, utan hushållen har av ekonomiska eller andra skäl varit hänvisade till lägenheter i flerbostadshus och därmed till en låg utrymmesstandard. Trots att barnhushållen i flerbostadshus i allmänhet är mindre än barnhushåll i småhus så är de väsentligt oftare trångbodda.



Det finns skillnader i barnhushållens utrymmesstandard då man jämför hyresrätt och bostadsrätt, men dessa är betydligt mindre än skillnaderna mellan hustyperna. Att tillgodose barnhushållens behov av en högre utrymmesstandard genom att öka andelen barnhushåll i småhus kan vara svårt. Det är knappast troligt att äldre småhus blir lediga i en takt som motsvarar ett sådant behov. Ett kraftigt ökat småhusbyggande kan medföra ett ännu större överskott av lägenheter i flerbostadshus än vad som idag är fallet. Många barnhushåll torde också av bl.a. ekonomiska skäl vara hänvisade till hyresmarknaden. Därtill kommer att en betydande del av barnhushållen i flerbostadshus finns i storstadsområdena där flerbostadshusen har en stark dominans.

Mycket talar således för att lägenhetssammansättningen i flerbostadshusbeståndet skulle behöva förändras mot en större andel stora lägenheter. Det är knappast möjligt att köpa in och omvandla ägda småhus till hyresrättslägenheter eftersom prisbildningen i så hög grad betingas av avdragsrätten vid enskilt ägande.

Det finns vissa möjligheter att få statligt lån för om- och tillbyggnad av flerbostadshus i syfte att förändra lägenhetssammansättningen oberoende av bostädernas eller bostadsområdenas standard eller underhållsskick. Vad som bl.a. kan övervägas är en närmare precisering av lånereglerna som underlättar en förändring mot en större andel stora lägenheter i åtminstone vissa flerbostadshusområden. I varje enskilt område bör givetvis möjligheterna att göra sådana förändringar och områdets lämplighet för barnfamiljer prövas mycket ingående. Som framgår av kap. 4 använder barnhushåll i småhus en större del av sin disponibla inkomst till boende. Detta kan tyda på en vilja att betala väsentligt mera för större utrymme.

Att förändra lägenhetssammansättningen är givetvis inte tillräckligt för att förbättra de trångbodda barnfamiljernas boendestandard. En nödvändig förutsättning är också att alla barnhushåll ges ekonomisk möjlighet att efterfråga tillräckligt rymliga bostäder och att de stora lägenheterna i första hand erbjuds barnhushållen.



Vi har i kap. 7 diskuterat efterfrågan på olika lägenhetsstorlekar med hänsyn till hushållsutveckling och inkomstutveckling. Därvid har vi inte beaktat särskilda åtgärder för att höja utrymmesstandarderna.

Efterfrågekalkylerna visar en ökad efterfrågan på lägenheter med minst fyra rum och kök och en minskad efterfrågan på mindre lägenheter. Inkomstökningen och de äldre hushållens benägenhet att bo kvar i relativt rymliga lägenheter betyder således mera än den förväntade ökningen av antalet småhushåll. För att tillgodose behovet av en ökad utrymmesstandard i enlighet med norm 3 för de större hushållen skulle det behövas ett större tillskott av lägenheter med minst fyra rum och kök än vad kalkylen visar.

Att höja utrymmesstandarderna för enpersonshushållen i enrumslägenheter förefaller svårare på kort sikt. Enligt efterfrågekalkylerna kommer utnyttjandet av smålägenheterna att vara i stort sett oförändrad under 1980-talet. På längre sikt kommer dock efterfrågan på enrumslägenheter sannolikt att minska bl.a. genom en långsammare ökning av enpersonshushållen. Den långsiktiga tendensen är alltså en stark minskning av behovet av enrumslägenheter. Problemet på kort sikt är att söka stimulera en omflyttning som bidrar till en rimligare användning av dessa lägenheter.

### 10.3 Valfrihet är en förutsättning för allsidighet

Målet om en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena uttrycktes år 1970 i direktiven till boendestrukturordningen. Sedan dess har ständiga diskussioner pågått om vad som skall förstås med allsidighet, segregation och integration, huruvida allsidigheten är önskvärd eller möjlig att uppnå, på vilken nivå och i vilka avseenden den bör eftersträvas och hur segregationen utvecklats.

Vi har tidigare sökt tolka och avgränsa innebörden i det uttalade målet att eftersträva ett integrerat boende. Därvid har vi preci-



serat det i en riktning som innebär att de direkta bostadspolitiska åtgärderna bör inriktas på att motverka vissa typer av ensidigheter i befolkningssammansättningen, snarare än att allmänt eftersträva en allsidigare hushållssammansättning i alla områden. De allmänna bostadspolitiska åtgärder som kan vidtas för att åstadkomma en allsidigare hushållssammansättning sammanfaller i stor utsträckning med strävandena att skapa mer jämlika villkor för boendet vad gäller såväl hushållens ekonomi och boendestandard som bostädernas och bostadsområdenas kvalitet. Även om sådana generella åtgärder torde bidra till mer integrerade områden, kan det finnas skäl att förbättra kommunernas möjligheter att erbjuda bostadssökande bostäder i fler områden än vad som idag är vanligt.

De problem som torde kräva särskilda insatser gäller dels den demografiska ensidighet som sammanhänger med skilda lägenhetsstorlekar i olika områden, dvs. ensidigheter vad gäller åldersfördelning och hushållsstorlekar, dels den koncentration av problemhushåll till vissa områden som är den påtagligaste konsekvensen av socio-ekonomisk segregation.

Det finns ett starkt samband mellan fördelningen på olika lägenhetsstorlekar i flerbostadshusbeståndet resp. småhusbeståndet och fördelningen på olika hushållsstorlekar. Allmänt kan sägas att flerbostadshusen huvudsakligen bebos av små hushåll med en eller två personer medan flertalet småhus bebos av större hushåll, dvs. främst barnfamiljer.

Som vi tidigare sagt är en nödvändig förutsättning för att barnfamiljer i flerbostadshus skall kunna erbjudas en rimlig utrymmesstandard, att det tillkommer fler stora lägenheter i flerbostadshusbeståndet. Detta är också en förutsättning för att andelen barnhushåll skall kunna öka i flerbostadshusområdena. Det finns således två olika motiv för att öka andelen stora lägenheter i flerbostadshus: dels att möjliggöra för barnhushållen att efterfråga tillräckligt stora bostäder i alla upplåtelseformer och hustyper, dels att möjliggöra en större integration av barnhushåll i flerbostadshusområden.



Den demografiska ensidigheten utgör främst ett problem så till vida att den medför ett ojämnt resursutnyttjande. Detta är både ett kommunalekonomiskt problem och ett problem för de boende. Med en större andel barnhushåll i flerbostadshusområdena skulle inte bara underlaget för sådana investeringar som skolor, daghem och lekplatser bli större, utan även underlaget för andra typer av service eftersom boendetätheten torde bli något större.

Ett annat problem med resursutnyttjandet utgör den brist på lokaler och service som kunnat konstateras i nyare småhusområden där det blivit en stark koncentration av barnfamiljer. Eftersom det sker en betydande utglesning av befolkningen även i småhusområden, minskar dock denna typ av problem med tiden. På sikt kan det omfattande kvarboendet i småhusen medföra betydligt större problem med ett lågt resursutnyttjande.

Önskan att bo kvar i samma bostad eller bostadsområde tycks vara stark. Detta gäller vare sig man bor i småhus eller flerbostadshus. Ekonomin torde också ha stor betydelse för kvarboendet. Ofta är det billigaste alternativet att bo kvar, men valmöjligheterna kan vara begränsade av andra skäl. Utbudet av mindre eller större lägenheter inom samma område eller stadsdel kan vara mycket litet, vilket omöjliggör ett kvarboende i samma område.

I vissa delar av bostadsbeståndet vore det alltså önskvärt med en större rörlighet för att uppnå ett bättre resursutnyttjande. Om det inte finns möjlighet att välja mellan olika bostadsstorlekar i samma område, så saknas dock en väsentlig förutsättning för ökad rörlighet.

Att förändra lägenhetssammansättningen i beståndet kan innebära betydande svårigheter från teknisk och ekonomisk synpunkt. Detta kräver noggrann analys av förutsättningarna för förändringarna och ett omfattande planeringsarbete. Boinflytandet bör ges stort utrymme, men de är också viktigt med en ordentlig satsning på professionella planerare, projektörer och tekniker för att åstadkomma långsiktigt goda helhetslösningar.



På kort sikt förefaller en förändrad lägenhetsfördelning i vissa flerbostadshusområden vara mest angelägen, särskilt om småhusbyggandet minskar vilket torde vara nödvändigt om inte avsättningssvårigheterna för vissa typer av flerbostadshuslägenheter skall tillåtas öka ytterligare.

En ytterlighet av den allmänna socio-ekonomiska segregationen utgör de områden där det uppstår en koncentration av problemhushåll. Vad som skall förstås med problemhushåll är inte särskilt klart och ofta åsyftas många olika egenskaper hos hushållen. Ibland betonas problemen för de boende, ibland bostadsförvaltningarnas problem. Resurssvaghet, ofta i kombination med andra saker, som t.ex. många barn, endast en förälder eller utländsk härkomst anses vara utmärkande drag för problemhushållen. Ett annat utmärkande drag anses vara ett avvikande levnadssätt, antingen så att de är direkt störande eller i övrigt uppfattas som starkt avvikande.

Tidigare återfanns problemhushållen i stor utsträckning i äldre saneringsmogna bostadshus i tätorternas centrala delar. Med den ökade sanerings- och ombyggnadsverksamheten kom de att integreras i den nyare hyreshusbebyggelsen, framför allt i det allmännyttiga beståndet. Det tidvisa överskottet av bostäder sedan 1970-talets början medförde en snabbare utflyttning av resursstarka hushåll från de områden dit problemhushållen flyttat, varigenom överskottet blev störst i dessa områden och nya svårplacerade hushåll med små resurser flyttade in. Koncentration av problemhushåll till vissa områden har därför ökat under det senaste decenniet. Hyresvärdarnas möjligheter att vägra upplåta bostäder till icke önskvärda hushåll torde haft stor betydelse för denna utveckling.

Utvecklingen tyder på att problemhushållen haft mycket begränsade valmöjligheter på bostadsmarknaden, åtminstone i förhållande till andra hushåll. Denna begränsade valfrihet tycks problemhushållen dela med vissa invandrargrupper, trots att invandrarhushållen i allmänhet inte kan sägas vara några problemhushåll. Det finns stora likheter mellan vissa invandrargrupper och problemhushåll-



lens bosättningsmönster. Inte sällan koncentreras invandrare och problemhushåll till samma områden. Orsakerna tycks också i stor utsträckning vara desamma, nämligen en starkt inskränkt valfrihet som medför en koncentration till de områden som andra hushåll har valt bort.

Det kan finnas goda skäl att satsa särskilda resurser på att förbättra de mindre attraktiva områdena, men en grundläggande förutsättning för att på sikt komma tillrätta med såväl problemhushållens som invandrarnas särboende är att öka deras valfrihet på bostadsmarknaden. Till en del kan detta åstadkommas genom större ekonomiska möjligheter att efterfråga bostäder i olika bostadsområden, men en förutsättning för valfriheten är också att det finns något att välja mellan. I samhällets ansvar för bostadsförserjningen måste därför inbegripas ett större ansvar för fördelningen av de bostäder som finns på marknaden. Det är i dag en mycket liten del av bostadsutbudet som blir föremål för en medveten bostadsförmedling.

#### 10.4 Bostadsförmedlingens resurser bör stärkas

De kommunala bostadsförmedlingarna växte ursprungligen fram bl.a. som en reaktion på fastighetsägarnas uthyrningspolitik. Kommunernas ambition var att åstadkomma en rättvisare fördelning av bostäderna än den fastighetsägarna stod för. Dessa kom redan från början att misstro förmedlingsverksamheten, en misstro som ledde till att de sällan frivilligt lämnade ifrån sig anvisningsrätten. Det har därför varit något av ett ständigt problem för förmedlingarna att få fram anvisningsbara lägenheter. Detta gäller framför allt i förhållandet till de privata fastighetsägarna, något som kommit att uppmärksammas allt mer under de senaste decennierna. Ackvisitionslagstiftningen, dvs. den lagstiftning som reglerar kommunernas möjligheter att anvisa bostäder, har successivt tillkommit för att underlätta förmedlingsverksamheten.

Kommunal bostadsförmedling har således ständigt varit en av många ifrågasatt verksamhet. Misstron och motståndet har givetvis också kommit att omfatta ackvisitionslagstiftningen.



Vi delar inte de värderingar som ligger till grund för kritiken av den kommunala bostadsförmedlingen och ackvisitionslagstiftningen. Många hushåll har stora svårigheter att av egen kraft göra sig gällande på bostadsmarknaden. Deras bristande valfrihet är av stor betydelse för bristerna avseende såväl jämlikhet som integration i boendet. De kommunala bostadsförmedlingarna bidrar på ett många gånger avgörande sätt till en ökad valfrihet på bostadsmarknaden för de resurssvaga hushållen. Vår uppfattning är således att en aktiv kommunal bostadsförmedling är en viktig resurs som kan och bör användas i arbetet för att åstadkomma en rättvis fördelning av bostäderna och i strävandena att motverka segregation i boendet. För att bostadsförmedlingarna på ett meningsfullt sätt skall kunna verka i dessa avseenden, krävs en lagstiftning som tillförsäkrar förmedlingarna god tillgång till lägenheter att anvisa.

Vi anser att följande utgångspunkter bör gälla för översynen av den lagstiftning som reglerar kommunernas möjligheter att anvisa bostäder.

- Lagstiftningen skall underlätta för kommunerna att fullgöra de uppgifter som är förenade med deras ansvar för bostadsförsörjningen.
- Den nuvarande ordningen med flera ackvisitionsmedel skall behållas liksom möjligheterna att i avtal fritt reglera förhållandet mellan bostadsförmedling och fastighetsägare.
- Översynen av lagstiftningen skall i första hand syfta till att öka bostadsförmedlingarnas tillgång till hyreslägenheter i succession.
- Översynen av ackvisitionslagstiftningen skall inte medföra några inskränkningar i de rättigheter hyresgästerna nu har.

Kommunerna kan f.n. vinna anvisningsrätt med stöd av tre författningar; bostadsfinansieringsförordningen (BFF), bostadsförsörj-



ningslagen (BFL) och bostadsanvisningslagen (BaL). Även vissa bestämmelser i hyreslagen är av betydelse för bostadsförmedlingarnas verksamhet. BFF:s ackvisionsregler innebär i korthet att en kommunal förmedlingsrätt kan sättas som villkor för statliga bostadslån. BFL ger kommunen rätt att kräva av en bostadssökande att han medverkar till att kommunen får anvisningsrätt till den bostad han lämnar i samband med inflyttningen i den nya bostaden. Med stöd av BaL får en kommun besluta om inrättande av bostadsanvisningsområde, vilket - något förenklat - innebär att kommunen får förmedlingsrätt till lediga bostadslägenheter inom området.

De befintliga ackvisionsmedlen utgör sammantaget ett ganska svårtillgängligt regelsystem. Det har därför framställts önskemål om att ackvisionsmedlen skall föras samman och regleras i en lag - en bostadsförmedlingslag.

En sammanhållen bostadsförmedlingslag skulle med nödvändighet bli ganska vidlyftig. Det kan också ifrågasättas om samordningen är lagtekniskt lämplig. Sammantaget synes det tveksamt om värdet av en bostadsförmedlingslag är sådant att det försvarar en omfattande och tekniskt ganska komplicerad lagstiftning.

Enligt vår bedömning bör bostadsfinansieringsförordningen ses över i främst tre hänseenden. För det första bör studeras om fastighetsägarnas tillhandahållande av framför allt successionslägenheter kan säkerställas med hjälp av en sanktionsbestämmelse. För det andra bör behovet av ett prövningsförfarande då fastighetsägare vägrar att godta en anvisad hyresgäst uppmärksammas. Även behovet av preciserade och generösare anvisningstider bör ytterligare övervägas.

Bostadsanvisningslagen trädde i kraft den 1 juli 1980. Erfarenheterna av lagen i tillämpning är dock fortfarande begränsade. Förmedling av bostäder enligt BaL:s regelsystem har hittills bara förekommit i Degerfors kommun. I flera kommuner har BaL-beslut förberetts och i några fall har också misslyckade försök gjorts att vinna tillämpning av lagen. Här jämte har i ett tio-tal kom-



muner förhandlingar förts mellan de privata fastighetsägarna och kommunen om avtal "i BaL:s anda". Förhandlingarna har i viss utsträckning lett fram till avtal. Dessa avtal varierar åtskilligt till sitt innehåll. Detsamma kan sägas om bedömningarna av avtalens värde. Utfallet har i vissa fall bedömts vara fullgott medan andra kommuner funnit det vara helt otillfredsställande.

En naturlig följd av den mycket begränsade erfarenhet av BaL i tillämpning som vunnits, är att kritiken - som är mycket omfattande - i första hand avser lagens beslutsprocedur. Detta bör också bilda utgångspunkt för översynen av lagen.

Översynen av BaL:s beslutsprocedur kan ske på olika sätt. En möjlighet är att med bibehållande av lagens grundstruktur se över de enskilda bestämmelserna. Härvid bör i första hand det föreskrivna delgivningsförfarandet ägnas uppmärksamhet.

Möjligheten av att utarbeta en helt ny beslutsprocedur bör också övervägas. En möjlighet kan vara att - delvis efter förebild i förköpslagen - konstruera BaL så att det är riksdagen som genom lagstiftning bestämmer i vilka kommuner lagen skall gälla.

Oavsett hur BaL konstrueras, måste framhållas att lagtillämpning endast utgör ett alternativ till att berörda parter löser ackvisitions- och anvisningsfrågorna genom avtal. Det är därför viktigt att lagen avfattas så att denna möjlighet står öppen.

### 10.5 Hyresgästinflytande

Utvecklingen under det senaste året har lett fram till en rekommendation om att teckna avtal om boinflytande på den privata hyressektorn. Rekommendationen innebär att de berörda hyresgästernas möjligheter att utöva inflytande på sitt boende i hög grad vidgats. Inom det allmännyttiga beståndet pågår f.n. ett omfattande utvecklingsarbete inom ramarna för ingångna inflytandeavtal. Ett vidgat individuellt hyresgästinflytande har möjliggjorts genom lagstiftning.

Vid en samlad bedömning av den utveckling som skett och med beaktande av det utvecklingsarbete som pågår, anser vi att det f.n. inte behövs några ytterligare statliga insatser för att vidga hyresgästinflytandet.

#### 10.6 Andra bostadssociala frågor

Det finns givetvis en mängd andra frågor än de vi behandlat här, som kan sägas höra till en social bostadspolitik. Vi överväger att återkomma senare med exempelvis en utförligare diskussion om bostädernas och bostadsområdenas utformning och innehåll och hur vissa grundläggande bostadskvaliteter skall garanteras.

I direktiven tas två frågor upp som vi ännu inte behandlat. Den ena gäller de allmännyttiga företagens roll i den sociala bostadspolitik. Den andra förutsättningarna för kooperativ förvaltning av hyreshus. Till dessa och andra frågor kring den sociala bostadspolitik får vi återkomma i slutbetänkandet.





## 11 BOSTÄDER OCH SKATTER

Skattesystemet skall ge staten och kommunerna inkomster. Bostadsbeskattningen är därutöver ett instrument för att uppnå de bostadspolitiska målen. Detta instrument måste dock användas med viss försiktighet. Skattesystemet skall nämligen hjälpa till att uppnå också andra politiska mål.

Beskattningen innehåller vissa subventioner av bostadspolitisk karaktär. När någon äger en fastighet främst för att bo där är det naturligt med sådana subventioner. Då skall beskattningen medverka till att de som bäst behöver subventionerna också får sådana. I dessa situationer är en schabloniserad beskattningsmetod att föredra.

Beskattningen av egnahem har fått en typisk bostadspolitisk utformning. Det bör den ha även i framtiden. Den bostadspolitiska karaktären bör renodlas.

Även hos bostadsrättsföreningarna och de allmännyttiga bostadsföretagen saknas i regel ekonomiskt vinstsyfte. Därför bör också beskattningen av dessa vara bostadspolitiskt utformad.

Andra som äger hyreshus - privatpersoner eller bolag - gör det av vitt skilda motiv. Ju större vinstsyfte i fastighetsägandet, desto mer skattepolitiskt inriktad bör beskattningen vara. Det är därför svårt att schablonisera på detta område.

Beskattningen av jordbrukets bostäder bör vara bostadspolitisk. Den egentliga jordbruksdriften bör däremot beskattas efter dess ekonomiska resultat. Driften och boendet hänger samman för jordbrukarna. Det är därför svårt att beskatta dessa bostäder efter bostadspolitiska grunder.



### 11.1 Inledning

Beskattning och finansiering hänger intimt samman. Vi har inte slutfört våra överväganden om det framtida finansieringssystemet. Diskussionerna i detta avsnitt bygger således på nu kända förhållanden. I vissa delar måste vi därför fortsätta diskussionerna framöver.

### 11.2 Vad skall bostadsbeskattning användas till?

Beskattningen är en av många faktorer som påverkar boendekostnaderna. Skattesystemet har dock utformats från en mängd olika utgångspunkter och med skilda mål. Det skall främst vara en inkomstkälla. En bostadspolitiskt motiverad beskattning kan därför inverka negativt på andra områden.

Skattesystemet bygger på att man skall betala skatt i förhållande till sina ekonomiska möjligheter, sin bärkraft. Det egna boendet ger i regel inga inkomster. Bostadsbeskattningen har därför fått en annan prägel än annan beskattning.

Även om beskattningen är ett "trubbigt" instrument för att uppnå de bostadspolitiska målen, bör det användas när det är bostadspolitiskt motiverat. Inkomstskattereformen har ökat beskattningens användbarhet inom detta område.

Vissa inslag i skattesystemet har redan från början motiverats av bostadspolitiska skäl. Andra inslag har en skattepolitisk bakgrund men har fått en stor bostadspolitisk betydelse. Egnahemsbeskattningen är ett sådant inslag.

Villaägare har nästan alltid jämförts med hyresgäster. Beskattningen har då använts av statsmakterna för att jämna ut kostnadskillnader mellan dessa båda grupper. För 30 år sedan schabloniserades beskattningen av villaägare. Dessförinnan skulle de ta upp "hyran" för sin bostad som inkomst. Avdrag medgavs för i princip samtliga kostnader. En mängd taxeringstvister blev



följden. Genom att införa villaschablonen förenklades dock taxeringsarbetet. Den som ägde sin bostad skulle fortfarande likställas med den som hyrde sin bostad. Det fanns dock en väsentlig skillnad. Villaägaren behövde inte betala ränta på det egna kapital som han placerat i villan. Denna avkastning borde beskattas för att likformigheten skulle bestå. Av praktiska skäl beräknades avkastningen med ledning av taxeringsvärdet. Vidare knöts beräkningen till det dåvarande diskontot, 3 %. Man förutsatte att förändringar i räntenivån skulle medföra en ändrad intäktsprocent. Vidare utgick man från att flertalet villaägare skulle redovisa ett överskott.

Efter hand har fler bostadspolitiska inslag tillförts villabeskattningen. Höjda taxeringsvärden har inte fått påverka boendekostnaderna fullt ut. I stället har intäktsprocenten justerats. Vidare har en progressiv beskattning införts. Motivet var då att samhället inte borde stödja boende i lyxvillor. Vanliga egnahem borde dock inte omfattas av lyxvillabeskattningen.

Ett av de ursprungliga motiven, nämligen att villabeskattningen skulle träffa avkastningen på ägarens kapital i fastigheten, gäller inte längre. I stället är det numera fråga om att en boendegrupp inte bör gynnas på bekostnad av andra grupper. Villaägaren har inga inkomster av sitt boende men han kan få lägre utgifter än andra för boendet. Beskattningens uppgift är då att neutralisera detta förhållande.

Det finns fortfarande ingen anledning för samhället att stödja lyxkonsumtion av boende. Vi har dock funnit att det är svårt att mäta vad som är lyx. Inkomstskattereformen har begränsat subventionerna för lyxvillor.

Drygt två miljoner fastigheter och lika många deklaranter berörs av villaschablonen. Det är därför nödvändigt att villabeskattningen är enkelt utformad. Den nuvarande metoden uppfyller rimliga krav på enkelhet. Vissa inslag motverkar dock enkelheten. Det har visat sig att nästan 20 % av villaägarna deklarerar fel. Oftast är det fråga om rena räknefel. Om skatteförenklingskommitténs förslag om en förenklad självdeklaration genomförs försvin-



ner många felkällor. De flesta uppgifterna har då räknats fram i förväg av taxeringsmyndigheterna. Då finns det å andra sidan en risk för att förståelsen för beräkningarna minskar. Alla möjligheter att förenkla själva metoden bör därför tas till vara.

Målet för bostadsbeskattningen bör således vara att den på ett enkelt sätt medverkar till att uppnå de bostadspolitiska målen, främst paritet och neutralitet. Detta gäller särskilt vid beskattning av det egna boendet. Då är det naturligt med en beskattning som innebär subventioner. Dessa skall dock fördelas solidariskt mellan olika grupper. När boendet blir en inkomstkälla bör i stället det ekonomiska resultatet beskattas.

### 11.3 Beskattning av villor och fritidshus

Hyran för en likvärdig hyreslägenhet är nästan lika hög, oberoende av var i riket lägenheten ligger.

För en villa beräknas inkomsten utifrån dess taxeringsvärde. Detta värde styrs av marknadsvärdet. För en villa spelar läget stor roll för marknadsvärdet. En villa med ett eftertraktat läge får därför ett högre taxeringsvärde än en identisk villa med ett vanligt läge. Trots att de båda villorna alltså är identiska till storlek och standard blir skatten högre för villan med det eftertraktade läget. En lyxbetonad villa på glesbygd blir inte progressivt beskattad. Däremot kan en ganska normal villa i ett stadsområde bli lyxvillabeskattad.

Vi har därför utrett om man kan utgå från något annat värde än taxeringsvärdet - ett boendevärde - eller om man kan "justera" taxeringsvärdet.

Från principiella utgångspunkter kan invändningar göras mot tanken att bortse från en villas marknadsvärde vid beskattningen. Kostnaderna för en välbelägen villa skulle sjunka och marknadsvärdet stiga ytterligare. Det motsatta gäller för en sämre belägen villa.

Dessutom, vem skall avgöra vad boendet är värt? Det är inte bara storlek och standard som värderas av den boende. Olika faktorer värderas olika. Det går inte att objektivt mäta boendevärdet. Vi anser därför att taxeringsvärdet bör användas även vid den framtida småhusbeskattningen.

Däremot tycker vi att man skall få hyra ut sin villa eller sitt fritidshus i större omfattning utan att behöva skatta för hyresinkomsterna. Det nuvarande gränslöppet är 4 000 kr. (och 2 % av taxeringsvärdet). Vi överväger därför om inte detta belopp bör höjas till t.ex. 8 000 kr.

Frågan om att ge villaägarna avdrag för reparationer har diskuterats livligt under senare tid. Vi tycker att tanken är intressant. Kvittolösa affärer skulle motverkas. Det borde också stimulera villaägarna till ett ökat underhåll. Fler avdragstyper ger dock taxeringsmyndigheterna mer att göra. En avdragsrätt måste därför vara enkel. Vi har hittills inte hittat någon metod som är tillräckligt enkel. Vi skall därför fortsätta sökandet.

Enligt nuvarande regler får man inte göra avdrag i sin hemkommun för ett underskott av en fastighet i en annan kommun. Oftast är det fråga om fritidshus. Vissa, men inte alla, kan relativt enkelt gå förbi detta s.k. kommunala avdragsförbud. De kan således utnyttja avdraget i sin hemkommun. Vi överväger därför att ta bort detta förbud.

Inkomstskattereformen har inneburit att det inte längre är lika lönsamt ut skatteplaneringssyften att dela upp ägandet och skulderna för en fastighet mellan makar.

#### 11.4 Beskattning av bostadsrätt

Flertalet bostadsrättsföreningar beskattas efter en särskild schablonmetod. Som intäkt tas upp 3 % av taxeringsvärdet. Avdrag får endast göras för räntor. Man kan hyra ut lokaler i viss om-



fattning utan att hyresinkomsterna beskattas. Är hyresinkomsterna stora beskattas föreningen enligt den s.k. konventionella metoden. Då medges bl.a. reparationsavdrag.

Även föreningsmedlemmarna beskattas numera under vissa förutsättningar. Om medlemmens andel av föreningens förmögenhet överstiger 50 000 kr. skall han nämligen som intäkt ta upp 3 % av det överskjutande beloppet. Denna beskattning var i första hand tänkt att träffa medlemmar i föreningar med s.k. fördelade lån.

Enligt våra direktiv skall schablonbeskattningen av föreningarna behållas och motsvarande beskattning av medlemmarna omprövas.

Genom att variera hyresinkomsterna kan föreningarna teoretiskt sett anpassa beskattningsmetod efter vad som är mest fördelaktigt ur skattesynpunkter. Den nuvarande beskattningen av föreningarna behöver också omprövas med hänsyn till vad som är den lämpligaste formen för finansiering av underhåll o.d. Vi återkommer därför i denna fråga.

Det har hävdats att den schabloniserade medlemsbeskattningen missgynnar bostadsrätt i småhus eftersom dessa ofta får högre taxeringsvärden än flerbostadshus. Vi tror att det finns ett visst fog för dessa påståenden och tänker därför undersöka frågan närmare. Dessutom tror vi att inkomstskattereformen medför en bättre kostnadsbalans i boendesektorn över huvud taget. Man kan därför fråga sig om denna form av beskattning skall finnas kvar. Genom vårt fortsatta arbete hoppas vi kunna besvara frågan.

Det finns i skattesystemet ett s.k. extra avdrag för bl.a. folkpensionärer. Detta medför att de inte behöver betala skatt om de bara haft "normala" inkomster. Har de förmögenheter minskar avdraget. Småhus värderas lågt när man räknar fram förmögenheten. Vi anser att även bostadsrätter bör värderas förmånligt.



### 11.5 Beskattnings av privata hyreshus

För privatägda hyreshus beskattas i princip det ekonomiska resultatet. Detta sker enligt den s.k. konventionella metoden. I olika sammanhang har frågan väckts om inte också dessa borde beskattas på samma sätt som bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag.

Det är en splittrad grupp av fastighetsägare det här är fråga om. Somliga äger små villalikhande hyreshus och andra äger större bostadskomplex. För somliga är motivet för ägandet att bo i huset, för andra är det en kapitalplacering med avkastningsförväntningar. Fastighetens ekonomi påverkar ägarens privatekonomi.

Det mesta talar för en resultatnriktad beskattning. Den bostadspolitiskt inriktade schablonmetoden för bl.a. allmännyttiga bostadsföretag kan inte oförändrad tillämpas på de privata hyreshusägarna. Om man däremot skattemässigt kan skilja mellan fastighetens ekonomi och ägarens privatekonomi bör möjligheterna bli större att tillämpa en schablonmetod även för de privata ägarna. 1980 års företagsskattekommitté utreder möjligheterna till en sådan uppdelning, en s.k. staketmodell. Ett förslag väntas inom kort. Vi återkommer därför till frågan om en gemensam schablonmetod för hyreshusen.

I den konventionella metoden medges reparationsavdrag. Stora avdrag kan kvittas mot höga inkomster. Bl.a. därför har avdragsrätten begränsats för s.k. andelshus. Vi skall pröva om denna begränsning bör gälla generellt.

Till en början kan vi konstatera att inkomstskattereformen begränsat underskottsavdragens skattemässiga värde. Frågan om avdragsrätt har därför delvis kommit i ett nytt läge. Vidare är avdragsrätten i hög grad beroende av finansieringen. Vi vill därför vänta med att ta ställning till reparationsavdragens skattemässiga behandling. En intressant tanke som dock bör prövas är



att fördela reparationskostnader under en längre tid. Varför inte under så lång tid som man har "nytta" av reparationen?

Den som i andra hand hyr ut lägenheter med vinst kan i dag beskattas för vinsten men det är svårt att kontrollera omfattningen av andrahandsuthyrningarna. Vi tror ändå inte på skärpta regler för dessa fall.

### 11.6 Beskattning av jordbrukets bostäder

Vi har tagit upp en gammal tanke, nämligen att beskatta jordbrukets bostäder på samma sätt som villor. Det borde innebära att det egna boendet beskattades mer likformigt och rättvist.

Skillnaden mellan ett småhus på en jordbruksfastighet och ett "vanligt" småhus är dock att det förstnämnda används även för jordbruksdriften. Det innebär svårigheter att fördela driftkostnader och boendekostnader. Kan driftens ekonomi och jordbrukarens privatekonomi delas upp skattemässigt blir dock förutsättningarna bättre för en villaschablon även för dessa bostäder. Vi vill därför titta närmare på den s.k. staketmodellen innan vi slutligt prövar frågan om en villaschablon för jordbrukets bostäder.

## LEDAMÖTERNAS RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE I SAMMANDRAG

Här redovisas i punktform innehållet i de reservationer och särskilda yttranden som lämnats av bostadskommitténs ledamöter. De redovisas i sin helhet, tillsammans med särskilda yttranden från experter i bostadskommitténs referensgrupp i Del 2 av delbetänkandet (SOU 1984:36).

Ledamöternas reservationer

Rolf Dahlberg (m) reserverar sig till förmån för följande ändringar i bostadskommitténs skrivningar:

- andra grundläggande mål för bostadspolitiken, främst hushållens efterfrågan
- ökat marknadsinflytande
- omprövning av statens och kommunernas roll
- ett ökat enskilt ägande
- omvandling av hyresrätter till bostadsrätt och ägarlägenheter
- försäljning av delar av allmännyttans bostäder
- nej till statlig lånefinansiering av periodiskt underhåll
- minskade generella bostadssubventioner
- ränteavdragen ingen bostadssubvention
- full avdragsrätt för räntekostnader för bostad
- minskad bygg- och lånebyråkrati
- en helhetssyn för stödet till barnfamiljerna
- ingen ny utrymmesnorm
- ingen styrning av lägenhetsstorlekar
- avveckling av bostadsanvisningslagen
- avveckling av lagar som styr den kommunala bostadsförmedlingen
- vissa bostadsbeskattningsfrågor, bl.a. ingen ny fastighets-skatt



Kerstin Ekman (fp) anför synpunkter i form av reservation beträffande:

- andra grundläggande mål för bostadspolitiken, valfrihet, trygghet och ekonomisk rättvisa för bostadskonsumenterna
- ökat marknadsinflytande
- ökat enskilt ägande, framför allt genom bostadsrättsformen
- möjligheter för allmännyttiga företag att sälja fastigheter bl.a. för att motverka ensidig sammansättning av bostadsområden
- prövning av nytt hyressättningsystem
- minskade generella bostadssubventioner
- ny finansieringsform
- minskad byggbyråkrati
- stöd till barnfamiljerna som inte är konsumtionsstyrande
- ingen ny utrymmesnorm
- avveckling av bostadsanvisningslagen
- förbättrad kundservice, frivillig kommunal bostadsförmedling utan styrmedel
- nej till ny fastighetsskatt
- verkligt boinflytande för den enskilde hyresgästen.

Kjell A. Mattsson (c) anför synpunkter i form av reservation beträffande:

- bostadsfinansieringssystem
- avvägningen mellan generella subventioner och ökat selektivt stöd
- jämförelserna mellan upplåtelseformerna, speciellt amorteringskostnaderna för småhus
- utökat enskilt ägande främjas genom övergång till bostadsrätt och fortsatt småhusbyggande
- kommunernas engagemang i bostadsförvaltning genom de allmännyttiga bostadsföretagen
- beräkningar för samhällsekonomin av en ändrad utrymmesnorm
- samordning mellan bostadsbidrag och andra stödåtgärder inom familjepolitiken samt behov av ändringar i skattesystem
- bostadsanvisningslagen inte skall vara ett instrument i lägenhetsfördelning

- förmedlingsverksamheten som en frivillig kommunal serviceverksamhet
- nej till en särskild statlig fastighetsskatt som en del av bostadsfinansieringssystemet
- möjligheterna att uppnå kostnadsneutralitet med ändringar i skattesystemet

#### Ledamöternas särskilda yttranden

Tore Claeson (vpk) tar i sitt särskilda yttrande upp bl.a. följande frågor:

- målen för bostadspolitiken, bostadsbyggandets omfattning och inriktning
- boendekostnader, betalningsförmåga och det ojämlika boendet
- samhällets bostadsstöd och en rättvisare fördelning (omfördelning) av detta
- allmännyttiga bostadsföretagens roll och uppgifter i en socialt inriktad bostadspolitik
- bostadsfinansiering och bostadsbeskattning
- bostadsbidragens uppgift, omfattning och fördelning
- social bostadspolitik, utrymmes- och standardkrav, nya utrymmesnormer
- förmedling av bostäder, lagstiftning och kontroll
- boendedemokrati och ökat hyresgästinflytande
- bostadspolitiska förbättringar i avvaktan på förslag och beslut från statsmakterna.

Rolf Dahlberg, Kerstin Ekman och Kjell A. Mattsson har gemensamt avgivit ett särskilt yttrande angående utredningsarbetets upp-  
läggning.

#### Experternas yttranden

Särskilda yttranden har avgivits av Jan Bröms, Ingvar Fridell, Jan Kielland, Mirja Kvaavik-Bartley, Torsten Landgren, Pär Svanberg och Per Tornée.

Sture Hollmann, Karin Lund, Gunnar Lundberg, Rolf Trodin och Monika Wikman har i en skrivelse motiverat att de ej avgivit något särskilt yttrande.





## ÖVERSYN AV BOSTADSPOLITIKEN

Dir. 1982:94

Beslut vid regeringssammanträde 1982-12-02

Chefen för bostadsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Bakgrund

Sedan länge har målet för bostadspolitiken varit att alla människor skall ha tillgång till en sund, rymlig, välplanerad och ändamålsenligt utrustad bostad till rimligt pris. Detta grundläggande mål står givetvis fast. En precisering av målet måste dock ständigt göras mot bakgrund av ändrade förutsättningar och nya erfarenheter.

Resultaten från 1980 års folk- och bostadsräkning visar att de övergripande standardmålen för efterkrigstidens bostadspolitik i det närmaste har uppnåtts. Bostadsbristen har i allt väsentligt byggts bort. Den tekniska standarden på bostadsbeståndet har höjts så att huvuddelen av bostäderna i dag är moderna. Hushållens utrymmesstandard har förbättrats avsevärt. Mellan åren 1970 och 1980 minskade andelen omoderna och halvmoderna lägenheter från 22 till 7 % och andelen trångbodda hushåll från 16 till 4 %. Trots dessa förbättringar bor ännu ett betydande antal personer i omoderna lägenheter eller är trångbodda. Som trångbodda hushåll betecknas i folk- och bostadsräkningarna hushåll med mer än två boende per rum, kök och vardagsrum oräknade. Enpersonshushåll räknas aldrig som trångbodda.

Samtidigt som bostadsstandarderna har höjts väsentligt, allmänt sett, har skillnaderna i utrymmesstandard mellan olika hushåll inte minskat nämnvärt. Hushåll som har möjligheter till det bor betydligt rymligare än miniminivån enligt den nämnda utrymmesnormen. År 1980 gällde detta för två tredjedelar av alla hushåll med alla hushåll med mer än en person. Utrymmesnormen uttrycker alltså inte de anspråk på utrymmesstandard, som är vanliga i dag. Detta förhållande kan också illustreras av att inga hushåll skulle behöva vara trångbodda i statistisk mening om bostäderna var jämnt fördelade.

Skillnaderna i storlek mellan lägenheter i småhus och i flerbostadshus har ökat under 1970-talet. Mellan åren 1970 och 1980 ökade andelen lägenheter om fyra rum och kök eller större från 51 till 69 % i småhus och från 11 till 12 % i flerbostadshus. Skillnader när det gäller lägenhetsstorlekar hänger också samman med stora olikheter i fråga om hustyper, yttre miljö, ålder etc. mellan olika delar av bostadsbeståndet. Dessa skillnader har dessutom ett direkt samband med besittningsform. Den som vill byta från en liten till en stor lägenhet eller omvänt måste ofta också söka sig till en annan hustyp och besittningsform. Från början av 1970-talet har allsidighet i befolkningsammansättningen i olika bostadsområden varit ett mål för bostadspolitiken. Bebyggelsestruk-



turen kan emellertid bara påverkas långsamt. Nybyggandet har inte alltid fått en inriktning som skapar förutsättningar för en allsidig hushållssammansättning.

De ekonomiska förutsättningar som har gällt för byggande och boende har självfallet påverkat bostadsstandardens fördelning. Jag avser då både prissättningen inom olika besittningsformer och samhällets åtgärder för att påverka boendekostnaderna. Utformningen av bostadsfinansieringen, det individuella bostadsstödet och bostadsbeskattningen har en avgörande betydelse för boendekostnadernas utveckling. En betydande subventionering av boendekostnaderna sker f.n. såväl inom bostadspolitikens som inom skattepolitikens ram. Jag vill därför, som bakgrund till mina närmare riktlinjer i det följande, redovisa den huvudsakliga uppbyggnaden av nuvarande subventionssystem.

De beloppsmässigt dominerande subventionsformerna är bostadsbidrag och räntebidrag samt skatteminskning på grund av underskottsavdrag för egnahemsägare. Subventionerna har stor betydelse, särskilt för hushåll i nyare eller nyförvärvade hus. De olika subventionsformerna har dock inte samma betydelse för alla hushåll. Sålunda är t.ex. skatteminskningen, relativt sett, större för hushåll med höga inkomster än för övriga hushåll. Den beslutade inkomstskatte-reformen kommer dock att begränsa dessa skattefördelar för hushåll med höga marginalsatser.

Räntebidragen är en del av det statliga bostadslånesystemet. Storleken på bidragen bestäms i princip av skillnaden mellan å ena sidan den faktiska räntekostnaden för bottenlån och bostadslån och å andra sidan en garanterad ränta beräknad på ursprungliga belopp av dessa lån. Den garanterade räntesatsen för det första året av lånetiden - den lägsta garanterade räntan - är f. n. 3,0 % för hyres- och bostadsrättshus och 5,5 % för egnahem. Den garanterade räntan skall höjas på visst sätt för varje följande år.

Det individuella bostadsstödet är till skillnad mot räntebidragen inkomstprövat. Stödet utgår i fyra olika former: statliga bostadsbidrag till barnfamiljer (SBB), statskommunala bostadsbidrag (SKBB), kommunalt bostadstillägg till folkpension (KBT) och kommunala bostadstillägg till handikappade (KBH). Det statliga bostadsbidraget bestäms på grundval av inkomst och barnantal. Kommunen avgör om den vill införa övriga typer av bostadsbidrag och bostadstillägg. Kommunen får statsbidrag till SKBB och KBT, om de lämnas enligt vissa regler.

Subventionerna inom skattesystemets ram uppkommer i huvudsak genom egnahemsägares möjligheter att dra av ränteutgifter för fastighetslån. Om den schablonmässigt beräknade intäkten för ett eget hem är mindre än avdragen, får det uppkomna underskottet dras av från övriga inkomster vid inkomstbeskattningen. Ett skattemässigt överskott av fastigheten läggs till den övriga inkomsten.

För inkomståret 1979 redovisades enligt riksrevisionsverkets taxeringsstatistiska undersökning skattemässigt överskott av fastigheten för ca 500 000 personer, medan antalet personer med underskott



uppgick till ca 1 100 000. Totalt redovisades överskott på ca 0,6 miljarder kr. och underskott på 10,5 miljarder kr. Överskotten medförde ökade skatteinkomster för staten och kommunerna på ca 0,1 miljarder, medan underskotten innebar ett skattebortfall på ca 6,4 miljarder kr. Nettoeffekten för staten och kommunerna blev således ett skattebortfall på ca 6,3 miljarder kr. Det bör tilläggas att detta belopp inte är något entydigt mått på subventioneringen av bostäder inom skattesystemets ram. En del lån som är upptagna med bostadsfastighet som säkerhet avser andra ändamål än bostadskonsumtion. Å andra sidan kan underskott, som egentligen härrör från bostadsinnehav, redovisas i förvärvskällan kapital. Så är t.ex. fallet för bostadsrättshavare med egna lån för sin bostad. I fråga om egnahem sker i vissa fall en uppdelning av äganderätten och ansvaret för skulderna mellan familjemedlemmar som syftar till att redovisa underskott i förvärvskällan kapital.

De totala subventionerna via bostads- och räntebidragssystemen och skattebortfallet för småhusägare ökar snabbt. De uppgick år 1981 till ca 25 miljarder kr. Av detta avsåg ca 7,2 miljarder kr. räntebidrag, ca 6,0 miljarder kr. bostadsbidrag och bostadstillägg och ca 11,5 miljarder kr. skattesubventioner (nettoeffekten). Småhusägarnas andel av räntebidragen och av bostadsbidragen till barnfamiljer var 36 resp. 37 %. År 1975 uppgick de totala subventionerna till ca 8,1 miljarder kr. På sex år ökade sålunda subventionerna med ca 200 %. I reala termer innebär det en ökning med ca 70 %.

Om nuvarande ränteläge skulle bestå de närmaste åren kommer både räntebidragen och skattesubventionerna att fortsätta att öka totalt sett trots olika, redan beslutade begränsningsåtgärder, t.ex. i fråga om underskottsavdragens skatteeffekter. Enligt vad dåvarande chefen för bostadsdepartementet redovisade våren 1982 (prop. 1981/82:124 bil. 1, s. 34) beräknas räntebidragen uppgå till 13,3 miljarder kr. och skattesubventionerna till egnahemsägare till 13,4 miljarder kr. för år 1985.

Ändringar av ränteläget behöver inte omedelbart påverka utvecklingen av räntebidragen och skattesubventionerna. Vid t.ex. en allmän sänkning av ränteläget minskar inte subventionerna i motsvarande mån. Det beror på att räntorna för en stor del av lånen på bostadsmarknaden i allmänhet binds för fem år. Räntorna på lån som upptagits eller konverterats i ett högt ränteläge förblir därför höga i fem år. Omvänt slår en höjning av ränteläget inte igenom omedelbart. F.n. ökar kostnaderna för räntebidrag med ca 2,2 miljarder kr. för varje ny årgång av hus. Av detta belopp är ca 0,5 miljarder ett engångsbelopp som avser tiden mellan husets färdigställande och bostadslånets utbetalning. För tidigare årgångar leder konverteringar av lån för ökade kostnader för räntebidrag med ca 250 milj. kr., medan de normala årliga höjningarna av den garanterade räntan minskar kostnaderna med ca 570 milj. kr. De beslutade extra höjningarna av den garanterade räntenivån till vissa äldre bostadshus minskar f.n. kostnaderna för räntebidrag med ca 930 milj. kr. per år.



Mellan åren 1975 och 1981 skedde en markant förskjutning mellan de olika subventionsformerna. År 1975 var bostadsbidragen den största subventionsformen och svarade då för knappt hälften av de totala subventionerna. Sex år senare, dvs. år 1981, var andelen knappt en fjärdedel. Under samma period ökade skattesubventionernas andel från ungefär en tredjedel till knappt hälften av de totala subventionerna, medan räntebidragen ökade från knappt en fjärdedel till drygt en fjärdedel av subventionerna. Andelen inte behovsprövade subventioner har alltså ökat starkt.

Riksdagen har vid flera tillfällen under senare år behandlat bl.a. subventionsutvecklingen i bostadssektorn och bristande kostnadsneutralitet mellan olika besittningsformer. Riksdagen har därvid har därvid konstaterat att de förutsättningar på vilka 1974 års bostadspolitiska beslut grundades har förändrats.

#### Utgångspunkter för en översyn av bostadspolitiken

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört anser jag att en allmän översyn bör göras av bostadspolitiken. Denna översyn bör även omfatta skattepolitiken i den del den berör bostadsförsörjningen. Efter samråd med chefen för budgetdepartementet förordar jag att en särskild kommitté med parlamentarisk sammansättning tillkallas för att närmare överväga inriktningen av bostadspolitiken inför 1980-talets senare del. Kommittén bör också göra en samlad bedömning av förutsättningarna för bostadsförsörjningen på 1990-talet och överväga medlen för kommunernas bostadsförsörjningsåtgärder.

Jag redovisade nyss att den reala ökningen av bostadssubventionerna har varit mycket kraftig under de senaste åren. En fortsatt real ökning av subventionerna är inte samhällsekonomiskt godtagbar och inte heller bostadspolitiskt önskvärd. Delar av subventionerna - jag tänker nu främst på de generella subventionerna - bidrar till en bostadsstandard som är så hög att den inte bör stödjas ytterligare framför annan konsumtion. Enligt min mening är det ett grundläggande problem, att utvecklingen av bostadssubventionerna inte har styrts av bostadspolitiska mål inom ramen för givna samhällsekonomiska resurser. Kommitténs huvuduppgift bör vara att överväga sådana åtgärder som åter ger bostadspolitiken en social inriktning.

Som jag anförde i inledningen står de grundläggande målen för bostadspolitiken fast. De behöver dock preciseras med hänsyn till bl.a. bostadsförsörjningsläget, samhällets ekonomiska resurser och de erfarenheter som hittills har vunnits av bostadspolitikens genomförande i samhället som helhet och i kommunerna.

Ett grundläggande mål för den framtida bostadspolitiken bör vara att främja ett jämlikt och integrerat boende. Det innebär i första hand att varje hushåll bör ha ekonomiska möjligheter att uppnå en tillräckligt god standard när det gäller utrustning, utrymme och yttre miljö, oavsett besittningsform. Till god standard hör också tillgången till gemensamhetslokaler och social och kommersiell service. Vidare bör lägenhetssammansättningen inom olika besittningsformer och bostadsområden vara varierad för att ge förutsätt-



ningar för en allsidig hushållssammansättning. Boendet har en central roll för möjligheterna att uppnå jämställdhet mellan kvinnor och män.

Målet att främja ett jämlikt och integrerat boende måste uppnås i en radikalt annorlunda bostadsförsörjningssituation än vi tidigare har mött. Under miljonprogrammet åren 1965-1974 byggdes en miljon nya lägenheter samtidigt som ca 300 000 lägenheter försvann ur beståndet. Den årliga nettoökningen av bostadsbeståndet under miljonprogrammet var alltså ca 70 000 lägenheter. Denna nettoökning låg väl i takt med hushållsbildningen och den inrikes omflyttningen. Den årliga nettoökningen åren 1975-1979 var 34 000 lägenheter. Också detta tal svarade i stort sett mot hushållsbildningen. Under resten av 1980-talet finns det anledning att tro - bl.a. på grund av att befolkningen i hushållsbildande åldrar inte kommer att öka i samma takt som tidigare - att nettoökningen av bostadsbeståndet blir ännu mindre.

Den svaga befolkningstillväxten i kombination med förhållandet att bristen på bostäder i stora delar av landet är hävd innebär att bostadspolitikens medel, i det perspektiv som nu är aktuellt, i huvudsak måste inriktas på bostädernas fördelning, förvaltning och förnyelse för att det mål jag har angett skall kunna förverkligas. Systemen för bl.a. planering och finansiering samt utformningen av det statliga stödet måste anpassas till den nya situationen. Tyngdpunkten måste förskjutas från nybyggnad till åtgärder inom ramen för det befintliga bostadsbeståndet, från bostadsbyggnadspolitik till bostadsförsörjningspolitik.

Också på kommunerna kommer det att ställas nya krav. Frågorna om bostadsbeståndets fördelning, förvaltning och förnyelse är från kommunal synpunkt beroende av varandra och måste behandlas i ett områdes- eller stadsdelsperspektiv. Jag återkommer senare till frågan om medlen för kommunernas bostadsförsörjningspolitik.

Fördelningen av bostadsbeståndet mellan hushållen är i hög grad beroende av statliga åtgärder för att utjämna boendekostnaderna mellan olika hushåll, besittningsformer och bostäder av olika ålder. När bostadsfinansieringen ändrades år 1974 var det en allmän utgångspunkt att boendekostnaderna borde ligga på en sådan nivå att det blev möjligt för en genomsnittsfamilj att betala priset för en modernt utrustad och rymlig bostad. Dessutom framhölls att likvärdiga bostäder borde betinga likartade priser på bostadsmarknaden oavsett besittningsform m.m. och att skillnaden i pris mellan bostäder av olika ålder inte borde vara större än vad som svarar mot skillnaden i bruksvärde. Som en ytterligare utgångspunkt angavs att finansieringssystemet skulle motverka den förmögenhetsomfördelning till förmån för fastighetsägare som uppstår genom inflationen. Vidare angavs att de bostadspolitiska åtgärderna framför allt borde sikta till att stärka de svagare gruppernas ställning och att synen på bostaden som en social rättighet inte kunde gälla mer än upp till en viss standardnivå.



Enligt min mening finns det inte anledning att ändra de utgångspunkter för de bostadspolitiska stödsystemen som lades fast år 1974. Fördelningseffekterna av pris- och stödsystemen, som de har utvecklats under senare år, kan däremot i hög grad ifrågasättas. Med hänsyn till detta och till bl.a. det statsfinansiella läget och den förväntade ekonomiska utvecklingen de närmaste åren, finns det anledning att i ökad utsträckning koncentrera samhällets stöd till de boendegrupper som har låg bostadsstandard. I flertalet sådana fall är det fråga om hushåll som i förhållande till sin försörjningsbörda har låga inkomster. Stödet bör också i större utsträckning koncentreras så att det ger de boende en god grundstandard i fråga om den inre och den yttre boendemiljön. Stödet för bostadskonsumtion som avser bostadsstandard över denna nivå kan däremot behöva begränsas. En central uppgift för bostadspolitiken blir alltså att medverka till att bostadsbeståndet i större utsträckning än hittills fördelas till hushållen efter deras behov.

För boendekostnadsnivån i bostadsproduktionen spelar avvägningen mellan generell och behovsprövat stöd en viktig roll. Denna avvägning måste självfallet göras mot bakgrund av ändrade förutsättningar i fråga om hushållsinkomster, beskattningsregler och olika stödformer till hushållen såväl inom som utanför bostadspolitiken. Hänsyn bör också tas till både skäliga bostadsbehov och rimliga stödmöjligheter från samhällets sida.

Som jag har nämnt tidigare bör bostadspolitiken främja ett jämlikt och integrerat boende. Strävandena att uppnå en större blandning av hushåll i olika åldrar och med olika ekonomiska förutsättningar i alla bostadsområden motverkas bl.a. av skillnader i ekonomiskt hänseende mellan besittningsformerna. Prissystem, subventioner och subventionernas effekter på priserna har stor betydelse i sammanhanget. En utgångspunkt bör därför vara att subventionssystemen skall utformas så att kostnaderna för boendet, så långt det är möjligt, blir oberoende av besittningsform. Subventionernas effekter på förmögenhetsbildningen bör uppmärksammas särskilt.

Även förvaltningen av våra bostäder bör främja ett jämlikt och integrerat boende. Flertalet förvaltningsfrågor ligger dock inom kommunens eller fastighetsägarens ansvarsområde och påverkas endast i ringa grad av generella statliga åtgärder. Jag återkommer senare till frågan om kommunernas roll i bostadspolitiken. I vissa avseenden behöver dock förutsättningarna för förvaltningen övervägas på ett generellt plan.

En sådan fråga är boinflytandet för hyresgäster. En viktig utgångspunkt i detta sammanhang är att inflytandet bör grundas på boendet och inte på ägandet. Inga beslut i fråga om boendet bör fattas på längre avstånd från den enskilde än vad som är nödvändigt. En annan viktig utgångspunkt är att beslut som rör de boendes förhållanden i största möjliga utsträckning bör fattas av dem som berörs av besluten. Boinflytandet i hyreshus har ett egenvärde. Enligt min mening bör bostadspolitiken skapa förutsättningar för samverkan mellan de boende också för att stödja uppbyggnaden



av sociala nätverk och för att anpassa resurserna i förvaltningen till de boendes krav.

När det gäller boinflytandet för hyresgäster har försöksverksamhet med olika inslag startats i ett antal kommuner inom ramen för det boinflytandeavtal som har slutits mellan Hyresgästernas Riksförbund och Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO. Det är viktigt att boinflytandet också utvecklas för de hyresgäster som bor i privata hyreshus. Den fortsatta utvecklingen av boinflytandet bör ske med beaktande av de erfarenheter som görs av nu pågående och planerad försöksverksamhet. Enligt min mening är det i första hand en uppgift för parterna på hyresmarknaden att genom avtal utveckla boinflytandet även över förvaltningen av olika bostadsområden. I samband därmed bör det övervägas om ytterligare samhällsinsatser är nödvändiga för att främja utvecklingen. I detta sammanhang bör även beaktas vad riksdagen har anfört om kooperativ förvaltning av hyreshus (LU 1980/81:8, rskr 138).

Vissa generella överväganden bör göras även i fråga om de allmännyttiga bostadsföretagen. Enligt min mening har de allmännyttiga bostadsföretagen en central roll i den sociala bostadspolitiken. Dessa företag är en grundläggande förutsättning för en bostadspolitik, som inte accepterar medveten segregation som ett medel för att klara utsatta gruppers bostadsförsörjning. De allmännyttiga bostadsföretagen måste även framdeles svara för en stor andel av bostadsbeståndet i tätorterna om de skall kunna erbjuda ett bra boende för alla. Jag återkommer senare till frågan om lägenhetsfördelningen inom de allmännyttiga bostadsföretagen.

Om de allmännyttiga företagen även fortsättningsvis skall kunna behålla sin centrala roll i den sociala bostadspolitiken behöver de utvecklas. De allmännyttiga bostadsföretagen och hyresgäströrelsen har, som jag redan nämnt, ett gemensamt ansvar att utveckla hyresgästinflytandet. I andra delar ligger utvecklingsansvaret helt på företagen, t.ex. när det gäller kunskapsutveckling, organisation och ekonomi. Men det krävs också att företagen har ekonomiska resurser som svarar mot deras roll i bostadsförsörjningen. Av vad jag har sagt tidigare framgår att bostadsstödet bör utformas så att hyresrätten inte behandlas sämre än andra besittningsformer. Dessutom bör det övervägas om det behövs särskilda åtgärder för att trygga de allmännyttiga bostadsföretagens roll i den sociala bostadspolitiken. Frågan om outhyrda lägenheter, som berör framför allt de allmännyttiga bostadsföretagen, kommer dock att beredas i särskild ordning.

Även förnyelsen av bostadsbeståndet bör utgå från målet om ett jämlikt och integrerat boende. De sociala aspekterna på bostadsförnyelsen bör framdeles prioriteras. En förnyelseverksamhet på bostadssociala grunder bör innebära att bostadsutbudet bättre anpassas till hushållens behov och efterfrågan och att förutsättningarna att uppnå en mer allsidig hushållsammansättning förbättras.

Enligt regeringsförklaringen kommer ett särskilt program för reparationer, ombyggnader och tillbyggnader inom bostadsbeståndet att



utarbetas. Detta program måste delvis utarbetas i särskild ordning bl.a. med beaktande av de krav som finns på samordning mellan energihushållningsåtgärder och reparationer och ombyggnader i övrigt. Bostadssociala överväganden och en samlad bedömning av bygnadsbehoven i bostadssektorn bör dock, som jag återkommer till, ha en central betydelse för programmets slutliga utformning.

Från bostadssocial synpunkt är barnens levnadsvillkor viktiga att beakta vid förnyelsen av bostadsbeståndet. Barnen är under sina första år i mycket stort behov av omvårdnad och tillsyn. Det är under denna period grunden läggs för deras uppväxt till vuxna och självständiga individer, som i samarbete med andra skall forma nya generationer, samhället och arbetslivet. Detta ställer särskilda krav på utformningen av barnens miljö. Det innebär att boendet utöver att ge ett gott fysiskt skydd för barnen under dessa första känsliga år, också måste bidra till att skapa förutsättningar för en positiv personlighetsutveckling. Detta innebär, såvitt avser åtgärder inom bostadspolitik, att bostäder, barnstugor, andra kompletteringsutrymmen och den yttre miljön måste utformas så att de bidrar till att skapa trygghet och säkerhet och att ge stimulans.

En annan viktig fråga i detta sammanhang är de äldres boende. Enligt min mening bör samhället så långt det är möjligt trygga de äldres möjligheter att bo kvar inom bostadsområdet. Detta förutsätter att bostadsförvaltningen beaktar de äldres särskilda krav på boendet. Det krävs också resurser för att anpassa både bostäder och yttre miljö till de äldres krav.

Jag vill i detta sammanhang också peka på att lägenhetsfördelningen har allvarligare sociala konsekvenser i flerbostadshusområden än i småhusområden. Unga hushåll i små lägenheter i flerbostadshus måste ofta flytta till ett annat bostadsområde för att utrymme-kraven skall kunna tillgodoses när hushållen växer. Det är därför önskvärt att tillföra större lägenheter i främst det allmännyttiga hyreshusbeståndet för att minska rörligheten och skapa förutsättningar för social stabilitet i vissa områden. Samtidigt får inte de bostadssociala förändringskraven leda till att bostadsutbudet kommer i obalans med den hushållsstruktur vi har anledning att räkna med. Jag återkommer senare till frågan om befolkningsfaktorernas roll vid en total bedömning av bostadsbehov och bostadsefterfrågan inför 1990-talet.

För förnyelseverksamheten gäller särskilda investeringsförutsättningar. Vissa av de hus som skall byggas om ger i dag en positiv avkastning för sina ägare. Avkastningen efter ombyggnad kan däremot bli negativ under de första åren. En förnyelse genom ombyggnad behöver alltså inte ligga i fastighetsägarens intresse. Även förnyelse genom nybyggnad kan motverkas av hyresnivån i det berörda området. En nybyggnadshyra som är direkt relaterad till hyrorna i äldre hus kan medföra stora underskott för nybyggnaden. En grundläggande förutsättning för att bostadsförnyelsen skall få en önskvärd omfattning är därför att skäliga avkastningskrav kan tillgodoses.



I detta sammanhang vill jag även beröra frågan om åtgärder som avser att öka tillgängligheten i bostadsbyggnader. Enligt min mening är det angeläget att bostadsbeståndet uppfyller högt ställda krav på tillgänglighet. Vid nybyggnad leder inte dagens tillgänglighetskrav till några negativa effekter i fråga om t.ex. utformning av utrymmen eller kostnadsbelastning för de boende. Tillgänglighetskraven vid ombyggnad bör utformas så att de inte leder till samhällsekoniskt orimliga kostnader eller till att ombyggnader som är önskvärda av andra skäl förhindras eller försvåras avsevärt. Däremot är det väsentligt att ett område som helhet har en rimlig grad av tillgänglighet och utformas så att t.ex. de äldres kvarboende inom området inte hotas. Stadsförnyelsekommittén (Bo 1979:04) har lämnat vissa förslag om krav på tillgänglighetsskapande åtgärder vid ombyggnad och om hur sådana åtgärder skall finansieras. Enligt min mening bör frågan om tillgänglighetskrav och kostnadsansvaret för dem övervägas i ett vidare perspektiv. Det finns bl.a. skäl att pröva om åtgärder för att öka tillgängligheten bör åstadkommas utan samband med ombyggnadsåtgärder i övrigt och avvägas med hänsyn till förhållandena i bostadsområdet som helhet. Vidare bör t.ex. kostnaderna för tillgängligheten vägas mot de sociala vinsterna och mot de besparingar som görs i kommuner och landsting när tillgängligheten förbättras.

Frågorna om barnens och de äldres boende och om en ökad tillgänglighet berör i första hand redan byggda bostäder och sedan länge exploaterade områden. Det handlar här om att medvetet rikta in arbetet på att successivt förändra och förbättra ett ofta i övrigt väl fungerande fastighetsbestånd. Ansvar för att bostadsförsörjningen anpassas till de långsiktiga behoven vilar på kommunerna. Kommunerna måste ha tillgång till sådana resurser för planering och sådana medel för genomförandet som säkrar att de mål som kommunen har ställt upp kan förverkligas. Kommunerna bör ges möjligheter att rikta in en sådan omvandlingsprocess så att den omfattar utvecklingen i sammanhållna bostadsområden. Jag återkommer senare till frågan om kommunernas roll i förnyelseverksamheten.

#### Inriktningen på kommitténs arbete i fråga om den statliga bostadspolitik

Mot bakgrund av vad jag har anfört bör kommitténs arbete i fråga om den statliga bostadspolitik inriktas på följande frågor.

1. En övergripande översyn av systemen för bostadsstöd, dvs. bostadsbidrag, räntebidrag, bostadsbeskattning och avgifter med utgångspunkten att trygga en god grundstandard och främja ett jämlikt och integrerat boende.
2. En övergripande översyn av bostadsstödet och av finansieringsvillkoren i allmänhet, med utgångspunkten att skapa neutralitet mellan boendet i olika besittningsformer, både i fråga om löpande kostnader och förmögenhetsbildning, och att utjämna kostnader för bostäder av olika ålder.



3. En översyn av förutsättningarna för hyresgästinflytande, med utgångspunkten att hyresmarknadens parter genom avtal bör styra utvecklingen av hyresgästinflytandet.
4. En översyn av förutsättningarna för de allmännyttiga bostadsföretagens verksamhet, med utgångspunkten att deras roll i den sociala bostadsförsörjningen skall tryggas.
5. En översyn av de ekonomiska förutsättningarna vid bostadsförnyelse särskilt i fråga om komplettering av den yttre miljön, lägenhetssammansättningen i flerbostadshusområden, allmänna investeringsförutsättningar och tillgänglighetskrav m.m. vid ombyggnad.

En allmän utgångspunkt för dessa överväganden bör vara att samhällets stöd till de boende inte kan öka reellt sett. Förslag till ökade åtaganden bör följas av förslag till omprioriteringar inom verksamhetsområdet.

#### Närmare utgångspunkter för översynen av bostadsstöd och finansieringsvillkoren i allmänhet

Kommitténs uppgift att göra en övergripande översyn av stödet till boendet berör arbetsfältet för ett flertal offentliga utredningar som har avslutats eller inom en relativt snar framtid kommer att avsluta sitt arbete. Jag tänker då särskilt på realbeskattningsutredningen (B 1978:07), byggprisutredningen (Bo 1980:01), underhållsfondsutredningen (Bo 1978:05) och bostadsbidragskommittén (Bo 1980:01). Dessa utredningar bör beaktas i kommitténs arbete.

En viktig uppgift för kommittén bör i det sammanhanget vara att undersöka effektiviteten i de nuvarande subventionsformerna. Kommittén bör belysa sambanden mellan hushållstyp, inkomst, förmögenhet, bostadskostnad och subventioner samt bostadens besittningsform, storlek och ålder.

När det gäller frågan om fördelningen av kapitalutgifter mellan bostäder av olika ålder och kostnadsneutralitet mellan olika besittningsformer är realbeskattningsutredningens arbete av visst intresse. Det har syftat till att finna metoder att motverka inflationens negativa effekter på bl.a. bostadssektorn och att skapa rättvisa mellan olika grupper av boende. Kommittén bör, med utgångspunkt i realbeskattningsutredningens förslag och med beaktande av remissynpunkterna på förslaget, göra en prövning av vad real beskattning och finansiering skulle innebära för möjligheterna att uppnå de bostadspolitiska målen. Även en delvis genomförd real beskattning och finansiering bör därvid prövas.

Kommittén bör självfallet vara oförhindrad att ta upp även andra medel eller system av medel med samma syfte. Jag vill i det sammanhanget erinra om de tankar på någon form av avgiftssystem i boendet som har framförts. Det skulle bl.a. innebära att de subventioner som samhället måste betala för nybyggda och nyare bostäder skulle återbetalas senare under bostädernas livslängd. Kommittén bör vidare vara oförhindrad att överväga om kommunerna



skall få möjligheter att differentiera t.ex. garantibeskattningen med hänsyn till lägesfördelar.

När det gäller räntebidragssystemet bör kommittén pröva behovet av ändrade garanterade räntor och upptrappningsregler. Kommittén bör vara oförhindrad att pröva även mer grundläggande modifieringar av systemet.

I fråga om bostadsbidragen har nyligen, som jag tidigare nämnde, en översyn gjorts av bidragen till barnfamiljer m.fl. Översynen har gjorts av bostadsbidragskommittén. En grundläggande utgångspunkt för översynen har varit att det system som föreslås ersätta det nuvarande skall kunna fungera vid såväl oförändrad som ökande eller minskande bidragsgivning. Någon ny översyn av bostadsbidragssystemet torde därför inte behövas. Kommitténs uppgift bör i första hand vara att belysa avvägningen mellan bostadsbidragen och övriga subventionsformer.

Av vikt vid avvägningen är, som jag har nämnt tidigare, att det bostadspolitiska stödet i första hand skall avse en god grundstandard i boendet. Det förutsätter bl.a. en samordnad syn på det stöd som riktas till hushållen och det stöd som riktas till bostäderna som sådana.

Kommittén bör även belysa olika alternativ att minska samhällssubventionerna till bostadssektorn. Vid prövningen av de olika alternativen bör därvid även beskattningsgraden inom sektorn beaktas. En möjlighet att minska samhällets nettokostnad är, som jag redan har nämnt, att öka samhällets inkomster via bostadsbeskattnings och avgifter. Kommittén bör också pröva avvägningen mellan den löpande beskattningen och realisationsvinstbeskattningen.

Jag återkommer senare till vissa särskilda skattefrågor, som kommittén bör överväga.

#### Bostadsbehov och bostadsefterfrågan inför 1990-talet

En central fråga i den politiska debatten under senare år har varit vilket bostadsbehov och vilken bostadsefterfrågan vi har anledning att räkna med i framtiden. Denna fråga har uppmärksamats inte bara i den bostadspolitiska debatten utan också i ett vidare sammanhang, nämligen i diskussionerna om bostadsbyggandets roll i samhällsekonomin och för sysselsättningen.

Den antalsmässiga bristen på bostäder har upphört i de flesta orter. Bostadsmarknaden uppvisar dock i dag en splittrad bild. I många orter är ett överskott på bostäder det dominerande problemet för både fastighetsägare och kommuner. I det största antalet orter är bostadsmarknaden relativt balanserad. Vissa orter med högskolor har särskilda problem. I vissa orter finns det redan eller finns det risk för en bostadsbrist. I dessa orter drabbas människor på samma sätt som när bostadsbristen var allmän. Ungdomar kan inte flytta från föräldrahemmet, familjebildningen försvåras samtidigt som skilsmässor blir onödigt påfrestande. Rehabilitering av socialt handikappade och utflyttning från institutioner är beroende



av att lämpliga bostäder finns tillgängliga. Det förhållandet att bostadsmarknaden allmänt sett är relativt balanserad, hindrar således inte att det finns betydande bristproblem på vissa orter eller för vissa hushållsgrupper.

För egen del anser jag att sociala och bostadspolitiska utgångspunkter bör vara avgörande för bedömningen av bostadsbehoven. Detta gäller särskilt på längre sikt. Den samlade byggproduktionen i bostadssektorn - nybyggnad, ombyggnad och reparationer - svarar emellertid för närmare 40 % av den totala byggproduktionen. Det innebär att den framtida byggnadsverksamheten i bostadssektorn är av betydelse inte bara från bostadspolitiska utgångspunkter utan även i ett samhällsekonomiskt och sysselsättningspolitiskt perspektiv.

Kommittén bör därför försöka bedöma de framtida behov av ny- och ombyggnader, reparationer m.m. i bostadssektorn som följer av befolkningsutveckling, hushållsbildning, omflyttning samt relativpris- och realinkomstutveckling och mot bakgrund av kommitténs överväganden om bostadspolitikens inriktning. En utgångspunkt för dessa bedömningar bör vara de prognoser om både bostadsbehoven och bostadsefterfrågan som har gjorts under senare år. Jag tänker då bl.a. på det arbete som har utförts inom bostadsstyrelsen och inom statens industriverk som under året har redovisat en rapport (SIND 1982:4) om prognosystem för byggandet. Vidare bör kommittén samarbeta med nästa långtidsutredning när det gäller att ta fram underlag för dessa bedömningar. Jag vill emellertid också ange några allmänna utgångspunkter för kommitténs arbete i denna del.

En utgångspunkt bör, med hänsyn till den splittrade bild som bostadsmarknaden uppvisar i olika delar av landet, vara att bedömningar av såväl behov som efterfrågan måste göras utifrån de skilda lokala och regionala förutsättningar som råder. Det är enligt min mening inte lämpligt att, som ofta har varit fallet, göra sådana bedömningar som om hela landet var en enda bostadsmarknad eller ett enda bostadsförsörjningsområde.

En annan utgångspunkt bör vara att olika hushållsgruppers behov och efterfrågan bör bedömas mer differentierat än vad som hittills har skett. Också känsligheten för ändringar i inkomster och priser, som är av central betydelse vid bedömningar av bostadsefterfrågan, torde variera avsevärt mellan olika hushåll.

En tredje utgångspunkt bör vara att bostadsbehov och bostadsefterfrågan kan tillgodoses genom såväl nybyggnad som ombyggnad och att de båda formerna har ett inbördes samband. En ombyggnadsverksamhet, som är motiverad av övergripande bostadspolitiska skäl, kan ofta vara förenad med sammanslagning av små lägenheter. Om det totala antalet lägenheter minskar i orten uppkommer det således behov av nya lägenheter förutsatt att det inte redan tidigare finns ett överskott på lägenheter.



### Ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Ansvar i bostadspolitiken delas mellan staten och kommunerna. Staten svarar bl.a. för sådana ekonomisk-politiska åtgärder som behövs för att garantera det nödvändiga byggandet och för att begränsa boendekostnaderna. Kommunerna svarar i huvudsak för bostadspolitiken genomförande. Delvis bygger kommunernas handlande på lagstiftning, som ger kommunen möjligheter att föra en aktiv bostadspolitik. Hur dessa möjligheter utnyttjas är beroende av kommunala beslut.

Enligt min mening bör den grundläggande ansvarsfördelningen i bostadspolitiken mellan stat och kommun behållas. I ett avseende bör dock kommittén överväga vissa ändringar. Jag tänker på den ekonomiska ansvarsfördelningen i fråga om bostadsförsörjningen mellan staten och kommunerna. Staten har sedan lång tid tillbaka det helt dominerande ekonomiska ansvaret för t.ex. bostadslånggivning, räntebidrag, m.m. Kommunernas handlingsutrymme i fråga om användningen av statliga medel är många gånger mycket begränsat. Det beror bl.a. på detaljerade statliga låne- och bidragsregler.

Sedan mitten av 1970-talet har dock vissa ändringar skett i detta avseende. Jag vill bl.a. erinra om de regler som tillkom i mitten av 1970-talet i fråga om kreditriskprövningen vid statlig belåning av småhus. Före år 1975 gjordes kreditriskprövningen av staten, dvs. länsbostadsnämnderna. Denna ordning utsattes efter hand för en omfattande kritik vilket ledde till att kreditriskprövningen lades över på kommunerna. Kommunerna fick gentemot staten svara för en viss del av eventuell förlust på statslånet. Enligt min mening har denna ordning fungerat väl. Kommittén bör överväga om den statliga styrningen också i andra avseenden kan ersättas av ett ökat kommunalt ansvar.

### Kommunernas roll

Som jag har nämnt tidigare handlar den framtida bostadspolitiken i hög grad om bostadsbeståndets fördelning, förvaltning och förnyelse. Det ligger inom kommunens och fastighetsägarnas ansvarsområde att åstadkomma socialt och fysiskt fungerande bostadsmiljöer. Den nya bostadsförsörjningssituationen kräver inte bara nya arbetsformer i kommunerna och nya samverkansformer mellan olika intressenter i den kommunala bostadsförsörjningen. Enligt min mening kan det också krävas att kommunernas inflytande över bostadsförsörjningen stärks också i andra avseenden än det ekonomiska sammanhang som jag nyss berörde.

Om bostadsområdena skall få en allsidig befolkningssammansättning samtidigt som lägenheterna förmedlas till hushållen efter behov är det nödvändigt att kommunerna har ett starkt inflytande över bostädernas fördelning i kommunen. Kommittén bör studera kommunernas erfarenheter bl.a. av bostadsanvisningslagen (1980:94) och överväga de ytterligare åtgärder som kan vara nödvändiga för att kommunen skall få tillgång till de lägenheter som behövs för att uppnå önskvärd variation i hushållsammansättningen inom olika områden.



När det gäller förnyelsen av bostadsbeståndet påverkas kommunernas roll också av plan- och byggnadslagstiftningen. Stadsmiljön som helhet och de överväganden som i övrigt görs i program och planer behöver samordnas med åtgärder som berör enskilda byggnader. Om förnyelsen skall få den vidare innebörden är det nödvändigt att kommunerna har möjligheter att utveckla mål och arbetsmetoder som svarar mot de lokala förhållandena och de politiska ambitionerna. Det är enligt min mening naturligt att det är kommunen som formulerar de krav i fråga om förnyelsearbetets inriktning och kvalitet som samhället söker hävda. Kommunerna måste därvid ha möjligheter att differentiera kraven efter skilda byggnaders förutsättningar och efter vilka behov som är eftersatta inom det enskilda området. Detta förutsätter att de regelsystem som staten ställer upp, vare sig det gäller reglerna för byggandet eller villkoren för finansiellt stöd, inte genom sin konstruktion framtvingar onödigt stora ingrepp i byggnaderna. Överväganden om tillämpningen av generella byggnadsbestämmelser om lägenhetens utformning vid ombyggnad kommer att göras i annan ordning. Vissa andra frågor jag har berört påverkas av det kommande förslaget till ny plan- och byggnadslagstiftning.

Även i övrigt kan överväganden behöva göras för att stärka kommunens möjligheter att planera och genomföra bostadsförnyelse i ett områdes- eller stadsdelsperspektiv. En uppfattning om vilka problem som är förenade med detta, särskilt när det gäller samverkan mellan kommunen, byggherrar och länsmyndigheter, bör kommittén kunna få genom att studera några exempel på större förnyelseprojekt och analysera de erfarenheter som har gjorts. Kommunernas möjligheter att styra förnyelsen bör uppmärksammas särskilt. Endast kommunen kan göra en bedömning av hela bostadsmiljön och göra nödvändiga avvägningar mellan de olika aspekter som formar en god bostadsmiljö.

#### Utgångspunkter och riktlinjer för utredningens överväganden i vissa särskilda bostadsskattefrågor

Jag övergår nu till vissa särskilda bostadsskattefrågor.

En utgångspunkt för bostadsbeskattningen är att den i princip skall träffa bostadens eller fastighetens ägare. Beskattningen är utformad på olika sätt för olika former av innehav och även för olika slag av fastigheter. För ägare av egnahem och fritidsfastigheter sker beskattningen normalt enligt en schablonmetod. Enligt denna tas viss procent av taxeringsvärdet upp som intäkt enligt en skala som stiger med taxeringsvärdet. Avdrag medges i princip bara för räntekostnader. Ett extra avdrag medges emellertid om ägaren är mantalsskriven på fastigheten, f.n. 1 500 kr. Även för allmännyttiga bostadsföretag, s.k. äkta bostadsföretag och bostadsrättsföreningar gäller att beskattning sker enligt schablon. Som intäkt tas här upp 3 % av fastighetens taxeringsvärde, medan avdrag medges i huvudsak endast för räntor på lånat kapital som har nedlagts i fastigheten. Andra ägare av flerbostadshus än de nyss nämnda beskattas enligt s.k. konventionell metod. Den innebär



att alla intäkter från fastigheten skall redovisas och avdrag göras för räntor, drift- och underhållskostnader, m.m. Efter förebild i den intäktsschablon som tillämpas för ägare av egnahem infördes år 1979 en individualiserad inkomstbeskattning av medlemmar i bostadsföreningar. Om värdet av en andel i en bostadsförening överstiger visst belopp, f.n. 50 000 kr., skall medlemmarna ta upp en viss procent av detta som intäkt av kapital.

När den nuvarande beskattningen av egnahem infördes i mitten av 1950-talet var den i princip tänkt som en beskattning av en beräknad avkastning av det kapital som egnahemmet representerar. Intäktspcenten motsvarade då i huvudsak den gällande räntenivån. Den utveckling som därefter har skett på kapital- och fastighetstaxeringsmarknaden har helt ändrat bilden. Som jag tidigare har nämnt leder nuvarande skatteregler till ett betydande inkomstbortfall för staten och kommunerna.

De ändringar som har gjorts av villabeskattningen efter dess införande har i huvudsak haft till syfte att dämpa effekterna av höjda räntor och höjda taxeringsvärden till följd av de allmänna fastighetstaxeringarna. Vid ett tillfälle - år 1977 - skedde också en viss anpassning av schablonen till den då rådande prisutvecklingen. Någon mera grundläggande omprövning av beskattningen har således inte skett sedan den infördes i mitten av 1950-talet. En uppgift för kommittén bör därför vara att mot bakgrund av de ändrade förutsättningar som numera råder undersöka om schablonbeskattningen bör behållas eller om den bör ersättas eller kompletteras med någon annan form av beskattning. Det bör emellertid redan nu erinras om att en schablonbeskattning har avsevärda praktiska fördelar.

En tanke vid införandet av den nuvarande beskattningen var att den skulle träffa det kapital som egnahemmet representerar vid varje tidpunkt. Det kan naturligtvis diskuteras om denna princip bör styra utformningen av beskattningen även fortsättningsvis. Som jag nys nämnt borde en förutsättning för ett bättre utnyttjande av de subventioner som kanaliseras till bostadssektorn vara att beskattningen av egnahem får en mer bostadspolitisk prägel. Det kan därför ifrågasättas om utformningen av beskattningen skall, vilket nu är fallet, ta sin utgångspunkt i det kapital som fastigheten representerar. En uppgift för kommittén bör vara att undersöka möjligheterna och förutsättningarna för en ändring av beskattningens utformning och principerna för den.

En svaghet i den nuvarande beskattningen är att den bygger på taxeringsvärden som i princip ligger fast under en period av fem år. Kommittén bör därför pröva om det är möjligt att finna någon metod att mer löpande anpassa beskattningen till prisutvecklingen. En lösning, som har förespråkats i olika sammanhang och som väsentligen faller inom ramen för nuvarande principiella system, kan vara att årligen justera taxeringsvärdena, s.k. rullande fastighetstaxering. Ett betänkande om denna fråga väntas från fastighetstaxeringskommittén (Fi 1976:05) i början av år 1983. De syn-



punkter som därvid kommer att redovisas bör givetvis vara av intresse för kommitténs arbete.

En tanke som bör prövas är att i stället för taxeringsvärdet lägga fastighetens värde från boendesynpunkt till grund för beskattningen. För att en sådan väg skall vara framkomlig torde det dock krävas att detta boendevärde någorlunda lätt kan bestämmas utan att i varje fall vålla fler tvister än dagens system med taxeringsvärden. Kommittén bör belysa förutsättningarna för att lägga boendevärdet till grund för beskattningen.

En annan lösning som har förespråkats är att ersätta taxeringsvärdet som underlag vid intäktsberäkningen med ett värde som grundas på den senaste köpeskillingen och efterföljande förbättringskostnader. Med en sådan konstruktion kan man dock få problem i form av ojämnheter beroende på hur långa olika innehav har varit. Det följer även den komplikationen att särskilda regler kan krävas för hur motsvarande värden skall bestämmas när äganderätten har övergått på annat sätt än genom köp. Samtidigt som andra underlag än taxeringsvärdet bör diskuteras får man vidare hålla i minnet att detta värde kommer till användning även inom andra delar av skattelagstiftningen, förmögenhetsbeskattningen samt arvs- och gåvobeskattningen. Det är naturligtvis en fördel om man kan undvika att olika värden på fastigheter skall användas vid olika tillfällen.

Av delvis likartat slag som problemen inom egnahemsbeskattningen är de problem som hänger samman med bestämmandet av underlag för intäktsberäkningen när det gäller den individualiserade inkomstbeskattningen av medlemmar i bostadsföreningar. Redan när bestämmelser om schablonbeskattning av medlemmar i bostadsföreningar infördes framhölls det att en omprövning av den kunde bli aktuell sedan närmare erfarenheter hade vunnits rörande dess effekter. De effekter som därvid åsyftades gällde önskemålet att återställa den balans i beskattningen av bostadsföreningar som hade rubbats genom utnyttjandet av s.k. fördelade lån.

Egnahemsbeskattningen har kritiserats också i andra avseenden än de hittills nämnda, bl.a. i fråga om den skattemässiga behandlingen av intäkter vid olika former av uthyrning av egnahem. Om egnahemmet hyrs ut till stadigvarande bostad behöver hyresinkomsten inte redovisas särskilt, utan intäktsredovisningen sker alltjämt enligt schablonmetoden. Detsamma gäller vid tillfälliga uthyrningar, exempelvis till sommargäster, om intäkterna av uthyrningen uppgår till högst 4 000 kr. eller överstiger det beloppet men inte 2 % av fastighetens taxeringsvärde. Överstiger intäkterna av sådan tillfällig uthyrning däremot dessa belopp så skall intäkterna redovisas enligt den konventionella metoden. Om man under några år bedriver tillfällig uthyrningsverksamhet av sådan omfattning att schablonen bryts och då även utför omfattande reparationsarbeten som medför rätt till höga avdrag för kostnaderna, så kan oberättigade skattefördelar uppnås.

Bostadsskattekommittén (Fi 1972:08) lämnade i sitt slutbetänkande (SOU 1976:11) Bostadsbeskattning II ett förslag till lösning på



problemen vid uthyrning av egnahem. Förslaget blev dock starkt kritiserat under remissbehandlingen och det lades heller inte till grund för lagstiftning. I samband med den översyn som nu avses komma till stånd bör dock dessa frågor tas upp till förnyad diskussion.

Uppmärksamhet har även riktats mot en annan form av skatteundandragande som anses följa av frånvaron av avdragsrätt för kostnader för löpande reparationsarbeten vid den schablonmässiga inkomstbeskattningen. Egnahemsägare har nämligen ansetts vara ointresserade, åtminstone från ekonomiska utgångspunkter, av att lämna uppgifter om vilka reparationsarbeten som utförs på huset. Detta har också ansetts kunna fresta dem att anlita hantverkare som erbjuder sina tjänster till lägre pris under förutsättning att de inte behöver betala skatt på inkomsterna. Denna fråga diskuteras i departementspromemorian (Ds B 1980:10) Den grå arbetskrafen och skattekontrollen. Man för där fram tanken att som ett incitament för egnahemsägare att lämna uppgift om utförda reparationsarbeten på huset införa en begränsad avdragsrätt för reparationskostnader. I prop. 1982/83:11 om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar konstateras att många remissinstanser har ansett att denna möjlighet borde utredas vidare med sikte på att söka komma fram till ett konkret förslag. De förslag som redovisas i propositionen rör emellertid bara frågan om en uppgiftsskyldighet för bl.a. villaägare att lämna vissa uppgifter om utförda arbeten på fastigheten. Även från riksdagens sida har önskemål om en utredning av dessa spörsmål framförts (rskr 1978/79:425) För egen del vill jag konstatera att förslaget i propositionen visserligen inte utgör något led i arbetet på att åstadkomma ett bättre beskattningssystem för egnahemmen som sådana utan främst syftar till att komma till rätta med den beskrivna typen av kvittolösa uppgörelser. Som påpekats i den nyss nämnda departementspromemorian synes det också dra åtskilliga komplikationer med sig. Förslaget bör dock beaktas när man överväger vilka fördelar en mer konventionell beskattning kan ha framför schablonmetoder.

En annan möjlighet att komma till rätta med det nyssnämnda problemet skulle kunna vara att ändra realisationsvinstbeskattningen. En modell skulle kunna vara att vid vinstberäkningen bara medge avdrag för kostnader som har verifierats på särskilt angivet sätt, kanske då i förening med någon form av årlig registrering. Kommittén är givetvis oförhindrad att även i andra hänseenden pröva realisationsvinstreglernas närmare utformning mot bakgrund av utformningen av den årliga beskattningen.

Det finns även andra förfaranden med anknytning till egnahemsbeskattningen som har till syfte att undvika eller lindra beskattning och som bör uppmärksammas av kommittén. Som exempel härpå kan nämnas de uppdelningar mellan äganderätten till en fastighet och ansvaret för skulder som avser fastigheten som görs mellan makar eller mellan föräldrar och barn. På så sätt har icke avsedda skattelättnader kunnat uppnås. I de ursprungliga direktiven till kommittén (B 1980:5) med uppdrag att utreda frågan om underskottsavdrag, KUSK, anfördes, att kommittén borde undersöka möjligheter-



na att skapa regler som gör att uppdelningar av nu nämnt slag inte ställer sig skattemässigt fördelaktiga. Denna uppgift bör på grund av sitt samband med bostadsbeskattningen övertas av den nu aktuella kommittén.

Inom schablonbeskattningen av bostadsföreningar och av medlemmar i sådana föreningar finns problem som har flera beröringspunkter med dem inom egnahemsbeskattningen. Detta gäller bl.a. möjligheten att bryta schablonbeskattningen för att komma i åtnjutande av de fördelar i fråga om avdragsrätt som en konventionell inkomstredovisning erbjuder. Schablonbeskattningen tillämpas bara på bostadsföreningar och bostadsaktiebolag vars verksamhet uteslutande eller huvudsakligen består i att för föreningens medlemmar eller bolagets delägare bereda bostäder i hus, som ägs av föreningen eller bolaget, s.k. äkta bostadsföreningar. Avgörande för frågan huruvida fastighet skall anses använd på det sålunda beskrivna sättet är hur stor del av taxeringsvärdet som belöper på de bostadslägenheter som har upplåtits till medlemmarna eller delägarna. Enligt anvisningar från riksskatteverket (senaste lydelse RSV Dt 1976:43), som i sin tur går tillbaka på ett uttalande av departementschefen i prop. 1957:3, skall minst 60 % av taxeringsvärdet belöpa på en på detta sätt disponerad del av fastigheten för att den skall hänföras till kategorin äkta bostadsförening. Genom att hyra ut en större del av fastigheten än som motsvarar 40 % av taxeringsvärdet för annat än det nyss nämnda bostadsändamålet, kan bostadsföreningarna erhålla fulla reparations- och andra avdrag som medges enligt den konventionella inkomstredovisning som i så fall blir tillämplig.

Å andra sidan har schablonbeskattningen av bostadsföreningar kritiserats för att den liksom villaschablonen medger vissa möjligheter till skattefria vinster. De äkta bostadsföreningarna är inte skattskyldiga för andra intäkter än de som motsvaras av den schablonmässigt beräknade intäkten. Detta innebär att bl.a. hyror från hyresgäster till vilka företaget exempelvis har upplåtit en lokal inte beskattas.

I detta sammanhang bör även beaktas att också uthyrning av hyreslägenhet kan inbringa intäkter som inte behöver tas upp till beskattning. Liksom beträffande de tidigare nämnda andrahandsuthyrningarna kan rimligheten av detta ifrågasättas. Det kan nämnas att bostadsskattekommitténs slutbetänkande innehöll förslag även i den frågan. Inte heller det förslaget föranledde dock någon lagstiftningsåtgärd. Kommittén bör dock vid sin behandling av beskattningen av inkomster av andrahandsuthyrningar även beakta denna situation.

Rätten till reparationsavdrag vid inkomsttaxeringen för konventionellt beskattade fastigheter har kritiserats. En viss begränsning i den avdragsrätten infördes år 1979 efter förslag i prop. 1978/79:209 om ändring i bostadsbeskattningen, m.m. Ändringen gällde reglerna om avdrag för sådana reparationskostnader, som har finansierats med statligt lånestöd. Sådana kostnader är inte längre omedelbart avdragsgilla utan beaktas i stället genom värdeminskningsavdrag. Vidare ändrades vid det tillfället formerna för



avdrag för reparationskostnader för s.k. andelshus. För flerbo-  
stadshus med tre eller flera delägare, som skall ha bostad i fast-  
tigheten ersätts i princip den omedelbara avdragsrätten med en  
rätt till värdeminskingsavdrag. En uppgift för kommittén bör vara  
att närmare studera effekterna av dessa ändringar och sedan över-  
väga om reglerna bör ges en mer generell utformning. I det nu sag-  
da ligger även att kommittén skall pröva frågan om värdeminsk-  
ningskostnadsavdragens närmare utformning. I detta sammanhang kan det  
ifrågasättas om man inte bör uppnå en likställdhet i beskattnings-  
ningshänseende mellan å ena sidan enskilda fastighetsägare och å  
andra sidan allmännyttiga bostadsföretag och bostadsrättsförening-  
ar. Schablonbeskattningen av dessa senare företagskategorier bör  
behållas. Därför bör kommittén belysa effekterna av en schablonme-  
tod även för enskilda fastighetsägare.

Kommittén bör vara oförhindrad att ta upp beskattningen av andra  
former av boende än de ovan nämnda till diskussion. Hit hör t.ex.  
frågan om beskattning av jordbrukets bostäder. Den beskattningen  
sker efter konventionell beräkning av intäkter och kostnader.  
Värdet av ägarens eller brukarens bostadsförmån tas upp som intäkt  
och avdrag får göras för kostnader för drift, reparation och un-  
derhåll, värdeminskning samt räntor. Rätten till avdrag för repa-  
rationer har kritiserats framför allt för att den som förvärvar  
ett bostadsjordbruk med nedsliten bostadsbyggnad och rustar upp  
det kan göra stora reparationsavdrag och därigenom bl.a. få en del  
av anskaffningskostnaderna betalda med obeskattade medel. För att  
komma tillrätta med detta föreslog bostadsskattekommittén i sitt  
slutbetänkande införandet av schablonbeskattning för mangårdsbyg-  
gnader på bostadsjordbruk. Förslaget blev emellertid starkt kriti-  
serat och har inte blivit föremål för lagstiftning. Vid den för-  
nyade prövning som nu bör komma till stånd bör dock även dessa  
frågor beaktas. I sammanhanget vill jag nämna att RSV fr.o.m. 1982  
års taxering i de s.k. länsanvisningarna infört ett system med  
procentuell beräkning av förmånsvärdet med utgångspunkt i det  
taxerade byggnadsvärdet. Det bör också noteras att inkomstskatte-  
reformen på nytt har aktualiserat vissa svårigheter som följer av  
att bostaden efter dagens regler ingår som en integrerad del i  
förvärvskällan.

### Tidsplan

Kommitténs överväganden bör i huvudsak redovisas senast under  
det första halvåret 1984. Regeringen har nyligen föreslagit vissa  
temporära åtgärder som påverkar kostnaderna för byggande och boen-  
de åren 1983 och 1984. Jag utesluter inte, trots den stora vikt  
som jag lägger vid kommitténs arbete, att ytterligare temporära  
åtgärder inom bostadspolitikens område kan bli nödvändiga under  
den tid utredningsarbetet pågår. Med hänsyn till utredningsuppgif-  
ternas omfattning bör kommittén ha möjlighet att fortsätta utred-  
ningsarbetet även efter det första halvåret 1984 i frågor som inte  
är avgörande för helhetssynen på en ny social bostadspolitik.  
Utredningsarbetet i sin helhet bör vara avslutat vid utgången av  
år 1984.



Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för bostadsdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att göra en översyn av bostadspolitiken,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

---

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Bostadsdepartementet)



## TILLÄGGSDIREKTIV TILL BOSTADSKOMMITTÉN (Bo 1982:02)

Dir 1984:4

Beslut vid regeringssammanträde 1984-01-19

Chefen för bostadsdepartementet, statsrådet Gustafsson, anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 2 december 1982 tillkallade jag en kommitté med uppdrag att göra en översyn av bostadspolitiken. Kommittén har antagit benämningen bostadskommittén (Bo 1982:02).

Kommittén har enligt sina direktiv (Dir. 1982:94) bl.a. att se över frågorna om de äldres boende och om en ökad tillgänglighet i bostäderna.

Riksdagen har den 13 december 1983 beslutat om vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m. såvitt avser bostadsdepartementets verksamhetsområde (prop. 1983/84:40 bil. 9, BoU 11, rskr 63). Åtgärderna innefattar bl.a. ett program för bostadsbeståndets förbättring som till väsentlig del lägger tyngdpunkten på en ökad tillgänglighet för äldre och handikappade.

Regeringen har därefter den 15 december 1983 beslutat att inrätta en interdepartemental arbetsgrupp för fortsatt utredningsarbete avseende de äldres och handikappades bostadsförhållanden enligt vissa till beslutet fogade riktlinjer.

Jag anser att bostadskommittén bör befrias från den del av uppdraget som avser de äldres och handikappades boendeförhållanden. I övrigt bör tidigare meddelade direktiv gälla.

Jag hemställer att regeringen meddelar bostadskommittén tilläggsdirektiv i enlighet med vad jag nu har anfört.

---

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Bostadsdepartementet)







# Statens offentliga utredningar 1984

## Kronologisk förteckning

---

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
  2. Värdepappersmarknaden. Fi.
  3. Domstolar och eko-brott. Ju.
  4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
  5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
  6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
  7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
  8. Näringsstillstånd. Ju.
  9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
  10. Kompletterande motståndformer. Fö.
  11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
  12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
  13. Samordnad narkotikapolitik. S.
  14. RF 10:5. Ju.
  15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
  16. Förvärv i god tro. Ju.
  17. Sveriges internationella transporter. K.
  18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
  19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
  20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
  21. Förenklad självdeklaration. Fi.
  22. Panträtt. Ju.
  23. Folkbibliotek i Sverige. U.
  24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
  25. Ny konsumentköplag. Ju.
  26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
  27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
  28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
  29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
  30. LÅS MERA! U.
  31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
  32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.
  33. Handla med tjänster. Ud.
  34. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. Bo.
-



# Statens offentliga utredningar 1984

## Systematisk förteckning

---

### Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringsstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]  
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]  
RF 10:5. [14]  
Förvärv i god tro. [16]  
Panträtt. [22]  
Ny konsumentköplag. [25]  
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]

### Utrikesdepartementet

Handla med tjänster. [33]

### Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndformer. [10]

### Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]

### Kommunikationsdepartementet

Sveriges internationella transporter. [17]

### Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]  
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]  
Förenklad självdeklaration. [21]  
Banklagsutredningen. 1. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. [27] 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]

### Utbildningsdepartementet

Folkbibliotek i Sverige. [23]  
LÄS MERA! [30]

### Jordbruksdepartementet

En bättre information om kemiska produkter. [24]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]  
Datorer och arbetslivets förändring. [20]  
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]

### Bostadsdepartementet

Bostadskommittén. 1. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. [34]

### Industridepartementet

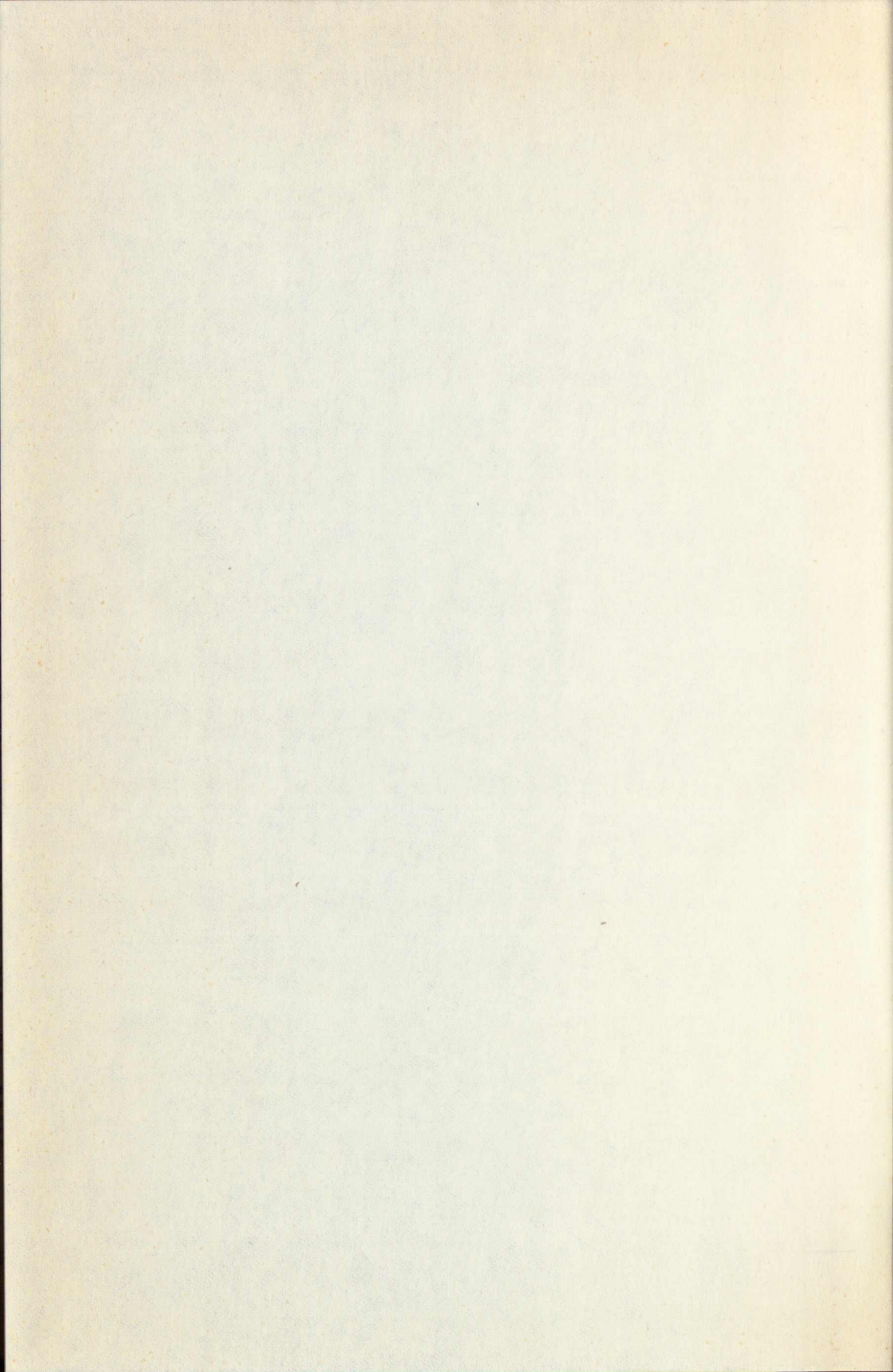
Sociala aspekter på regional planering. [1]  
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]

















 **Liber**  
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08336-1  
ISSN 0375-250X