

Den bostadspolitiska propositionen (Prop. 1997/98:119)

Ekonomiskt stöd föreslås för följande fyra ändamål:

1. Ny- och ombyggnad. Det statliga stödet reformeras.

Beräkningen av bidragsunderlaget för nybyggda bostäder förändras så att underlaget blir mindre för små lägenheter och större för medelstora lägenheter. Bidragsunderlaget får beräknas på högst 120 kvm per bostadslägenhet, vilket innebär att underlaget kan uppgå till högst 963 000 kronor per lägenhet. Vid nyproduktion i särskilda boendeformer kan tillägg till bidragsunderlaget göras med upp till 2 000 kronor per kvm för de första 35 kvm per lägenhet.

Vid ny- och ombyggnad fr.o.m. år 2000 av hyres- och bostadsrättshus i sammanhållna bostadsområden får bidrag lämnas för merkostnader för investeringar som främjar ekologisk hållbarhet med upp till 2 000 kronor per kvm bruksarea för bostadsändamål ovan mark upp t.o.m. 35 kvm per lägenhet, alltså högst 70 000 kronor per lägenhet. Bidraget ska kunna användas för att åstadkomma kvaliteter som inte direkt kan förräntas av fastighetens ägare. Stödet ska i första hand riktas till åtgärder som minskar den fortlöpande belastningen på omgivningen. En utvärdering av stödformen ska göras inom tre år.

Förslaget från den bostadspolitiska utredningen om att införa ett mera generell investeringsbidrag följs inte upp i propositionen.

Den beräknade kostnaden för det nya bidraget till ekologiskt hållbara investeringar är 250 miljoner kronor per år, men kostnaden förutses rymmas inom i princip oförändrade ramar för statens stöd till bostadsbyggandet. Inte heller justeringarna i räntebidraget beräknas få konsekvenser för statens budget.

2. En stödmöjlighet föreslås för kommuner med s.k. övermäktiga åtaganden för boendet.

Stöd ska kunna lämnas i form av lån, kreditgarantier och i vissa fall bidrag. Borgensåtaganden som kommuner ingått till förmån för bostadsrättsföreningar ska kunna avlösas av staten i vissa fall. Regeringen räknar med att en betydande del av de ca 2 miljarder kronor som regeringen redan disponerar under perioden 1999 - 2001 för ekonomiskt utsatta kommuner, kommer att avsättas för dessa nya bostadsändamål. En särskild delegation inrättas från den 1 juli 1998 med uppdrag att hantera stödfrågorna. Regeringens förslag redovisas mer i detalj längre fram i denna promemoria.

3. En långsammare avveckling föreslås av räntebidragen för hyres- och bostadsrätter i de s.k. krisårgångarna.

Detta sker genom att den s.k. garanterade räntan trappas upp med 0,10 procentenheter - i stället för med 0,35 procentenheter - för det bidragsår som i det enskilda ärendet påbörjas närmast efter den 31 augusti 1998. Åtgärden ska omfatta hyres- och bostadsrättshus som byggdes med stöd av 1992 års bidragsregler eller äldre regler och där bidragstiden började löpa fr.o.m. 1989. Åtgärden beräknas minska boendekostnaden med ca 1 800 kronor per år för en lägenhet på 3 rok.

Med ett antagande om att subventionsräntan är 6,5 %, beräknas statens utgifter för budgetåren 1999, 2000 respektive 2001 bli ca 550, 590 respektive 340 miljoner kronor högre än om räntebidraget hade avtrappats enligt nu gällande regler.

4. Skattereduktionen för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus förlängs till 31 mars 1999 och beloppsgränserna höjs.

Förslaget beräknas leda till en tillkommande kostnad för staten på 920 miljoner kronor brutto under åren 1999 och 2000, utan hänsyn till indirekta effekter till följd av ökad sysselsättning m.m.

Det sammantagna statliga tillkommande stödet till boendet som föreslås i propositionen kan beräknas uppgå till mellan 2,4 (punkterna 3 och 4 ovan) och 5 miljarder kronor för ca en treårsperiod beroende på vad man bedömer är nya medel respektive redan befintliga som om disponeras. Propositionen är oklar på flera punkter om vad som gäller för respektive år under den kommande treårsperioden. Det kan antas att bostadsutskottet inför riksdagsbehandlingen kommer att begära klarlägganden från regeringen om detta.

I propositionen behandlas också vissa andra frågor med anknytning till bostadspolitiken, bl. a. följande:

- Regeringen hänvisar till att en betydande del av de medel som tidigare avsatts inom programmet för ett ekologiskt hållbart samhälle (5,4 miljarder kronor) och energiprogrammet (9 miljarder kronor) kommer att gå till investeringar som gäller bostäder och bostadsområden.
- Mot bakgrund av kommunernas investeringsbehov de närmaste åren för utbyggnad och anpassning av bostäder och lokaler för äldre, bör ett tillfälligt statligt byggstöd om 400 miljoner kronor införas. Regeringen återkommer under april månad i en proposition om mål och inriktning för äldrepolitiken med en närmare beskrivning och utformning av ett sådant stöd.
- Regeringen aviserar att frågor om situationen i särskilt utsatta bostadsområden kommer att behandlas i en storstadspolitisk proposition i maj detta år.

- En bostadssocial beredning kommer att tillsättas för att följa utvecklingen på det bostadssociala området och föreslå åtgärder som stärker utsatta gruppers ställning på bostadsmarknaden. Beredningen bör också uppmärksamma de bostadssociala effekterna av konkurser och rekonstruktioner som berör bostadsrättshavare och småhusägare. Till beredningen knyts som rådgivare en grupp av företrädare för bl.a. de statliga myndigheter som har ansvar inom området samt företrädare för kommuner, fastighetsägare och boende.
- Regeringen avser att låta undersöka förutsättningarna för någon form av samhällskontroll av yrkesmässiga bostadsförmedlare.
- En parlamentarisk kommitté tillsätts för att se över och utvärdera reglerna om fastighetsskatt. Regeringen har redan fattat beslut om direktiv för kommitténs arbete - Dir. 1998:20. Kommittén ska bl.a. utreda hur kravet på skattemässig neutralitet mellan olika upplåtelseformer ska definieras och vilken roll fastighetsskatten kan ha i sammanhanget. Vidare ska diskuteras fastighetsskattens roll inom ramen för kapitalinkomst-beskattningen och undersökas om andra underlag för beskattningen än dagens marknadsvärdesbaserade taxeringssystem är möjliga att använda. Kommittén ska också utreda om det behövs särskilda skatteregler för att stimulera miljövänliga investeringar. I direktiven uppmanas kommittén att ta ställning till frågan om det i framtiden bör finnas särskilda undantagsregler i fråga om uttaget av fastighetsskatt de första tio åren efter det att en fastighet färdigställts.
- I propositionen förs ett långt resonemang om angelägenheten av att uppmantra ett långsiktigt bosparande. Regeringen bedömer dock att tillräckliga motiv saknas för införande av generella statliga sparpremier eller för införande av ett av staten på annat sätt initierat bosparande, bl. a. mot bakgrund av det utbud av olika sparformer som marknaden erbjuder.
- Frågorna om försäljningsförbud samt förutsättningar för ökad konsolidering av de kommunägda bostadsföretagen ska beredas ytterligare. Också frågan om allmännyttigbegreppets användning inom hyreslagstiftningen bereds vidare.

I det följande lämnas ytterligare information om den stödmöjlighet som föreslås för kommuner med s.k. övermäktiga åtaganden för boendet samt om regeringens syn på bostadspolitikens mål och uppgifter, och på kommunernas roll i bostadspolitiken.

Stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet

Regeringen uttalar att en kommun själv bär det yttersta ansvaret för sina åtaganden för boendet, men menar att om det uppstår en allvarlig risk för att en kommun kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation och därmed inte kan fullgöra de ekonomiska åtaganden som följer av tidigare fattade beslut, så bör staten kunna bistå kommunen med ett *tillfälligt* stöd.

Ett sådant stöd bör kunna lämnas i form av kreditgarantier, lån och i särskilda fall bidrag. Stödet bör förenas med villkor om insatser från kommunens sida. Avser åtagandena ett bostadsföretag som kommunen har bestämmande inflytande över, kan villkoren ytterst innebära att kommunen under vissa förutsättningar helt eller delvis frånträder företaget eller dess bostäder.

Regeringen föreslår att en särskild delegation inrättas från den 1 juli 1998 för att under de närmaste åren hantera frågor om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. I delegationens uppgifter ska ingå att bereda ärenden om stöd, överlägga med enskilda kommuner om lämpliga åtgärder och krav samt samordna olika insatser för att bistå med stöd.

Enligt propositionen ska det ankomma på delegationen att från fall till fall bedöma vilka åtgärder som är mest lämpade med hänsyn till kommunens förutsättningar. Om statligt stöd blir aktuellt, ska det lämnas på sådana villkor att statens kostnader blir så små som möjligt.

Statens bostadskreditnämnd och Venantius AB engageras i stödarbetet. Det föreslås också att regeringen ska få möjlighet att bilda ett bolag med uppgift att äga och förvalta bostadsföretag och fastigheter som övertas från kommuner.

Det föreslås också att en kommun med svag ekonomi under vissa förutsättningar ska kunna erbjudas att få sina borgensåtaganden till förmån för bostadsrättsföreningar avlösta. I första hand ska eftersträvas att kommunens proprieborgen ersätts med en fyllnadsborgen. Erbjudandet kan innebära att staten lämnar en kreditgaranti upp till samma belopp som borgensåtagandet, dock högst upp till 99 % av det pantvärde som fastställts i bostadslåneärendet. Kommunen ska betala en engångsavgift för utbytet som svarar mot kostnaderna för att ta ut inteckningar i den mån sådana inte finns och avgifterna för kreditgarantier under den inledande garantitiden.

Regeringen ser problemen med bostadsföretagen och bostadsrätts-föreningarna i första hand som ett omstruktureringsproblem i avvaktan på en anpassning till ändrade förutsättningar på de lokala bostadsmarknaderna. Det är därför som regeringen betraktar insatserna som tillfälliga och uttalar att den hanteringsordning som föreslås i propositionen ska kunna avvecklas inom loppet av några år.

Med hänvisning till utgångspunkten att en kommun själv ytterst ansvarar för verksamheten i de företag som kommunen äger eller har bestämmande inflytande över, är det kommunernas *förmåga* att klara av bostadsföretagens svårigheter - och *inte svårigheterna i sig* - som ska bestämma inriktningen och omfattningen av statens insatser. Endast kommuner med en särskilt svår ekonomisk situation ska därför komma i fråga för stöd.

I propositionen förs ett resonemang om att stödbehovet skiljer sig från fall till fall och att därför lösningarna måste bli olika. Stödutformningen kommer regelmässigt att förutsätta en nära samordning av initiativ från olika statliga och icke-statliga aktörer. Också olika prestationer från kommunens sida

kommer att bli en integrerad del av en sådan framförhandlad lösning på den enskilda kommunens specifika problem.

Den särskilda delegation som föreslås bli inrättad ska avlasta regeringen de ärenden som aktualiseras. Delegationen innebär också att goda möjligheter skapas att kontinuerligt följa upp de olika förutsättningar och villkor som ingår i en överenskommelse mellan staten och kommunen om stödet. En viktig uppgift för delegationen blir enligt regeringen att bistå kommunen med att finna långsiktigt hållbara lösningar.

Vad gäller kostnaderna för statens stöd anges endast att en betydande del av de ca 2 miljarder kronor som regeringen disponerar under perioden 1999-2001 för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting kommer att avsättas för det nu behandlade stödet. Även kostnaderna för delegationen föreslås belasta detta anslag. Regeringen understryker dock att osäkerheten om kostnadsutfallet är stor och anger att den avser att redovisa utvecklingen i samband med kommande års budgetpropositioner.

Bostadspolitikens mål och uppgifter

Regeringen anger att den sociala bostadspolitikens grundläggande inriktning ligger fast inför inträdet i det tjugoförsta århundradet. Bostadspolitiken är en väsentlig del av välfärdspolitiken. Anpassningar måste dock göras till nya förutsättningar och behov. De åtaganden som Sverige har gjort i samband med FN-konferenserna om miljön i Rio de Janeiro 1992 och om boende- och bebyggelsefrågor i Istanbul 1996 innebär att bostadspolitiken också ska skapa förutsättningar för en socialt, ekonomiskt, kulturellt och ekologiskt hållbar utveckling.

Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken ska skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. Därför krävs fortsatt statlig medverkan vid finansiering av nyproduktion och ombyggnader, liksom bostadsbidrag till barnfamiljer och ungdomar och bostadstillägg till pensionärer. Neutralitet i fråga om beskattning m.m. mellan olika upplåtelseformer är också en central fråga.

Politiken ska skapa förutsättningar för alla att växa upp och leva i en stimulerande och trygg miljö. Bostadsmiljöns kvalitet har särskild betydelse för barn, äldre, funktionshindrade och andra som vistas en stor del av sin tid i bostaden och dess grannskap.

De boendes inflytande över den egna bostaden och det egna bostadsområdet ska öka. Samhället bör på olika sätt fortsätta att underlätta för självförvaltning och annan medverkan i förvaltningen att växa fram i bostadsområdena. Skillnaderna i delaktighet och inflytande bör minska mellan olika upplåtelseformer.

Bostadspolitiken ska utvecklas inom ekologiskt hållbara ramar. Regeringen hänvisar till att man har tagit flera initiativ för att stimulera underhålls- och ombyggnadsverksamheten i ekologiskt hållbar riktning. Bl. a. anges att merparten av de 5,4 miljarder kronor som under perioden 1998-2000 avsatts för att påskynda omställningen till ett hållbart samhälle kommer att användas

för åtgärder i byggnadsbeståndet. Regeringen hänvisar också till programmet för energiomställning som bl. a. syftar till att öka energieffektiviteten i boendet, och till olika initiativ som tagits för att utveckla byggtekniken, öka produktiviteten i byggandet och ta till vara kvaliteterna i det som redan är byggt.

Dåliga miljöer och problem med ohälsa i bostäder ska byggas bort. En ökad uppmärksamhet måste riktas mot de hälsoproblem som uppstår i boendet exempelvis till följd av brister i ventilationen eller fukt- och mögelskador. Regeringen avser att i en proposition om byggfrågor senare i vår återkomma till riksdagen med förslag inom dessa områden.

Boendemiljön ska bidra till jämlika och värddiga levnadsförhållanden. De kommunägda bostadsföretagen erbjuder goda bostäder till alla - inte bara till de sämst ställda. Boendet är därför mindre klasspräglad i Sverige jämfört med många andra länder. De allmännyttiga företagen måste ges förutsättningar att fortsätta spela en viktig roll bl. a. för att motverka segregation och dämpa hyresutvecklingen. Därför behövs enligt regeringen åtgärder för att förhindra omfattande utförsäljningar av de kommunala bostadsföretagen. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen i detta avseende och vid behov föreslå de åtgärder som kan behövas för att förhindra att dessa företag blir föremål för spekulativa utförsäljningar även efter 1999, när nuvarande regler om försäljningsförbud upphör.

Bostadspolitiken ska främja social, ekonomisk och etnisk integration. De insatser som samhället gör i eftersatta bostadsområden kan få större effekt om åtgärderna samordnas bättre och om samhällsresurserna kan användas på ett mer flexibelt sätt. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under maj månad med en särskild storstadspolitisk proposition.

Kommunernas roll i bostadspolitiken

De bostadspolitiska insatserna kommer i betydligt större omfattning än hittills att riktas mot de bostadsområden som redan finns. Insatser inom olika politikområden måste samordnas. Åtgärderna måste i varje särskilt fall avpassas efter de förutsättningar och problem som är aktuella för dem som bor i det enskilda bostadsområdet. De behov som kan förutses innebär att kommunernas samordnings- och planeringsuppgifter ytterligare accentueras.

De avregleringar som genomfördes i början av 1990-talet har enligt regeringen inte förändrat kommunernas grundläggande ansvar för bostadsförsörjningen. Det kommunala ansvaret baseras i allt väsentligt på kommunallagen och socialtjänstlagen. Plan- och bygglagen ger kommunen ett grundläggande ansvar för planeringen av markanvändningen och därmed för bebyggelseutvecklingen. I detta ligger ett ansvar för att goda boendemiljöer skapas och vidmakthålls.

Beträffande de bostadspolitiska styrmedlen innebar merparten av regelförändringarna i början av 1990-talet att styrmedlen blev frivilliga för kommunerna i stället för obligatoriska. Kommunerna har liksom tidigare möjlighet att bedriva bostadsförsörjningsplanering och att upprätta särskilda bostads-

försörjningsprogram samt att engagera sig i förmedlingen av bostäder och informera om den lokala bostadsmarknaden. Regeringen bedömer liksom den bostadspolitiska utredningen att kommunerna redan med nuvarande regelverk har goda möjligheter att driva en aktiv bostadspolitik. Det finns enligt propositionen därför inte anledning att nu förändra de styrmedel som kommunerna förfogar över.

I fråga om de kommunala bostadsföretagen framhålls i propositionen att ett huvudsyfte för kommunerna att äga bostadsföretag är att den enskilda kommunen därigenom får ett aktivt instrument för den kommunala bostadspolitiken. En förutsättning för att ett bostadsföretag ska kunna fullgöra en sådan roll, är att kommunen ger tydliga ägardirektiv för företagets verksamhet. Enligt regeringen bör det kommunala engagemanget för bostadsförsörjningen utvecklas genom att kommunerna tar en allt mer aktiv roll i ledningen av sina bostadsföretag.

De kommunala bostadsföretagen måste enligt regeringen ges förutsättningar att fortsatt konsolidera sig. Utförsäljningar i strid mot detta syfte bör även framdeles motverkas. I propositionen framhålls att statens intresse att motverka utförsäljningar inte bara handlar om att värna de ansevärda ekonomiska resurser som över åren har tillfört företagen. Statens intresse gäller i första hand att kommunerna även fortsättningsvis kan fullgöra de skyldigheter och åtaganden inom bostadsförsörjningens område som är grunden för den nuvarande ansvarsfördelningen inom bostadspolitiken.

Frågan om utförsäljningar av kommunala bostadsföretag ska beredas ytterligare inom regeringskansliet. I avvaktan på denna beredning behålls de nu gällande tillfälliga reglerna. En utgångspunkt för det fortsatta beredningsarbetet ska vara att de kommunala bostadsföretagen måste ges förutsättningar att fortsatt konsolidera sig. Det måste kunna ske också genom försäljningar som tillför företagen nya likvida medel eller förebygger fortsatta förluster. Utförsäljningar i strid mot detta syfte bör även framdeles motverkas. Olika vägar för hur detta kan åstadkommas ska prövas. En andra utgångspunkt ska vara att möjligheterna att bredda ägandet behålls.