

Nr 27

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, dels o c k i ämnet väckta motioner.

Genom en den 16 oktober 1959 dagtecknad proposition, nr 173, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av tredje lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden föreslagit riksdagen att antaga följande

Förslag

till

L a g

angående ändrad lydelse av 1 § lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande

Härigenom förordnas, att 1 § lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

Kommun äger, om den så finner påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen, ställa medel till förfogande att enligt de grunder och i den ordning, som kommunen bestämt, användas till åtgärder i syfte att nedbringa inom kommunen bosatta personers kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad.

Kommun äger, om den så finner påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen eller område, i vilket kommunen ingår och som kan anses utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende, ställa medel till förfogande att enligt de grunder och i den ordning, som kommunen bestämt, användas till åtgärder i syfte att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffan-

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

de eller innehav av en fullvärdig bostad. Kommun må ej bedriva verksamhet enligt vad nu sagts inom annan kommun utan att sistnämnda kommun samtyckt därtill.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

I samband med propositionen har utskottet behandlat två i anledning av propositionen väckta motioner, nämligen i första kammaren nr 608¹ av herr *Eric Carlsson m. fl.* och i andra kammaren nr 722 av herr *Magnusson* i Borås *m. fl.* I motionerna, som är likalydande, yrkas, att riksdagen måtte »dels avslå proposition nr 173, dels i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t måtte överväga de i motionen anförda synpunkterna i samband med utfärdande av direktiven för en kommande bostadspolitisk utredning».

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås sådan ändring i 1 § lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande att dylika åtgärder från en kommuns sida inte begränsas till kommunens område utan kan utsträckas till en annan kommun, i den mån de berörda kommunerna utgör en enhet i bostadsförsörjningshänseende.

Gällande rätt

Den statliga bostadspolitiken förutsätter olika åtgärder från kommunernas sida. De grundläggande bestämmelserna härom finns i lagen den 10 juli 1947 (nr 523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Enligt 1 § denna lag äger kommun, om den så finner påkallat för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen, ställa medel till förfogande att enligt de grunder och i den ordning, som kommunen bestämt, användas till åtgärder i syfte att nedbringa inom kommunen bosatta personers kostnader för anskaffande eller innehav av en fullvärdig bostad. Vidare stadgar ifrågavarande lag i 2 § skyldighet för kommun att förmedla

¹ Motionen i sin helhet tryckt bland andra kammarens motioner.

lån och bidrag, som utgår av statsmedel i syfte att främja bostadsförsörjningen inom riket, ävensom i övrigt, i den omfattning Kungl. Maj:t närmare bestämmer, biträda vid handhavandet av den statliga låne- och bidragsverksamheten för bostadsförsörjningsändamål. Mindre kommun kan befrias från nämnda skyldighet i den utsträckning Kungl. Maj:t föreskriver. Slutligen innehåller lagen i 3 § bestämmelse om att kommun med mera än 10 000 invånare ävensom annan kommun, beträffande vilken Kungl. Maj:t med hänsyn till bebyggelsens snabba utveckling eller andra särskilda omständigheter så föreskrivit, skall till ledning för kommunens framtida åtgärder med avseende å bostadsproduktionen inom kommunen uppgöra bostadsförsörjningsplan.

Behovet av ändrad lagstiftning

Sedan fråga uppkommit om att en kommuns åtgärder till bostadsförsörjningens främjande inte bör vara begränsade till kommunens område utan bör kunna utsträckas till en annan kommun, i den mån de berörda kommunerna utgör en enhet i bostadsförsörjningshänseende, har i en inom socialdepartementet upprättad, i juni 1959 dagtecknad promemoria framlagts förslag om sådan ändring i den förutnämnda lagen att kommunerna erhåller dylik vidgad befogenhet.

I promemorian framhålls bl. a. att det i vissa fall kan visa sig önskvärt och lämpligt att ett kommunalt eller allmännyttigt bostadsföretag planerar och uppför bostadshus inte bara i den egna kommunen utan också inom en annan i bostadsförsörjningsområdet ingående kommun samt att kommunen erhåller möjlighet att bl. a. teckna borgen för lån till bostadshus, som av kommunens bostadsföretag uppföres i en utanför kommunens gränser belägen del av det lokala bostadsförsörjningsområde, i vilket kommunen ingår.

Med hänsyn härtill föreslås i promemorian, att 1 § lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande ändras så, att en kommuns bostadsfrämjande åtgärder, vilka nu är begränsade till den egna kommunen, kan utsträckas till annan kommuns område, i den mån detta ingår i samma bostadsförsörjningsområde som den kommun, vilken vidtar åtgärden.

Yttranden över promemorian har efter remiss avgivits av bostadsstyrelsen, Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund.

Den föreslagna lagändringen tillstyrkes av *bostadsstyrelsen* på de i promemorian angivna grunderna. Även *Svenska stadsförbundet* tillstyrker ändringen.

I avstyrkande riktning går yttrandet från *Svenska landskommunernas förbund*, som visserligen uttalar förståelse för att den pågående utvecklingen inom bostadsproduktionen kan aktualisera nya eller reviderade

institut för kommunalt samgående på ett större regionalt plan men framhåller, att man rör sig på ett ömtåligt område, när man lämnar frivillighetens plan och tillåter en kommun att vidtaga åtgärder inom en annan kommun. Ehuru den föreslagna lagändringen avstyrkes, uttalar förbundet dock, att förbundets principiella betänkligheter mot kompetensutvidgningar av föreslagen beskaffenhet skulle försvagas, om det i ett motivuttalande klargjordes att avsikten inte är att öppna möjligheter för en kommun att inkräkta på en annan kommuns självbestämmanderätt. Liksom Svenska stadsförbundet anser Svenska landskommunernas förbund, att det av lagtexten bör framgå att en kommuns åtgärder till bostadsförsörjningens främjande kan avse även personer, som ännu inte är bosatta inom kommunen.

Departementschefen

Inom den av det allmänna bedrivna verksamheten på det bostadspolitiska fältet fyller kommunernas åtgärder en viktig uppgift. Inte minst betydelsefull är härvidlag den roll som spelas av de kommunala bostadsföretagen, vilkas bostadsbyggnadsverksamhet understödes av kommunerna bl. a. genom att dessa tecknar borgen för lån till företagens bostadsbyggande. Till grund för kommunernas möjlighet att vara verksamma på bostadspolitikens område ligger lagen den 10 juli 1947 om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande, enligt vilken en kommun äger rätt att anslå medel till förbättring av bostadsförhållandena inom kommunen. Lagen stadgar vidare skyldighet för kommunerna att biträda vid den statliga lån- och bidragsgivningen för bostadspolitiska ändamål. De kommunala åtgärderna är dock inte begränsade till sådana fall då statligt stöd lämnas, utan kommunerna äger frihet att ta självständiga initiativ på bostadspolitikens område.

Med den avfattning som givits den nyssnämnda lagen är en kommuns åtgärder till bostadsförsörjningens främjande bundna till den egna kommunens område. Efter lagens tillkomst har emellertid förhållandena förändrats i olika avseenden. Liksom på andra områden av den kommunala verksamheten har utvecklingen medfört ett ökat behov av kommunal samverkan i fråga om bostadsförsörjningen. De förhållanden som framkallat detta behov är av skiftande slag. Sålunda torde t. ex. flera tätortskommuner vara i den situationen att brist på tomtmark medför minskade möjligheter för dem att inom den egna kommunens område låta bygga bostäder i den omfattning, som motiveras av det rådande bostadsläget inom kommunen. Om en grannkommun har bättre tillgång till tomtmark men mera begränsade resurser att genomföra den önskvärda bostadsproduktionen, kan det vara förmånligt för de båda berörda kommunerna att träffa avtal om att den ena skall låta uppföra bostadshus inom den andra. Såsom av departementspromemorian framgår finns det minst ett 20-tal områden, som vart för sig kan

sågas utgöra en enhet i bostadsförsörjningshänseende. Inom dessa bostadsförsörjningsområden kan givetvis vederbörande kommuner ha intresse av att samverka med varandra på sätt nyss sagts.

Utvecklingen har visat, att kommunernas insatser på bostadsförsörjningsområde i väsentlig grad har bidragit till en förbättrad bostadsstandard. Det måste därför anses vara angeläget att tillse, att kommunerna inte hindras att genom inbördes samverkan skapa ökade förutsättningar för en aktiv bostadspolitik. Såsom i departementspromemorian framhållits synes begränsningen av kommunernas bostadspolitiska åtgärder till kommunens område i vissa fall utgöra hinder för en önskvärd kommunal samverkan. Den i promemorian föreslagna lagändringen till undanröjande härav har också tillstyrkts av bostadsstyrelsen och Svenska stadsförbundet. Svenska landskommunernas förbund har visserligen avstyrkt förslaget och framhållit, att man rör sig på ett ömtåligt område när man tillåter en kommun att vidtaga åtgärder inom en annan kommun. Förbundet har emellertid tillika låtit förstå att förbundets principiella betänkligheter mot den föreslagna lagändringen skulle försvagas, om det gjordes klart att meningen inte är att öppna möjligheter för kommunerna att inkräkta på varandras självbestämmanderätt.

För egen del anser jag, att det är av stort värde att en kommuns bostadsbyggnadsföretag får möjlighet att uppföra bostadshus i andra kommuner inom samma bostadsförsörjningsområde, utan att man behöver anlita kommunalförbundets form eller måhända nödgas vidta särskilda anordningar av juridisk natur. Jag utgår härvid från att det föreligger något till den egna kommunen knutet intresse för åtgärden, t. ex. att denna främjar bostadsförsörjningen för dem som är verksamma eller avser att verka inom kommunen. I anledning av vad Svenska landskommunernas förbund anfört vill jag vidare framhålla, att det samgående mellan två eller flera kommuner på bostadsförsörjningsområde som den föreslagna lagändringen avser att möjliggöra bör förutsätta, att överenskommelse i alla frågor av betydelse träffats mellan berörda kommuner. Denna förutsättning synes kunna angivas i lagtexten. Någon risk för kränkning av den kommunala självbestämmanderätten föreligger då inte. Jag förordar därför med nyss angivet tillägg den i departementspromemorian föreslagna ändringen av 1 § lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. Tillika anser jag mig böra godtaga ett av Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund föreslaget förtydligande av paragrafens ordalag, så att därav framgår att kommunens åtgärder enligt stadgandet kan syfta till att nedbringa bostadskostnaderna inte bara för personer, som redan är bosatta inom kommunen, utan även för sådana, som söker bostad därstädes.

I sammanhanget bör även uppmärksammas den i 2 § ifrågavarande lag föreskrivna skyldigheten för kommun att förmedla statliga lån och bidrag.

I det fall att två eller flera kommuner samverkar i fråga om bostadsbyggande bör skyldigheten att förmedla sådana lån och bidrag åvila den kommun, inom vars område byggnadsverksamheten bedrivs. Någon uttrycklig föreskrift härom synes inte erforderlig. Inte heller torde något omedelbart behov av ändring i tertiärlånekungörelsen uppkomma i anledning av den nu föreslagna lagändringen.

Motionerna

I motionerna göres gällande, att något behov nu icke föreligger att utsträcka de kommunägda bostadsföretagens möjligheter att bedriva byggnadsverksamhet utanför kommunens gränser. Vidare menar motionärerna, att förslaget innebär en principiell avvikelse från de samarbetsformer, som inom kommunalförbundets ram eller genom fortlöpande samplanering kommunerna emellan utbildats under de senaste åren. Man anser det ej heller rimligt att låta en kommun med kommunala skattemedel utge generella eller behovsprövade bostadssubventioner till personer som är bosatta i andra kommuner. Motionärerna erinrar om att chefen för socialdepartementet förklarat sig ha för avsikt att förorda tillsättande av en kommitté med uppgift att överse vissa bostadspolitiska frågor. Denna bör enligt motionärerna utreda förevarande spörsmål. Om det därvid visar sig behövt att underlätta kommunernas samarbete i fråga om bostadsförsörjningen, ligger det nära till hands att ändra lagen om kommunalförbund så, att den kan utnyttjas för att lösa kommunernas gemensamma bostadsproblem.

Utskottet

Den verksamhet kommunerna bedriver för att stödja bostadsförsörjningen är enligt nu gällande lagstiftning begränsad till den egna kommunens område. Då flera kommuner ingår i samma bostadsförsörjningsområde uppstår givetvis samordningsproblem. Dessa kan ofta lösas genom gemensam planering av byggnadsverksamheten och därmed sammanhängande frågor. På vissa håll har emellertid utvecklingen medfört behov av en ökad samverkan på förevarande område. Det är av vikt, att lagstiftningen därvid icke lägger hinder i vägen för rationella samarbetsformer. Som departementschefen framhållit kan det t. ex. förekomma att tätortskommuner icke har tillräckligt med tomtmark inom kommunen för att på ett tillfredsställande sätt lösa sina bostadsproblem. Det kan då vara ändamålsenligt, att kommunen ingår överenskommelse med en grannkommun med mera begränsade resurser att inom dess område få uppföra bostadshus. En sådan överenskommelse kan också vara fördelaktig då det gäller att åstadkomma en lämplig lokalisering av bostadsbebyggelsen, t. ex. i utkanterna av de större tätor-

terna. Ibland kan också kommunernas resurser bättre utnyttjas vid ett samgående, något som kan ha betydelse ur sysselsättningsynpunkt. Behov av ändrad lagstiftning får sålunda anses föreligga.

Det i propositionen framlagda förslaget att kommun skall kunna stödja bostadsförsörjningen jämväl inom annan kommun i samma bostadsförsörjningsområde får alltså ses mot bakgrunden av föreliggande behov av ökat samarbete mellan kommunerna. Den föreslagna bestämmelsen om samtycke från den kommun, inom vilken verksamheten bedrivs, ger garantier för att något intrång ej sker i den kommunala självbestämmanderätten. Som departementschefen framhållit bör ett samgående mellan kommunerna på förevarande område förutsätta, att överenskommelse träffas i alla frågor av betydelse. Utskottet förutsätter, att det endast i undantagsfall kommer att utges kommunalt stöd till personer bosatta utanför den egna kommunens område.

Motionärerna har uttalat, att förslaget innebär en principiell avvikelse från de samarbetsformer, som inom kommunalförbundets ram och genom fortlöpande samplanering utbildats de senaste åren. Enligt utskottets mening kan emellertid de föreslagna lagändringarna ses som en naturlig utveckling av den frivilliga samverkan mellan kommunerna, som ofta visat sig ge fruktbärande resultat. Den föreslagna ordningen är enkel och smidig. Den av motionärerna förordade kommunalförbundsreformen synes däremot ofta för det ändamål det här gäller vara alltför omständlig. Det är för övrigt tveksamt, om det är lämpligt att använda sig av kommunalförbundsformen i de fall då förbundets hela verksamhet är förlagd till endast en kommun, vilket torde bli det normala i de fall det här gäller.

Utskottet, som ej har något att erinra mot förslaget, hemställer på grund av vad sålunda anförts,

att riksdagen, med avslag å motionerna I: 608 och II: 722,
mätte bifalla förevarande proposition.

Stockholm den 8 december 1959

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Osvald, Grym, Georg Carlsson, Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Alexanderson, Knut Johansson och Åke Larsson;

från andra kammaren: herrar Levin, Munktell, Bengtsson i Halmstad, Nyberg, Svenning, Grebäck, Bengtsson i Göteborg* och fru Lindberg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Ebbe Ohlsson, Alexanderson, Nyberg, Munktell och Bengtsson* i Göteborg, *Grebäck* och *Georg Carlsson*, vilka ansett att utskottet bort anföra följande.

Enligt bostadsförsörjningslagen är kommunen behörig att ställa medel till förfogande för att främja bostadsförsörjningen inom sitt eget område. En kommun har sålunda för närvarande icke möjlighet att lämna generella och individuella bostadssubventioner eller vidtaga andra åtgärder för att nedbringa den enskildes kostnader för anskaffande eller innehav av fullvärdig bostad inom annan kommun. Detta hindrar givetvis icke kommuner, som har gemensamma intressen på bostadsförsörjningsområdet, att sinsemellan i olika former samverka i frågor som rör bostadsbyggandet.

Erfarenheterna ger även vid handen att åtskilliga kommuner i landet på frivillighetens väg har samordnat sitt bostadsbyggande och därmed sammanhängande angelägenheter såsom exempelvis frågor om markpolitik, bebyggelseplanering, vägar och gator och andra serviceanordningar. Detta samarbete, som i stor utsträckning byggt på lagen om kommunalförbund, torde ha medfört goda resultat och bör enligt utskottet fullföljas.

I propositionen föreslås nu, att en kommun skall få stödja bostadsbyggandet även inom annan kommun inom samma s. k. bostadsförsörjningsområde. Som främsta skäl härtill åberopar departementschefen att vissa tätorter har brist på tomtmark inom sina gränser, vilket förhindrat byggande av bostäder i den omfattning som motiveras av det rådande bostadsläget inom kommunen. I sådant fall anser departementschefen att det kan vara förmånligt att kommunen träffar avtal med annan kommun, med större tillgång till tomtmark, om att där få uppföra bostadshus.

Något närmare klarläggande av behovet av ändrad lagstiftning föreligger dock icke. Propositionen har ej åberopat någon konkret framställning från kommun utvisande att erforderligt bostadsbyggande förhindrats genom den nuvarande lagstiftningens utformning. Det har emellertid kommit till utskottets kännedom att lagändringen främst har tillskyndats av företrädare för Stockholms stad. Utskottet finner det synnerligen anmärkningsvärt att i propositionen icke närmare redogjorts för de särskilda Stockholmsförhållanden, som kan ha legat till grund för den föreslagna lagstiftningen. Detta får anses så mycket mer betänkligt som lagändringen i och för sig innebär en avvikelse från gängse former för kommunalt samarbete och från huvudregeln om att den kommunala kompetensen skall vara knuten till kommunens område.

Då ej någon inventering av de olika kommunernas bostadsproblem med särskild hänsyftning på här ifrågavarande förhållande verkstälts, och i propositionen saknas någon närmare utveckling av skälen för den förordade

lagändringen, anser utskottet sig redan på denna grund tvunget att avvisa det föreliggande förslaget.

Ur principiell synpunkt måste även starka erinringar resas mot att en kommun ges möjlighet att av kommunalskattemedel utgiva både generella och individuella bostadssubventioner till boende i andra kommuner. Bidrag av detta slag får närmast prägel av gåvor, enär mottagaren ej i egenskap av skattebetalare medverkar vid finansieringen av dem.

Den fortsatta utvecklingen på bostadspolitikens område är enligt utskottet svår att bedöma, men utskottet håller icke för otroligt att det i framtiden kan uppstå behov av andra former än de nuvarande för interkommunalt samarbete inom bostadsbyggandets område. En väg som närmare kan prövas är att vidga kommunernas möjligheter att inom kommunalförbundets ram främja bostadsförsörjningen. En åtgärd i sådan riktning kan vara att ge kommunalförbund rätt att teckna borgen. Utskottet vill härvid erinra om att konstitutionsutskottet i samband med antagande av lagen om kommunalförbund år 1957 i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 17 framhöll, att skäl talade för att i denna lag införa regler om borgen enligt i huvudsak samma grunder som gäller för lånerätt enligt kommunallagen. Sådana regler borde emellertid enligt konstitutionsutskottet föregås av närmare utredning.

På anförda skäl anser sig sålunda utskottet ej kunna tillstyrka propositionen. Utskottet förutsätter dock att frågan om ökat interkommunalt samarbete på bostadsbyggandets område upptages till prövning av den av chefen för socialdepartementet förutskickade bostadspolitiska utredningen.

Utskottet hemställer,

att riksdagen måtte

1) med bifall till motionerna I: 608 och II: 722 avslå förevarande proposition;

2) i anledning av nämnda motioner i skrivelse till Kungl. Maj:t ge till känna vad utskottet här ovan anför.