

Nr 625

Av herr Hedlund m. fl., *angående lokaliseringen av egnahem.*

(Lika lydande med motion nr 509 i Första kammaren)

Bostadsbyggandet har under senare tid i allt större utsträckning koncentrerats till tätorterna. Drygt fyra femtedelar av totalproduktionen av nya lägenheter har under senare år kommit på tätorterna, medan den egentliga landsbygden svarat för knappt cirka femtedelen. En viss tätortskoncentration av bebyggelsen får givetvis ses som en naturlig följd av att näringslivet fått en alltmer koncentrerad lokalisering. Men otvivelaktigt har den bebyggelsekoncentration, som ägt rum, delvis sin förklaring i den politik, som förts av de bostadspolitiska myndigheterna och andra organ, som har att handlägga bebyggelsefrågor.

I de bostadspolitiska bestämmelserna har fastslagits, att statliga bostadslån skall beviljas endast för stadigvarande bostadsändamål. I kungörelsen om egnahemslån och förbättringslån 1948 stadgades sålunda, att egnahemslån skulle beviljas »endast om bostadshus, som uppföres eller ombygges med hjälp av lånet, kan beräknas få stadigvarande användning för bostadsändamål». Motsvarande bestämmelse finns — med annan utformning och delvis annat och vidgat syfte — intagen i gällande bostadslånekungörelse av år 1962.

Detta varaktighetskrav reses också i jorddelningslagen för den med bostadslånet nära sammanhängande tomtavstyckningen: »Kan ej antagas, att styckningsdel skall inom nära förestående tid hava erhållit varaktig användning för det avsedda ändamålet, må avstyckning ej äga rum.» Bestämmelse med i stort sett samma syfte skall enligt fastighetsbildningskommitténs förslag ingå i den nya fastighetsbildningslagen.

Ett avgörande villkor för statliga bostadslån är mot bakgrunden av varaktighetsbegreppet en tillfredsställande lånesäkerhet. I bostadslånekungörelsen — liksom i de tidigare egnahemslånekungörelserna — har stadgats, att för lånet skall ställas säkerhet i form av in-teckning i fastigheten. Fastighetens kreditvärde skall beaktas vid långivningen.

Det får betraktas som självklart, att från samhällets sida i fråga om tomtavstyckning och bostadslångivning måste ställas krav på varaktighet för ändamålet. Det är naturligtvis nödvändigt att kräva viss godtagbar säkerhet för de statliga lånen. Bestämmelserna har emellertid fått en mycket restriktiv tillämpning i fråga om egnahemsbebyggelsen på landsbygden.

¹ *Bihang till riksdagens protokoll 1964. 4 saml. Nr 625—628*

En restriktiv inställning i nämnda avseende kännetecknade de »råd och anvisningar», som bostadsstyrelsen och lantmäteristyrelsen i samråd med byggnadsstyrelsen år 1950 utfärdade till vägledning för vederbörande organs bedömning av egnahemmens lokalisering. Särskilt fäste man härvid vikt vid kreditvärdigheten hos låneobjektet. Detta skulle särskilt gälla i fråga om tomtplatser utanför de egentliga tätorterna, där avstånden till arbetsplats, skolor m. m. kunde bli betydande. I anvisningarna hette det bl. a.

På grund av den förutsebara befolkningsutvecklingen, jordbrukets rationalisering och den fortsatta dragningen till tätorterna torde antalet hushåll på den egentliga landsbygden icke komma att öka, såvida icke landsbygdsbefolkningen erhåller nya förvärvsmöjligheter genom förläggning till landsbygden av industri och hantverk samt serviceverksamhet. Behovet av nya bostäder på den egentliga landsbygden torde därför i huvudsak komma att tillgodoses genom förbättring och ombyggnad av befintliga bostäder samt ersättningsbyggnader i anslutning till tidigare bosättningar.

Någon ny bosättning på den egentliga landsbygden räknade man alltså inte med.

Det torde få anses helt naturligt, att dessa råd från bostadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen och byggnadsstyrelsen föranledde en restriktiv tillämpning gentemot egnahemsbyggandet på landsbygden hos de underställda organ, som hade att handlägga låne-, avstycknings- och byggnadsfrågor.

Riksdagen uttalade emellertid 1953 med anslutning till statsutskottets utlåtande nr 153 följande:

En allmänt restriktiv inställning till egnahemsbyggandet på landsbygden bör enligt utskottets mening icke få vara vägledande för långivningen. Lika klart är att lån icke bör beviljas, om en uppenbart olämplig plats för egnahemmet har valts.

Egnahemslån borde alltså vägras endast i de fall en uppenbart olämplig plats för egnahemmet valts. Riksdagens uttalande var otvivelaktigt att fatta som en anmaning till vederbörande myndigheter att iaktta en mindre restriktiv hållning vid kreditvärdesprövningen i fråga om egnahem på landsbygden.

Någon förändring i tillämpningen följde emellertid knappast med riksdagsuttalandet. Från myndigheternas sida har inställningen även i fortsättningen varit restriktiv till egnahemsbyggande på landsbygden, vilket kommit till uttryck bl. a. i en del yttranden. Byggnadsstyrelsen framhöll exempelvis i yttrande över motionen II:359 till 1956 års riksdag, att det enligt dess mening var obestridligt, att den samlade bebyggelsen gav helt andra möjligheter än den mera utspridda. Arbetsmarknadsstyrelsen framhöll i yttrande i anledning av statsrevisorernas berättelse för 1958, att många skäl kunde åberopas till förmån för en koncentration av landsbygdens ny-

bebyggelse, och bostadsstyrelsen hävdade vid samma tillfälle, att man i ökad utsträckning borde ägna uppmärksamhet åt bl. a. bostädernas lokalisering i förhållande till arbetsplatser och service av olika slag, vatten- och avloppsförhållanden m. m.

Det kan med skäl sägas, att de myndigheter, som haft med bebyggelsefrågorna att göra, oftast varit bundna av ett markant tätortstänkande. Myndigheternas restriktiva tillämpning har otvivelaktigt inneburit, att många inte kunnat förlägga sitt egnahem till den plats, som de själva önskat, eller att de t. o. m. fått avstå från att bygga. Åtskilliga exempel härpå har under senare år diskuterats i den offentliga debatten.

Den restriktiva tillämpningen synes i första hand ha varit knuten till den s. k. kreditvärdesfrågan. Men även andra faktorer har haft betydelse i sammanhanget. För bostadsbyggnader å jordbruksfastighet skall enligt bostadslånekungörelsen yttrande inhämtas från lantbruksnämnden. Om denna vid sin jordpolitiska prövning bedömt, att fastigheten inte kommer att bestå som jordbruksföretag, torde det bostadspolitiska organet oftast vägra bostadslån. I många fall torde vatten- och avloppsfrågan ha varit motiv för den restriktiva hållningen. I de ovannämnda anvisningarna 1950 tog lantmäteristyrelsen vatten- och avloppsanordningarna till stöd för att glesbebyggelse i närhet av tätort borde undvikas, eftersom sådan glesbebyggelse försvårade möjligheterna att finansiera vatten- och avloppsanläggningarna i tätorten. Det har i en del sammanhang hävdats, att det från vissa bostadspolitiska organs sida visats påfallande tendenser att fördröja låneärenden rörande bostadsbyggande utanför tätort och att man i flera fall sökt övertala lånesökanden att bygga inom stadsplanlagt område och då ställt en omedelbar behandling av låneärendet i utsikt.

Under de senaste åren har tillkommit en arbetsmarknadspolitisk prövning av bostadslåneärendena. Detta måste sägas innebära en skärpt restriktivitet, som gäller inte endast områden utanför tätort utan även många tätorter. Enligt skrivelse från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnderna 1960 skall arbetsmarknadssynpunkterna beaktas mer än tidigare vid fördelningen av lån till egnahem. Ett vidgat samarbete har i detta syfte kommit till stånd mellan länsbostadsnämnderna och länsarbetsnämnderna beträffande fördelningen av egnahemslånemedlen. Länsarbetsnämnderna skall enligt direktiv från arbetsmarknadsstyrelsen 1960 lämna länsbostadsnämnderna fortlöpande informationer om den aktuella och förväntade arbetsmarknadssituationen på orter och inom områden i respektive län, där sysselsättningsmöjligheterna är eller väntas bli så otillräckliga, att en viss utflyttning måste ske. Länsarbetsnämnderna skall vidare lämna alla de upplysningar, som kan erfordras vid fördelningen av egnahemslånemedlen på olika orter och, då länsbostadsnämnd så påfordrar, även uppgifter för bedömning av enskilda låneärenden.

Det synes uppenbart, att bostadslånekungörelsen 1962 gavs en utform-

ning, som syftar till att innefatta även den arbetsmarknadspolitiska prövningen. Det heter nämligen i dess femte paragraf följande:

Bostadslån må beviljas endast om det kan antagas föreligga ett varaktigt behov av de bostäder och lokaler, som avses med låneansökningen och till vilka hänsyn tages vid beräkning av låneunderlaget.

Det i tidigare kungörelser ställda kravet, att bostadshuset i det enskilda fallet måste beräknas få »stadigvarande användning för bostadsändamål», medgav givetvis inte en direkt arbetsmarknadspolitisk prövning.

Varaktighetskravet skall nu enligt anvisningarna till bostadslånekungörelsen bedömas med beaktande av bl. a. försörjningsmöjligheterna och befolkningsutvecklingen på längre sikt, behovet av förnyelse av befintligt bostadsbestånd, tomtplatsens belägenhet i förhållande till kommunikationer, arbetsplatser, skolor, affärer och annan allmän service och möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp på tillfredsställande sätt.

Den nuvarande strävan till koncentration av bostäderna till s. k. expansiva tätorter får givetvis betraktas som komplement till den rörlighetsfrämjande arbetsmarknadspolitik, som under senare år blivit alltmer intensifierad. Från det centrala arbetsmarknadsorganets sida har hävdats, att näringslivet och bostadsbyggandet bör koncentreras till cirka 100 orter, dvs. till de s. k. A-centra. I regeringens direktiv till den nya bostadspolitiska kommittén har den restriktiva hållningen i fråga om bostadslån för vissa orter och områden kommit till direkt uttryck. Där omnämnes nämligen »orter, där lokaliseringspolitiska skäl talar för att investering i nybyggnader inte bör äga rum och där statliga lån för sådant ändamål därför inte beviljas».

Gällande lagstiftning avser inte att lägga svårigheter i vägen för glesbebyggelsen. Med den strävan till frihet och ansvar för den enskilde, som enligt vår mening bör känneteckna vårt samhälle, måste principen vara, att individen själv skall få avgöra om han skall bosätta sig i glesbebyggelse eller tätbebyggelse. Helt naturligt måste, såsom vi framhållit, vissa säkerhetskrav ställas vid en statlig bostadslångivning, men strävandena måste givetvis inriktas på att låta individen själv välja sin bostadsplats. Riksdagens uttalande 1953 om att en låneansökan inte skall avslås av kreditvärdesskäl annat än då uppenbart olämplig tomtplats har valts torde få sägas vara ett uttryck för denna uppfattning. Från regeringens sida har vid två senare tillfällen i anledning av interpellationer framhållits, att 1953 års riksdagsuttalande alltså äger sin giltighet, dels 1956 av dåvarande socialministern Ericsson och dels 1960 av dåvarande socialministern Nilsson.

Den restriktiva tillämpningen har ofta inneburit, att bostadslån vägrats för egnahemsbyggnader på så kort avstånd från stora industri- och servicecentra som 0,5 à 1 mil. Vid en sådan lokalisering, där tillfredsställande samsättnings- och servicemöjligheter finns inom nära räckhåll, kan det inte gärna hävdas, att tomtplatsen ur kreditvärdessynpunkt är olämplig. En

sådan tillämpning från de bostadspolitiska organens sida måste sålunda anses strida mot det ovannämnda riksdagsuttalandet och torde inte heller kunna bedömas vara i god överensstämmelse med bostadslånekungörelsen, då ju i sådana fall varaktighetskravet måste betraktas som tillgodosett.

Den arbetsmarknadspolitiska prövningen innebär, såsom framgått av bostadsstyrelsens och arbetsmarknadsstyrelsens skrivelser 1960, att bostadslån i det enskilda fallet skall kunna vägras på grund av det allmänna sysselsättningsläget på orten. Det torde vara uppenbart, att en sådan tillämpning inte är i överensstämmelse med syftet i 1953 års riksdagsuttalande, medan däremot bostadslånekungörelsen 1962, såsom framhållits, fått en utformning, som kan innefatta nämnda tillämpning. De uttalanden, som riksdagen gjort rörande den arbetsmarknadspolitiska prövningen, kan emellertid knappast sägas ge täckning åt den refererade tillämpningen. Senast 1963 uttalade riksdagen med anslutning till statsutskottets utlåtande nr 42 bl. a. följande:

Då ansökningar om bostadslån inte bör avgöras utan skälig hänsyn till *sökandens sannolika återbetalningsförmåga* (kurs. av oss) synes det ofrånkomligt att förutsättningarna för den framtida sysselsättningen ägnas uppmärksamhet vid prövning av lånefrågan. Utskottet vill emellertid framhålla, att denna prövning inte får bli så snäv, att bostadsbyggandet på landsbygden systematiskt missgynnas. En avvägning av de olika omständigheter som inverkar på frågans bedömning får göras i varje särskilt fall, varvid riktpunkten för myndigheternas handlande i enlighet med tidigare uttalanden av riksdagen bör vara att en låneansökan inte skall avslås av kreditvärdeskäl annat än då en uppenbart olämplig tomtplats för bostaden har valts.

Detta riksdagens uttalande torde få sägas innebära, att den arbetsmarknadspolitiska prövningen skall innebära en bedömning av sökandens egna sysselsättningsmöjligheter, men synes inte kunna ge täckning åt en tillämpning, där bedömningen av det enskilda låneärendet göres beroende av ortens allmänna sysselsättningsituation.

Det synes oss uppenbart, att den restriktiva tillämpning, som förekommit i fråga om bostadslån till egnahemsbyggande på landsbygden och med den arbetsmarknadspolitiska prövningen även i fråga om bostadsbyggande i vissa tätorter, inte är i god överensstämmelse med lagstiftningens syfte och de uttalanden, som riksdagen gjort. Den påverkan eller dirigerings, som i många fall medfört att bostadsbyggare mot sin innersta önskan fått lokalisera sitt egnahem till tätort av visst slag, kan inte sägas ha stöd i gällande lag.

Helt naturligt har koncentration av bebyggelsen fördelar i vissa avseenden. Ett nät av livskraftiga tätorter måste anses vara ett angeläget intresse. Det önskemål, som för närvarande torde överväga i bostadsefterfrågan, synes vara bosättning i tätbebyggelse. Men många människor föredrar bosättning i glesbebyggelse med dess friare miljö. En koncentration av bebyggelsen — om en sådan eftersträvas — behöver ju för övrigt inte inne-

bära, att all nybebyggelse förlägges till tätort. Tvärtom kan koncentrationsprocessen tänkas få den utformningen, att viss spridd bebyggelse uppstår i närhet av tätort. Att samhället härvid måste se till att en okontrollerad tätbebyggelse inte uppstår är självklart.

För bostadslångivningen måste givetvis, såsom framhållits, en kreditvärdering ske av låneobjektet. Den tillämpning, som vi i det föregående kritiserat, kan emellertid inte sägas ha varit en rimlig avvägning i kreditvärderingen utan i stället i betydande omfattning ett uttryck för strävan till tätortskoncentration utan närmare samband med kreditvärdet. En egnahemslokalisering inom rimligt avstånd från ett centrum med goda sysselsättnings- och servicemöjligheter kan inte anses medföra lågt kreditvärde.

Med de goda kommunikationsmöjligheter, som numera står till buds, har avståndet till arbetsplatsen inte längre samma betydelse som förr. Framför allt med bilismens utveckling har det i allt större utsträckning blivit möjligt för folk att bo i ett eget hem på landsbygden eller i en mindre tätort på visst avstånd från arbetscentrum. De s. k. arbetspendlingarna eller de dagliga resorna fram och tillbaka mellan bostadsort och arbetsplats torde, trots den påvisade restriktiviteten gentemot egnahemsbyggandet utanför tätort, under senare tid ha blivit en allt vanligare företeelse. Arbetspendlingar över ett avstånd på cirka 3 mil torde i allmänhet inte anses besvärande för vederbörande, utom möjligen i fråga om storstäderna, där pendlingar i tätbebyggelsens hårt ansträngda trafik givetvis är tidsödande och påfrestande. För framtiden får förutsättas, att med fortsatt kommunikationsutveckling arbetspendlingar utan svårigheter kan företas över större avstånd än för närvarande.

Såsom framhållits kan det enligt vår mening inte finnas skäl att ur kreditvärdessynpunkt vägra bostadslån för egnahem på lokaliseringsort, som ligger på ett normalt eller rimligt pendlingsavstånd från vederbörandes arbetsplats. Inte heller torde vatten- och avloppsfrågorna numera med skäl kunna anföras som hinder mot egnahemslokalisering utanför tätort. Betydande tekniska framsteg har gjorts på vatten- och avloppsområdet, vilken utveckling bör kunna påskyndas ytterligare. Den ökade frihet, som vi förordar för egnahemsbyggandet utanför tätort, synes oss också böra gälla bostäder å jordbruksfastighet. Avgörande bör härvid inte vara om fastigheten kan bedömas kvarstå som jordbruk eller inte. Bostadshus å jordbruksfastighet bör givetvis vad beträffar kreditvärde och varaktighet bedömas på samma sätt som annat egnahem i motsvarande läge. Den jordpolitiska prövningen i samband med ansökan om bostadslån bör sålunda avvecklas.

En särskild arbetsmarknadspolitisk prövning av kreditvärde och varaktighet, såsom nu tillämpas, synes oss omotiverad. Att i det enskilda fallet låta arbetsmarknadssituationen på orten eller i regionen vara avgörande för egnahemslånebedömningen framstår som helt orimligt. Det enskilda

låneärendet bör givetvis prövas med hänsyn endast till sökandens egna försörjnings- och därmed återbetalningsmöjligheter. Man torde för övrigt kunna utgå ifrån att ansökningar om nya bostadslån inte kan få någon större omfattning i områden, som har vikande sysselsättningsmöjligheter och därmed i regel en ökande tillgång på egnahem till salu. Den viktigaste målsättningen bör för övrigt enligt vår mening vara att genom en aktiv lokaliseringspolitik stimulera näringslivet i sådana områden, så att sysselsättningsmöjligheterna ökar. Den arbetsmarknadspolitiska prövningen vid bostadslångivningen bör sålunda avvecklas.

Av stor betydelse i sammanhanget är den utveckling, som äger rum på fritidslivets område. Ett allt större antal familjer, främst i större tätorter, efterfrågar fritidshem på landsbygden som komplement till bostaden i tätorten. Som fritidshem kan egnahem i allt större utsträckning väntas bli efterfrågade även på lokaliseringssorter på väsentligt längre avstånd från industri- och servicecentra än vad som är fallet i fråga om det fasta bostadsändamålet. Men framför allt torde utvecklingen få bedömas bli den, att folk i allt större utsträckning söker en permanent bosättning i egnahemsbebyggelse, där man anser sig kunna kombinera det fasta boendet med en tillfredsställande fritidsmiljö.

För framtiden har vi alltså med säkerhet att räkna med en starkt ökad efterfrågan på egnahem utanför tätort även vad beträffar det fasta bostadsändamålet. Med de förbättrade vägar och snabbare kommunikationsmedel, som vi förutsätter för framtiden, måste man räkna med att allt flera familjer kommer att föredra att bo i egnahem i en spridd landsbygdsbebyggelse. De ökade inkomster, som givetvis också kan förutsättas för framtiden, kommer att ge folk ökade ekonomiska möjligheter att bo i egnahem. Det kan befaras, att den höghusbebyggelse i koncentrerade tätorter, som kännetecknat senare år, snart kommer att visa sig vara en felinvestering. Inte minst från dessa utgångspunkter är det alltså angeläget, att restriktiviteten mot egnahemsbyggande utanför tätort snarast häves.

Såsom framgått har restriktiviteten mot egnahemsbyggandet på landsbygden i huvudsak haft sin orsak i tillämpning och tillämpningsföreskrifter. Det är alltså angeläget, att bostadslångivningen i praktiken snarast får en sådan utformning, att individen får ökad frihet att bygga egnahem på landsbygden. Generellt bör naturligtvis gälla, att bostadslån till egnahem bör beviljas för lokalisering på ort, som inte ligger på större arbetspendlingsavstånd från industri- och servicecentrum eller annan säker arbetsplats än vad som kan bedömas som normalt eller rimligt. Även för lokalisering på längre avstånd från centrum bör en generösare bedömning än hittills tillämpas — med hänsyn till en ökande efterfrågan på fritidshem och över huvud taget den fortsatta reducering av avståndens betydelse, som kan förutsättas som följd av den väntade kommunikationsutvecklingen. Den tillämpning, som vi sålunda angivit, synes oss böra garanteras direkt i bo-

stadslånekungörelsens utformning. I detta syfte bör enligt vår mening skyndsamt tillsättas en utredning av frågan om egnahemsbyggandets lokalisering.

Med stöd av vad ovan anförts får vi hemställa, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning rörande en sådan utformning av bostadslångivningen och bebyggelsepolitiken i övrigt, att ökad frihet medges individen i fråga om lokalisering av egnahem, i enlighet med vad i motionen har anförts.

Stockholm den 24 januari 1964

Gunnar Hedlund

Lars Eliasson
i Sundborn

Sten G. W. Wahlund

Sven Vigelsbo

Per Svensson
i Stenkyrka

Gustaf Svensson
i Vä

Harald Larsson
i Hedenäset

Gunnar Larsson
i Luttra