

Nr 903

Av herr Heckscher m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 138, med förslag till lag angående ändrad lydelse av 3 och 4 §§ lagen den 19 juni 1942 (nr 429) om hyresreglering m. m., så ock om fortsatt giltighet av samma lag, m. m.

(Lika lydande med motion nr 744 i Första kammaren)

Om drygt en månad blir hyresregleringen 21 år gammal och inträder sålunda i myndighetsåldern. Detta är en anmärkningsvärt hög ålder för en krisreglering, särskilt med hänsyn till att hyresregleringen redan från början hade givits tidsbegränsad giltighet. Avsikten vid dess införande var att den i första hand skulle gälla endast ett år. I själva verket har hyresregleringen också för länge sedan spelat ut sin roll.

Hyresregleringens införande får ses mot bakgrunden av de krisförhållanden som rådde i början av 1940-talet, och regleringen utgjorde ett led i den allmänna pris- och lönestoppspolitik som började tillämpas då. På grund av att nyproduktionen av bostäder till följd av osäkra framtidsutsikter och felaktig räntepolitik under 1941 gått ned till en tredjedel i förhållande till 1939, befarade man en omfattande höjning av hyresnivån, vilket skulle kunna medföra allvarliga sociala missförhållanden, inte minst med tanke på den reallönesänkning som inträffade de första krigsåren. Man ville också hindra en kraftig hyreshöjning med tanke på att en sådan kunde få inflatoriska verkningar.

Det är uppenbart att dessa skäl för hyresregleringens införande nu efter 21 år blivit i hög grad inaktuella. Vad t. ex. gäller motiveringen att man skulle förebygga sociala missförhållanden genom hyresregleringen — särskilt med tanke på den reallöneförändring som inträtt till följd av kriget — kan konstateras att timförtjänsten för industriarbetare sedan 1942 stigit med över 300 %, medan konsumentpriserna under samma tid höjts med ca 80 %. Bostadsproduktionen har under senare år kontinuerligt stigit och ligger nu på ca 50 % högre nivå än omedelbart före krigsutbrottet. Inflationen har fortgått trots hyresregleringen. För övrigt utgör hyrespostens andel i budgetunderlaget för konsumentprisindex endast 6 %. Det betyder att en genomsnittlig höjning av hyrorna med 10 % över hela landet skulle leda till en stegring i konsumentprisindex med endast 0,6 %.

Ett så betydande ingrepp i den fria prisbildningen som hyresregleringen utgör har självfallet långtgående konsekvenser för såväl den enskilde som bostadsmarknaden och samhället i dess helhet. Det synes motiverat att närmare beröra några av hyresregleringens allmänna verkningar.

Hyresspridningen

I en fri marknad är hyresbildningen en funktion av tillgång och efterfrågan på bostäder, och hyresstrukturen kännetecknas i princip av hyresparitet, d. v. s. ett tillstånd i vilket från konsumenternas synpunkt likvärdiga bostäder betingar samma hyra. I vår reglerade marknad fastställs emellertid hyrorna med utgångspunkt från kostnaderna, utan att man tagit hänsyn till konsumenternas värderingar av de olika lägenheternas inbördes attraktivitet. För äldre hus bestäms hyran av hyresläget 1942 samt därefter inträffade kostnadsstegringar i fastighetsförvaltningen. I fråga om hus byggda 1942 och senare fastställs den med vissa undantag på basis av byggnadskostnaderna och senare inträffade kostnadsstegringar. Detta har medfört att det blivit mycket vanligt att från konsumenternas synpunkt helt likvärdiga lägenheter betingar mycket olika hyra. Vi har med andra ord fått en betydande hyresspridning. Att hyresspridningen i vårt land blivit så stor som den är beror dock inte bara på att hyrorna fastställs från kostnadssidan utan även på att hyreskontrollen tillämpats under en mycket lång tid med periodvis kraftiga prisstegringar. I och med att byggnadskostnaderna stigit undan för undan under 20 års tid, har hyresnivån i de olika fastigheterna blivit starkt beroende av husets byggnadsår — ju äldre hus desto lägre hyra. Eftersom samtidigt det nyare fastighetsbeståndet till övervägande del tillkommit i städernas ytterområden har hyrorna i de perifert belägna husen i tätorterna blivit betydligt högre än i de centralt belägna delarna.

För att få belyst hur stor hyresspridningen egentligen är har Näringslivets bostadsutredning gjort en undersökning av hyresläget hösten 1961 i sju olika städer, nämligen Linköping, Jönköping, Karlskrona, Uddevalla, Karlstad, Sundsvall och Östersund. Undersökningen omfattar moderna och halvmoderna *hyreslägenheter* i flerfamiljshus, sammanlagt ca 38 000. Tyvärr har bostadsrättslägenheterna inte kunnat tagas med med hänsyn till svårigheterna att beräkna jämförbara hyror och att insamla erforderligt primärmaterial.

Det har därvid visat sig att hyresförhållandena i dessa städer är jämförelsevis likartade. Utgående hyror exklusive bränsle för moderna lägenheter i dessa städer varierar mellan 20 och 25 kronor per m² för hus byggda under 1920-talet samt 40 och 45 kronor per m² för hus byggda under slutet av 1950-talet. Den genomsnittliga hyresskillnaden mellan moderna lägenheter i äldre och nyare hus uppgår i de undersökta städerna till omkring 75 %. I vissa fall är skillnaden emellertid flera hundra procent. Hyrorna i hus byggda i slutet av 1950-talet ligger omkring 30 % över hyrorna i 40-talshusen. I detta sammanhang är det också av intresse att notera, att skillnaderna i hyra mellan enskilt ägda statsbelånade hus och hus, som ägs av kommuner eller allmännyttiga företag, är obetydliga, trots att de kommunala och s. k. allmännyttiga företagen har bättre subventionsvillkor. I t. ex. Linköping ligger hyrorna för tvårums- och trerumslägenheter byggda 1947—1950 och 1955—1956 genomsnittligt högre i de

Median- och kvartilvärden för kallhyra per m² lägenhetsyta i 3 rk med bad- eller duschrum i olika städer och drsgrupper

	Linköping			Jönköping			Karlskrona			Uddevalla			Karlstad			Sundsvall			Östersund		
	Nedre kvartil	Median	Övre kvartil	Nedre kvartil	Median	Övre kvartil	Nedre kvartil	Median	Övre kvartil	Nedre kvartil	Median	Övre kvartil	Nedre kvartil	Median	Övre kvartil	Nedre kvartil	Median	Övre kvartil	Nedre kvartil	Median	Övre kvartil
1901—20	19	21	24	18	24	33	19	19	21	19	21	21	15	19	24	17	20	24	18	19	22
1921—30	20	23	26	20	22	27	31	31	31	18	20	22	17	19	21	20	23	25	20	22	24
1931—41	25	27	31	22	24	25	26	29	31	20	22	26	21	24	27	24	26	29	26	29	33
1942	33	33	33	27	28	29	27	27	29	..	23	..	..	23	..	..	..	..	30	34	36
1943	28	29	37	—	—	—	..	33	..	..	33	..	28	28	32	..	..	..	29	29	35
1944	30	31	33	26	26	31	..	29	..	—	—	—	28	30	30	27	29	32	30	34	39
1945	31	33	34	28	28	29	27	31	32	32	32	32	28	29	30	31	31	51	29	32	33
1946	31	32	33	32	34	36	27	27	32	35	35	35	29	30	31	..	33	..	30	30	34
1947	32	32	34	32	34	40	34	39	39	26	31	31	31	34	34	31	31	31	36	37	38
1948	34	35	36	23	23	32	33	33	37	28	31	32	35	35	35	..	29	..	34	34	34
1949	35	36	36	30	32	36	32	35	37	33	33	33	32	36	40	..	33	..	21	21	21
1950	31	33	36	27	33	34	27	27	27	33	33	33	32	32	32	29	29	29	31	38	38
1951	34	34	34	33	36	39	27	27	32	17	34	34	39	45	51	34	41	41	44	44	44
1952	38	41	47	35	36	37	33	36	40	34	36	36	36	37	39	—	—	—	40	40	42
1953	35	36	37	37	37	37	35	38	39	35	35	49	..	41	..	—	—	—	..	43	..
1954	34	35	38	36	36	36	32	32	34	35	35	35	37	39	42	—	—	—	..	42	..
1955	34	34	35	38	38	38	32	35	37	34	39	39	38	38	38	35	49	49	37	39	42
1956	36	36	36	38	38	38	35	37	39	39	39	43	39	39	39	..	..	..	..	44	..
1957	39	39	45	36	36	39	..	33	..	39	39	39	41	41	41	43	49	54	41	41	41
1958	36	40	40	..	39	..	..	35	..	43	44	46	41	41	41	..	47	..	..	42	..
1959	..	46	..	42	42	42	—	—	—	45	45	45	45	46	46	..	56	..	..	44	..
1960	43	44	44	43	43	48	42	42	42	43	44	44	41	41	44	—	—	—	50	53	54

kommunala företagen än i motsvarande enskilt ägda hus. Likartade förhållanden har konstaterats för vissa lägenhetsgrupper och årgångar i Jönköping, Uddevalla, Karlstad och Sundsvall. De kommunala och s. k. allmännyttiga företagen har som känt fri hyressättning.

Hyresförhållandena för moderna trerumslägenheter i de sju av Näringslivets bostadsutredning undersökta städerna framgår av tabell å s. 3.

Mot bakgrunden av denna tabell samt övrig i skriften »Fri Hyresmarknad» redovisad statistik rörande hyresförhållandena synes det av Hyresgästernas riksförbund i propositionen citerade uttalandet, att det är omöjligt att med säkerhet uttala sig om förekomsten eller omfattningen av s. k. hyressplittring ogrundat.

Hyresspridningen ter sig naturligtvis egendomlig från den enskilde konsumentens synpunkt. Lyckas han få tag på en lägenhet är det en slump vilken hyra han kommer att få. Generellt sett drabbar hyresspridningen i första hand de unga och nybildade hushållen, som tvingas att bo i de senast byggda husen. Hyresspridningen är vid sidan av bostadsbristen den faktor som bidragit mest till trögrörligheten på bostadsmarknaden. Att byggnadstekniskt likvärdiga lägenheter kan betinga väsentligt olika hyror och att större lägenheter i många fall har lägre hyra än likvärdigt utrustade mindre lägenheter försvårar på många sätt omflyttningen inom beståndet. Självfallet är i första hand de som bor i de relativt sett billigaste lägenheterna minst benägna att flytta, även i de fall detta kunde anses motiverat på grund av ändrade familjeförhållanden eller av andra skäl. Detta kan belysas med ett exempel från Karlstad. Det är representativt även för de övriga av Näringslivets bostadsutredning undersökta städerna.

En familj bor i en modern tvårummare i det äldre beståndet och behöver på grund av tillökning i familjen en trerummare. En lägenhet om 2 rum och kök i innerstaden byggd under perioden 1901—20 betingar i genomsnitt ca 1 400 kronor per år i kallhyra. Det för familjen sannolikt lättast åtkomliga bytesobjektet bland trerumslägenheter finns i nybyggnadsbeståndet i ytterzonen. Hyran för en sådan lägenhet utgör ungefär 3 000 kronor per år exkl. bränsle. För att få ytterligare ett rum skulle alltså familjen behöva finna sig i mer än en fördubbling av hyran. Likväl skulle ytan i den nya lägenheten endast bli ungefär lika stor som i den gamla. Familjen vinner på sin höjd ett par m². Det förefaller troligt att flertalet familjer i denna situation avstår från att flytta till den nybyggda lägenheten såväl med tanke på den kraftiga hyreshöjningen som den ringa utrymmesvinsten och det mindre centrala läget, låt vara att man kanske erhåller en bättre bostadsmiljö och en bättre underhållen bostad.

Också den omvända flyttningssituationen kan exemplifieras. Man kan sålunda tänka sig att en familj, som bor i en stor och relativt billig lägenhet i det äldre beståndet, inte längre anser sig behöva lika stor lägenhet t. ex. på grund av att barnen blivit vuxna och flyttat hemifrån. Familjen erhåller emellertid inte lägre hyra genom att flytta till en mindre lägenhet, om en sådan endast står att få inom nyproduktionen vilket är mest

sannolikt. En fyrarummare i Karlstad, belägen i ytterzonen och byggd under perioden 1901—20, kostar sålunda exkl. bränsle ca 2 200 kronor per år, medan kallhyran för en tvårummare i samma zon byggd 1956—60 utgör ca 2 700 kronor. I och med att lägenhetsbytet i detta fall ej leder till lägre hyra, elimineras den väsentligaste anledningen för familjen att anpassa sin bostad till det faktiska utrymmesbehovet.

Det är uppenbart att hyressplittringen leder till att bostadsbeståndet utnyttjas irrationellt. Det är också uppenbart att den förhindrar en önskvärd rörlighet på bostadsmarknaden, vilket i sin tur har en vidare samhällsekonomisk aspekt när det gäller arbetskraftsförsörjning etc. Denna fråga behandlas närmare i det följande.

På grund av hyresspridningen försvåras en naturlig anpassning mellan familjens storlek och bostadens storlek. Förhållandet kan belysas med ytterligare ett exempel från Karlstad. En till helt familjebostadsbidrag berättigad familj med två barn tänkes bebo en tvårumslägenhet. Vid det tredje barnets ankomst önskar familjen flytta till en lägenhet om 3 rum och kök. Årshyran för en tvårumslägenhet i mellanzonen, byggd under perioden 1942—46 och belägen i ett hus som ägs av kommunen eller ett såsom allmännyttigt betecknat företag, utgör exkl. bränsle genomsnittligt ca 1 560 kronor och totalt ca 1 900 kronor. Eftersom familjen har bostadsbidrag på 720 kronor, blir nettohyran 1 180 kronor. En sannolik bytesmöjlighet i fråga om trerummare utgör en lägenhet i ett av kommun eller som allmännyttigt betecknat företag ägt hus i ytterzonen byggt 1956—60. Sådana trerumslägenheter betingar genomsnittligt en kallhyra om ca 2 960 kronor per år, d. v. s. en totalhyra om ca 3 400 kronor. Då familjebostadsbidraget i och med det tredje barnets ankomst höjes till 900 kronor skulle familjen efter flyttningen erhålla en nettohyra om 2 500 kronor per år. Hyresstegringen vid övergången från tvårums- till trerumslägenheten skulle alltså netto bli 1 320 kronor (2 500 — 1 180 kronor) eller ca 110 %.

Bostadsbristen

En av hyreskontrollens svåraste verkningar är bostadsbristen. I och med att man genom reglering hållit hyrorna på en lägre nivå än den jämviktsnivå, som betingas av samspelet mellan utbud och efterfrågan på bostäder i en fri marknad, har man lockat fram många nya bostadssökande utöver dem som skulle reflektera på en egen, större eller bättre utrustad bostad till marknadsmässiga hyror. Därigenom har man åstadkommit en permanent överefterfrågan på bostäder, en bostadsbrist.

Hur stor är då bostadsbristen i dag? Om detta vet vi tyvärr inte så mycket, eftersom vi saknar erforderliga uppgifter om överefterfrågans storlek och om relationen mellan inkomst och hyra för olika hushållsgrupper och eftersom vi känner till alltför litet om bostadsefterfrågans beroende av inkomst- och hyresändringar. Det enda vi vet är att det enligt statistiken står ca 175 000 personer i bostadsköerna. Bostadsköstatistiken är emellertid otillförlitlig. Den innehåller bl. a. ett stort antal anmälda personer som redan er-

hållit bostad utan förmedlingarnas hjälp. Den innehåller också ett inte obetydligt antal sökande som anmält att de vill ha en egen större eller modernare lägenhet utan att ha gjort klart för sig hur hög hyra de i så fall kan vara villiga att betala. Vidare innehåller statistiken en hel del folk som anmält sig på flera platser och dessutom ett stort antal ogifta som funnit det naturligt att anmäla sig som sökande hos bostadsförmedlingarna långt innan något behov av egen lägenhet föreligger. Generellt torde man kunna säga att bostadsbristen är betydande i storstadsregionerna men i de medelstora mindre städerna och på landsbygden ganska liten. Antalet gifta och ogifta med minderåriga barn vilka saknar egen lägenhet är i de av bostadsstyrelsen registrerade 719 kommunerna med bostadsköstatistik endast 0,6 % av befolkningen.

Om man bortser från storstäderna förefaller det därför som om bostadsbristen numera i högre grad är ett trögrörlighetsproblem betingat bl. a. av hyresspridningen än en fråga om ett reellt underskott av bostadslägenheter. Det hindrar inte att bostadsbristen är en påtaglig realitet både för den enskilde och för samhället.

Till skillnad från flertalet övriga regleringar, där tilldelningsförfarandet utformats som ett ransoneringssystem med lika eller behovsprövad tilldelning till var och en, har hyreskontrollen — bostadsbristens yttersta orsak — utformats som ett skydd för fortsatt oförändrad förbrukning för dem som redan har egen lägenhet, vilket i sin tur medför ett kösystem med tilldelning i första hand till nytillkomna konsumenter. I den nuvarande hyreskontrollerade marknaden har sålunda de som redan har en rymlig och god bostad givits en favoriserad ställning i förhållande till övriga medborgare. Detta system har riktat sig huvudsakligen mot den generation, som bildat hushåll under det senaste decenniet. Det har också medfört en omfattande svart marknad med ty åtföljande tendenser till upplösning av laglydnad, moral och rättsuppfattning.

Rörlighet på arbetsmarknaden

En av hyresregleringens mest uppmärksammade biverkningar är att rörligheten på arbetsmarknaden hämmats, främst på grund av bostadsbristen men även genom hyresspridningen.

För tillgången på arbetskraft liksom för utvecklingstakten i samhällsekonomin är det av vikt att arbetsplatsbyten kan ske på ett smidigt sätt. Nu blir ofta ett byte av arbetsplats omöjligt genom att det inte går att uppbringa bostad i rimlig närhet av den nya arbetsplatsen. Inte sällan blir det ofördelaktigt att ta ett bättre avlönat arbete om den anställde i samband med bytet måste flytta från en äldre bostad med låg hyra till ett nytt hus. Detta försvårar rekrytering av arbetskraft till företagen. Det finns också exempel på att hyresspridningen starkt hämmar omflyttningen av arbetskraft från en arbetsplats till en annan inom ett och samma företag i samband med strukturalisering. Den bristande balansen på bostadsmarknaden lägger vidare betydande hinder i vägen för de arbetsmarknadspolitiska strävandena att flytta om arbetskraft från sysselsättningssvaga till expanderande områden.

Återverkningarna för kommersiella lokaler

I hyresregleringslagen angivna förbud för den som överlåter hyresrätt att mottaga, träffa avtal om eller begära gottgörelse för överlåtelser avser inte affärs-, kontors- och industrilokaler. Härigenom har innehavet av hyresrätten till en affärslokal blivit en inte sällan betydande förmögenhetstillgång. I exempelvis Stockholm uppskattas den regelmässigt till ett värde motsvarande minst fem gånger årshyran. Överlåtelsebeloppet utgör i princip det kapitaliserade värdet av skillnaden mellan marknadshyran och den utgående hyran. Följaktligen får de nyetablerade rörelseidkarna betala marknadsmässig hyra, medan innehavare av äldre rörelser erhåller en icke avsedd och ofta betydande förmån till följd av hyresregleringen.

I Stockholms stad har man till och med byggt upp ett särskilt clearing-system, enligt vilket företag, som önskar förhyra affärs- eller kontorslokaler i det nybyggda centrala affärsområdet Nedre Norrmalm, hänvisas att — med ofta betydande belopp — utlösa affärsidkare, vilka drivit rörelse i stadens rivningsfastigheter och som regel erhållit prioritetsrätt till lokaler i det nya fastighetsbeståndet. I realiteten har därigenom ett stort antal företagare i nämnda affärscentrum nödgats dels erlægga den av hyresnämnden godkända hyran till respektive hyresvärd, dels också i sin kalkyl inräkna amortering och förräntning av inbetalda lösenbelopp. De verkliga hyreskostnaderna har alltså kommit att ligga på avsevärt högre nivå än som fastställts av hyresnämnden. De särskilda ersättningsbeloppen har härvid i regel icke karaktär av goodwillersättningar. Sålunda har bl. a. betydande belopp utbetalats även till hyresgäster som på grund av konkurs nedlagt sin rörelse.

Hittills har man mindre sällan uppmärksammat att hyresregleringen också gäller för industrilokaler. Denna fråga har emellertid fått allt större aktualitet därför att fabriksfastigheter nu allt oftare friställs för uthyrning eller försäljning som en följd av den intensiva branschrationaliseringen. I dessa sammanhang är det ingrepp i avtalsfriheten som hyresregleringen utgör särskilt stötande. Förhållandena kan illustreras av ett rättsfall som för något år sedan framkom i hyresrådet.

Fallet är i korthet följande. Ett industriföretag hyrde år 1960 ut en verkstadslokal i Valdemarsvik till ett annat industriföretag, och parterna kom överens om en årshyra på 13 500 kronor exklusive bränsle. På eget initiativ trädde emellertid hyresnämnden in i bilden. Med utgångspunkt från hyresläget för någorlunda jämförliga lokaler i Norrköping och Söderköping år 1942 — och från att en travers också ingick i hyresavtalet — »prövade hyresnämnden skäligt» att fastställa hyran till ett belopp som med generella tillägg låg omkring 1 000 kronor lägre än det parterna kommit överens om. Hyresvärden besvärade sig hos hyresrådet, som dock inte ändrade nämndens beslut.

Det måste i och för sig te sig egendomligt att hyresnämnden skall kunna träda in även där parterna redan kommit överens liksom att hyresrelationerna 20 år tillbaka i två närliggande städer skall kunna ligga till grund för hyressättningen. Hyresregleringslagen föreskriver emellertid att hyres-

nämnd skall fastställa hyran och att detta skall ske med utgångspunkt från hyresförhållandena i jämförliga objekt det år lagen trädde i kraft. Om det inte finns några sådana på orten får man så gott sig göra låter dra slutsatsen med hjälp av material från närliggande orter.

Bostadsproduktion, sanering och reparationer

En viktig fråga är hur hyresregleringen har påverkat *nyproduktionen* av bostäder. Under en lång följd av år har vi fått bevittna kraftigt ökade byggnadskostnader. Det är sannolikt att en avveckling av regleringen skulle skapa nya förutsättningar för byggnadskostnadernas utveckling på längre sikt. En fri och balanserad bostadsmarknad innebär alltid risker för att nybyggda lägenheter med relativt sett höga produktionskostnader skall få stå outhyrda längre eller kortare tid eller för att lägenheterna måste upplåtas till hyror som inte täcker självkostnaden. I en fri marknad erhåller vidare byggherren eller entreprenören ett ekonomiskt utbyte som står i direkt proportion till hans förmåga att hålla byggnadskostnaderna nere. Konkurrenten om hyresgästerna samt den förbättrade lönsamheten vid kostnadsbesparingar framtvingar en noggrannare planering och projektering och ger byggherrarna och entreprenörerna bättre förutsättningar att motstå ökade ekonomiska krav från anställda, konsulter och underleverantörer. En fri marknad måste därför i sig själv verka återhållande på byggnadskostnadernas stegring. Konkurrenten om hyresgästerna kan också leda till bättre kvalitet på husen och bättre bostadsmiljöer.

I detta sammanhang vill vi påpeka, att hyresregleringen även snedvridit förutsättningarna för *sanering* av de äldre bostadshusen. Å ena sidan har nämligen hyresregleringen och den därav följande bostadsbristen hållit hyrorerna uppe i det äldsta och mest förfallna fastighetsbeståndet och därmed minskat lönsamheten av rivning och nybyggnad i denna del av beståndet. Å andra sidan har, när det gäller äldre fastigheter med moderna lägenheter, hyrorerna och därmed fastigheternas lönsamhet pressats ner av regleringen. På grund härav har det i vissa fall blivit lönande att i förtid riva sådana fastigheter. Det i byggnaderna nedlagda kapitalet har i dessa fall inte blivit till fulla utnyttjat innan rivning skett. Man kan här tala om en snedvridning av kapitalresursernas användning, i vissa fall rent av om kapitalförstöring.

Till hyresregleringens allvarliga följdverkningar hör också *det bristande fastighetsunderhållet*. Därför att de generella hyreshöjningarna varit otillräckliga i förhållande till fastighetsomkostnadernas stegring, har fastighetsägarna tvingats att i första hand inrikta underhållsarbetena på för byggnadens bestånd särskilt vitala delar, t. ex. yttre reparationer, pannanläggningar och rörsystem. Även om fastighetsägarna haft intresse för att underhålla lägenheterna invändigt, har de ansett sådant underhåll i stor utsträckning kunna ställas på framtiden. Man har alltså eftersatt lägenheternas inre underhåll, vilket framför allt i storstäderna lett till att hyresgästerna själva i betydande omfattning fått utföra reparationer. Hy-

resgästerna har därmed fått mindre vederlag för den egentliga hyran än tidigare. Även om det kunnat förhålla sig så att hyran relativt sett varit så låg att den även i kombination med kostnader för egna reparationsarbeten medfört låga boendekostnader, torde systemet ändå ha varit till nackdel såväl för hyresgästerna i allmänhet som för fastighetsägarna.

Att bygga bort bostadsbristen

Såsom bl. a. påpekats i hyresrådets framställning den 26 november 1962 har den hittills beslutade avvecklingen i fråga om bostäder varit av förhållandevis ringa omfattning. Det är också uppenbart att det med hittills tillämpade principer kan komma att dröja avsevärd tid innan regleringen helt avvecklas. Detta sammanhänger med att avvecklingen hittills baserats på förutsättningen att bostadsbristen skall byggas bort.

Att bygga bort bostadsbristen utan hyreshöjningar den dag hyreskontrollen avvecklas är inte möjligt. Denna uppfattning har från vårt håll framförts i många sammanhang tidigare, och den har nu vetenskapligt be styrkts av tre forskare, professor Ragnar Bentzel, docent Assar Lindbeck och laborator Ingemar Ståhl. Detta sker i en av Industriens utredningsinstitut nyligen publicerad skrift »Bostadsbristen — En studie av prishöjningen på bostadsmarknaden».

Den kraftiga hyresspridningen medför att det alltid kommer att finnas brist på äldre moderna lägenheter som är speciellt billiga och som alltså efterfrågas mest. Eftersom beståndet av äldre lägenheter inte kan ökas genom nyproduktion går det uppenbarligen inte att vid oförändrade hyror bygga bort bostadsbristen på alla delmarknader, framhåller författarna. Tanken att bostadsbristen skall byggas bort måste därför tolkas på något annat sätt. En tolkning är att man skall bygga så mycket bostäder att hyreskontrollen kan upphävas utan att hyrorna stiger i någon del av bostadsbeståndet. En annan tolkning är, att man genom en forcering av nyproduktionen skall försöka uppnå ett tillstånd där hyreskontrollen kan upphävas utan någon ökning av den genomsnittliga hyresnivån. I båda fallen skulle det bli nödvändigt att bygga mycket mer än som vid dagens hyror svarar mot efterfrågan på nya lägenheter.

Enda möjligheten att klara ett sådant program vore att pressa ned produktionskostnader och hyror i det nya beståndet, i det första alternativet så långt att hela efterfrågeöverskottet på äldre lägenheter försvinner och i det andra alternativet så mycket att hyressänkningarna i nyproduktionen väger upp höjningarna i de gamla husen. Det skulle betyda att man subventionsvägen tvingades driva fram en sådan hyresstruktur att hyrorna i dagens mest eftersökta, äldre bostäder skulle komma att tillhöra marknadens högsta hyror, medan hyrorna i nyproduktionen i ytterområdena måste pressas ned betydligt.

En tredje, mindre extrem tolkning av tanken att bostadsbristen skall byggas bort är att man genom forcerad byggnadsproduktion skall avskaffa efterfrågeöverskottet på nya bostäder och därefter släppa hyreskontrollen.

Man skulle således försöka åstadkomma jämvikt på marknaden för nybyggda lägenheter utan att — som i de båda första fallen — sänka hyresnivån i nyproduktionen. Men på detta sätt kommer man inte ifrån hyreshöjningar i det äldre beståndet. Programmet innebär nämligen inte att bostadsbristen är avskaffad i den meningen att efterfrågeöverskottet på bostäder av äldre årgångar eliminerats innan hyreskontrollen släpps. Fortfarande kan givetvis folk önska flytta till billigare, bättre eller mer välbelägna bostäder i det äldre beståndet.

En fjärde tolkning är enligt författarna att man skall bygga bort kön av bostadslösa, definierad som antalet personer utan egen direktförhyrd bostad vilka önskar erhålla en sådan till gällande hyror. Man skulle alltså söka uppnå en situation där totala antalet existerande bostäder är det samma som antalet vid nuvarande hyror efterfrågade bostäder. Detta fall skiljer sig från de föregående därigenom att efterfrågeöverskott fortfarande kan föreligga för vissa typer av lägenheter i nyproduktionen. Men inte heller här kan man undvika hyresstegringar efter en avveckling av hyreskontrollen. Hyrorerna skulle nämligen stiga inte bara i det äldre beståndet utan även i en del av det nya beståndet.

De båda första alternativen är, som författarna framhåller, uppenbarligen helt orealistiska. De båda senare medför hyreshöjningar i någon form den dag kontrollen avvecklas. Slutsatsen blir därför att bostadsbristen endast kan avvecklas genom en kombination av hyresstegring och en ökning av bostadsbeståndet. En successiv hyresstegring skulle dämpa den fortsatta — av demografiska och ekonomiska faktorer betingade — efterfrågestegringen, så att bostadsproduktionen kunde hinna ifatt efterfrågeutvecklingen.

De lokala instansernas bedömning

Samtidigt som det alltså i och för sig är omöjligt att bygga bort bostadsbristen är det svårt att bedöma hur stor denna är och hur snabbt den kan komma att försvinna. Man måste utgå från bostadsköstatistiken, ehuru denna som nämnts av olika skäl är mycket otillförlitlig och ger sken av att bristen är väsentligt större än den i själva verket är. Dessutom måste man i hög grad lita till de lokala myndigheternas bedömning av läget på bostadsmarknaden. Kommunalmännen är emellertid alltid på ett sätt pessimistiska, på ett annat sätt optimistiska. De är pessimistiska rörande möjligheterna att häva bostadsbristen men optimistiska rörande den egna ortens expansionsförutsättningar. Denna kombination av pessimism och optimism kan uttryckas så att var och en i sin stad ofta räknar med en stark folkökning i kommunen så att bristen består eller blir ännu värre.

Som exempel på hur man resonerar i kommunerna kan anföras följande fall, som redovisas i en av hyresrådets skrivelser till Kungl. Maj:t hösten 1962. Det avser en mindre stad i södra Sverige.

Som skäl för fortsatt hyresreglering har de kommunala myndigheterna särskilt åberopat folkmängdsökningen och den industriella utvecklingen.

Folkmängden, som 1960 beräknades ökad med 175—225 personer per år, ökade 1960 med 66 och 1961 med 352 personer. Närmare utredning om den industriella utvecklingen saknas. — Antalet inom staden bosatta bostadssökande har uppskattats till 225, alla med egen lägenhet. Planerad bostadsproduktion för 1962 uppgår till 180 lägenheter.

I detta fall föreslog hyresrådet visserligen avveckling, men i många likartade fall har rådet och Kungl. Maj:t gått på de kommunala bedömningarna.

Avveckling av hyresregleringen

Som framgått av det föregående har hyresregleringen så allvarliga nackdelar att starka skäl talar för en avveckling som sker mycket snabbare än hittills. I och för sig kunde man naturligtvis tänka sig att den slopas omgående och i ett sammanhang. Men både här och i utlandet har avvecklingen skett successivt. Mot denna bakgrund kan det vara befogat att som hittills låta avveckla hyresregleringen kategorimässigt och regionalt. För att avvecklingen emellertid skall kunna ske i väsentligt snabbare takt måste den grundas på en på förhand bestämd tidsplan, som anger de exakta tidpunkterna för avvecklingen inom olika orter, och inte minst det datum då regleringen slutgiltigt skall vara avvecklade. En tidsplan gör det möjligt för kommunerna, fastighetsägarna och andra att förutse när avvecklingen skall ske och rätta sin planering därefter.

Det kan anföras skäl för att tidpunkten för en slutgiltig avveckling bör fastläggas med utgångspunkt från förhållandena i stockholms- och göteborgsområdena. Bostadsbristen är där av allt att döma störst och inflyttningen i absoluta tal mest omfattande. Inom dessa regioner föreligger också de största svårigheterna i fråga om stadsplanering och interkommunal samordning och därmed svårigheter att åstadkomma en tillräckligt stor ökning av bostadsbyggandet. Man kan därför räkna med att hyreshöjningarna i samband med regleringens avveckling blir relativt sett störst i dessa områden vid oförändrad relation mellan årlig nyproduktion av bostäder och det totala lägenhetsbeståndet. Det kan därför ifrågasättas att låta övergången till en fri marknad inom dessa områden ske först viss tid efter ett beslut om avveckling. Vi föreslår, att hyresregleringen i dessa områden slutgiltigt upphör att gälla från och med den 1 februari 1966.

Redan dessförinnan kan regleringen slopas på flertalet övriga orter. I många medelstora och mindre städer synes bostadsbristen vara relativt ringa, och avvecklingen kommer redan i nuläget sannolikt ej att medföra genomsnittligt särskilt stora hyreshöjningar utan blott en önskvärd förändring av hyresstrukturen.

Den från bostadssocial synpunkt viktigaste och med hänsyn till förändringar i hyresnivån minst efterfrågekänsliga gruppen torde vara den i den officiella bostadsköstatistiken redovisade gruppen gifta bostadssökande utan egen lägenhet. Dess storlek utgör därför det i detta sammanhang mest användbara måttet på bostadsbristens antalsmässiga omfattning. Att

döma av nämnda statistik är antalet gifta bostadssökande utan egen lägenhet i regel obetydligt i städer och övriga tätorter med upp till 40 000 invånare. Även kön i övrigt är här genomsnittligt sett betydligt mindre än i de större städerna. Inte minst med hänsyn till dessa förhållanden synes det knappast behöva medföra mera allvarliga olägenheter, om hyresregleringen för bostäder slopas snarast möjligt i dessa orter. Vi förordar att så sker från den 1 februari 1964.

För de städer som har över 40 000 invånare synes det — med undantag för Stockholm och Göteborg och ev. Malmö — motiverat att avveckla regleringen för bostäder något senare än i fråga om de mindre orterna men likväl snabbare än beträffande nämnda storstadsområden. Avvecklingen i dessa orter bör med hänsyn härtill kunna ske den 1 februari 1965.

Beslut om en avveckling av hyresregleringen i den ordning vi ovan förordat kan måhända behöva kombineras med en bestämmelse att Kungl. Maj:t efter framställning undantagsvis och efter restriktiv prövning skall kunna undantaga viss ort från avveckling till senast den 1 februari 1966, dvs. avvecklingsperiodens slutdatum, där de lokala myndigheterna kan visa, att bostadsmarknadssituationen i orten är väsentligt allvarligare än i andra orter av samma storleksordning. Avgörande för sådant undantag bör vara att orten i fråga haft eller på säkra grunder kan antas få en stark expansion och att dess bostadsbestånd har en storleks- och kvalitetsmässigt särskilt ogynnsam sammansättning eller att projekteringsförhållanden etc. lägger starka hinder i vägen för den ökning av bostadsbyggnadet som anses nödvändig med hänsyn till expansionen.

För möblerade rum bör hyresregleringen i resterande 23 orter kunna slopas praktiskt taget omgående.

Hyresregleringen för lokaler har hittills avvecklats i snabbare takt än i fråga om bostäder. Bristen på lokaler synes i flertalet städer och andra tätorter vara mindre utpräglad än bostadsbristen. Vidare har lokalerna i regleringshänseende hela tiden intagit en särställning i förhållande till bostäderna, i det att avtal om engångsgottgörelse lagligen kan slutas mellan avträdande och tillträdande hyresgäst. Det bör därför övervägas att successivt avveckla hyresregleringen för lokaler något snabbare än när det gäller bostäder. Samtidigt därmed bör emellertid parterna ges möjlighet att sluta långtidsavtal beträffande hyresvillkoren, under förutsättning att dessa avtal sträcker sig till den 1 februari 1966 eller senare tidpunkt. Sådana avtal skulle medge hyresgästen större trygghet i fråga om den framtida hyresutvecklingen och förbättrade förutsättningar att planera sin verksamhet på längre sikt.

Hyresrådets förslag

I sin skrivelse den 26 november 1962 rörande hyresregleringens förlängning har hyresrådet diskuterat en ändring av hyresregleringens konstruktion. En möjlighet att komma till rätta med regleringens många olägenheter anser rådet vara att över hela linjen tillämpa bestämmelserna i § 6

i hyresregleringslagen och alltså det system som gäller för möblerade rum. Detta skulle innebära att man på detta område i princip inför avtalsfrihet mellan parterna på hyresmarknaden med möjlighet för hyresnämnd att på eget initiativ eller efter ansökan från hyresgäst nedsätta oskäliga hyror.

Detta hyresrådets förslag är utan tvivel ett steg i rätt riktning. Särskilt glädjande är att rådet är enhälligt. I vilken utsträckning förslaget är bärkraftigt är emellertid beroende av hur det tillämpas. Hyresrådet tänker sig uppenbarligen att, i den mån hyresnämnden skall ingripa vid oskälighyressättning, dess utgångspunkt för bedömningen av vad som är skälighyra eller ej skall vara hyresnivån i statligt belånade hus. Utvecklingen kommer därför att bli beroende av hur hyresnämnderna gör jämförelser. Man måste ha normer för anpassningen av hyran i exempelvis ett 20-tals-hus till hyran inom nyproduktionen och vidare ta hänsyn till husets belägenhet, standard m. m. Detta kommer att medföra betydande svårigheter och omfattande kineseri och möjligheter till godtycke. Dessutom får man en partiell hyresparitet inom regleringens ram, vilket ingalunda är detsamma som hyresparitet i en fri marknad, där man kan tänka sig att hyror i nyproduktionen på många håll relativt sett skulle pressas ned.

Även om den av hyresrådet diskuterade lösningen är ett betydande framsteg i förhållande till rådande ordning kan vi därför icke tillstyrka densamma.

Sociala verkningar

I den allmänna debatten har framförts starka farhågor att en snabb avveckling av hyresregleringen skulle få allvarliga sociala verkningar. I första hand har man varit rädd för kraftiga hyresstegringar. Som nämnts är emellertid bostadsbristen inte längre särskilt utpräglad i de mindre och medelstora städerna. Bostadsbristen är här i stället i första hand ett trög-rörlighetsfenomen. En avveckling av hyresregleringen skulle inte medföra någon markant stegring av den genomsnittliga hyresnivån i dessa orter, även om hyror på enstaka äldre goda lägenheter skulle kunna stiga rätt mycket. Hyresutvecklingen i Vetlanda efter avvecklingen där ger belägg för detta. En av hyresrådet företagen undersökning visar visserligen att hyror sedan regleringen slopats den 1 februari 1962 höjts för 611 av 816 lägenheter i privatfinansierade fastigheter. Vid bedömandet av hyresstegringens storlek måste emellertid — som hyresrådet anfört i en skrivelse till Kungl. Maj:t den 4 mars 1963 — beaktas att omkostnaderna för vatten och avlopp ökats under 1962 till följd av ändrade vatten- och avloppstaxor. Den merkostnad som därigenom uppkommit, uppskattas av hyresrådet till omkring 10 kr./lägenhet och månad för modernt utrustade lägenheter och till något lägre belopp för övriga lägenheter. Trots denna kostnadsökning och andra kostnadsökningar sammanhängande med pris- och lönestegringar har enligt undersökningen hyror förblivit oförändrade för 1/4 av lägenhetsbeståndet. För ungefär 1/3 av antalet lägenheter har hyreshöjningarna överstigit vad som kan antas motsvara de

ökade vatten- och avloppskostnaderna. Sålunda har hyreshöjningar företagits i 155 fall på 11—20 kr./månad, i 48 fall på 21—30 kr./månad och i 49 fall på mer än 30 kr./månad.

Vi vill dock inte bestrida att det skulle kunna bli större hyresstegring i storstadsregionerna.

Ett av målen för efterkrigstidens bostadspolitik har varit att hyran för en modern tvårumslägenhet inte skall behöva överskrida 20 % av en, för att använda bostadssociala utredningens uttryckssätt, »ordinär industriarbetarinkomst». I de av Näringslivets bostadsutredning undersökta städerna ligger hyrorna för tvårumslägenheter byggda 1960 omkring eller strax över 20 % av den genomsnittliga årsinkomsten för manliga industriarbetare i dessa städer. För äldre moderna lägenheter varierar medianhyran i förhållande till genomsnittsinkomsten betydligt. I de undersökta städerna ligger den sålunda mellan 10 och 16 % av inkomsten och utgör i medeltal 14 %. Det är i första hand i dessa äldre moderna lägenheter som hyreshöjning kommer att ske i samband med hyreskontrollens avveckling. Av allt att döma skulle det emellertid behövas betydande hyreshöjningar för att hyran i en äldre modern tvårumslägenhet skulle stiga till 20 % av genomsnittsinkomsten för industriarbetare. Man behöver alltså inte befara att hyreskontrollens avveckling generellt sett kommer att medföra icke önskvärda sociala konsekvenser. I detta sammanhang bör man också hålla i minnet att hushållen numera relativt oftare består av mer än en inkomsttagare än vad fallet var vid mitten av 1940-talet när det bostadssociala målet formulerades. Enligt 1960 års folkräkning är sålunda antalet hushåll med två eller flera förvärvsarbete medlemmar 833 000, dvs. ca 40 % av samtliga hushåll där någon medlem har förvärvsarbete.

Det torde inte kunna undvikas att hyreskontrollens avveckling i vissa individuella fall får socialt sett mindre önskvärda konsekvenser, nämligen när det gäller familjer med många barn samt pensionärer. Det förefaller emellertid inte föreligga några svårigheter att komplettera det individuella bostadsstödet så att sådana sociala svårigheter undanröjes. Redan det förhållandet att — i enlighet med innevarande riksdags beslut — familjebostadsbidrag fortsättningsvis kan utgå även i fråga om lägenheter byggda före 1942 är ägnat att avsevärt förbättra de inkomstsvaga barnfamiljernas ställning vid hyresregleringens avveckling.

Hyresregleringen innehåller också ett *besittningsskydd*. Man har befarat att hyresgästens trygghet i hyresförhållandet minskas väsentligt om regleringen avvecklas. Till detta kan sägas att den s. k. besittningsskyddslagen träder i kraft när hyresregleringslagen upphör att gälla. Den lagen är visserligen provisorisk, men den kommer att ersättas med en reviderad hyreslag som också den kommer att ge ett fullgott besittningsskydd. Det av hyreslagskommittén 1961 avlämnade betänkandet »Reviderad hyreslag» håller — som nämns i propositionen — för närvarande på att behandlas i justitiedepartementet. Det är angeläget att detta arbete påskyndas. I detta sammanhang skall man heller inte glömma bort organisationerna på hyresmarknaden. Man bör kunna räkna med att dessa gemensamt kom-

mer att verka för en tillfredsställande utveckling av förhållandena på hyresmarknaden när denna blir fri.

Sammanfattning

Vi vill slutligen sammanfatta de viktigaste anledningarna till att hyresregleringen bör avvecklas. En fri hyresmarknad medför:

1. Större rörlighet på arbetsmarknaden.
2. En bättre hushållning med de knappa kapitaltillgångarna både när det gäller bostadsproduktionens inriktning och i fråga om förnyelsen av det äldre beståndet.
3. Möjlighet för yngre och nytillkommande hushåll att skaffa sig en egen lägenhet, en bättre lägenhet eller en billigare lägenhet på samma villkor som den äldre generationen som det nuvarande systemet favoriserar.
4. Möjlighet och intresse för barnfamiljerna att skaffa sig större bostäder och därigenom förutsättningar för en aktiv, familjevänlig bostadspolitik.
5. Möjlighet att utnyttja bostadsbeståndet mera effektivt.
6. Skärpt konkurrens mellan fastighetsägarna och byggherrarna om hyresgästerna och därmed intresse av att planera bostadsbyggandet bättre och underhålla bostäderna bättre m. m.

I proposition nr 138 föreslås, att hyresregleringslagen, lagen om kontroll av upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt m. m., lagen om rätt i vissa fall för hyresgäst till nytt hyresavtal samt lagen med särskilda bestämmelser om makars gemensamma bostad skall erhålla förlängd giltighet t. o. m. utgången av år 1965. Enligt vår uppfattning skulle detta kunna innebära ett uppskov med den successiva avveckling av regleringen på hyresområdet som vi finner önskvärd och motiverad. Varje sådant uppskov finner vi olyckligt från de synpunkter vi ovan anför. Vi föreslår, att förlängningen endast skall avse ett år. Det bör vara möjligt att senast inom ett år färdigställa den utredning som är avsedd att igångsättas rörande ändrade grunder för hyressättningen. Det torde då vara olämpligt att binda regleringen för så lång tid som avses i propositionen.

Åberopande det anförda hemställer vi,

att riksdagen måtte

1) i skrivelse till Kungl. Maj:t giva tillkänna vad i motionen anförts rörande en successiv avveckling av hyresregleringen;

2) antaga

a) det vid proposition nr 138 fogade förslaget till lag angående ändrad lydelse av 3 och 4 §§ lagen den 19 juni 1942 (nr 429) om hyresreglering m. m., så ock om fortsatt giltighet av samma lag, med den ändring att ingressen erhåller följande lydelse:

Härigenom förordnas, dels att 3 och 4 §§ lagen den 19 juni 1942 om hyresreglering m. m. skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives, dels ock att samma lag, vilken enligt lag den 2 juni 1961 (nr 213) gäller

till och med den 31 december 1963, skall äga fortsatta giltighet till och med den 31 december 1964.

b) följande

Förslag

till

Lag

angående fortsatt giltighet av lagen den 19 juni 1942 (nr 430) om kontroll av upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt m. m.

Härigenom förordnas, att lagen den 19 juni 1942 om kontroll av upplåtelse och överlåtelse av bostadsrätt m. m., vilken enligt lag den 2 juni 1961 (nr 214) gäller till och med den 31 december 1963, skall äga fortsatt giltighet till och med den 31 december 1964.

c) följande

Förslag

till

Lag

angående fortsatt giltighet av lagen den 7 december 1956 (nr 568) om rätt i vissa fall för hyresgäst till nytt hyresavtal

Härigenom förordnas, att lagen den 7 december 1956 om rätt i vissa fall för hyresgäst till nytt hyresavtal, vilken enligt lag den 2 juni 1961 (nr 215) gäller till och med den 31 december 1963, skall äga fortsatt giltighet till och med den 31 december 1964.

d) följande

Förslag

till

Lag

angående fortsatt giltighet av lagen den 15 maj 1959 (nr 157) med särskilda bestämmelser om makars gemensamma bostad

Härigenom förordnas, att lagen den 15 maj 1959 med särskilda bestämmelser om makars gemensamma bostad, vilken enligt lag den 2 juni 1961 (nr 216) gäller till och med den 31 december 1963, skall äga fortsatt giltighet till och med den 31 december 1964.

Stockholm den 23 april 1963

Gunnar Heckscher

Leif Cassel

Sixten Palm

Rolf Eliasson

Ernst V. Staxäng

Tage Magnusson

Karin Wetterström

Eric Nilsson

Carl Östlund