

Nr 396

Av herr Heckscher m. fl., om åtgärder för att underlätta sanering av äldre byggnadsbestånd.

(Lika lydande med motion nr 330 i Första kammaren)

Alla är i dag medvetna om behovet av att rusta upp det äldre bostadsbeståndet. År 1960 fanns det i de svenska städerna och köpingarna sammanlagt ca 1,6 milj. lägenheter. Av dessa var närmare $\frac{1}{2}$ milj. byggda år 1930 eller tidigare. Omkring $\frac{1}{3}$ av lägenheterna saknade bad eller duschrum, i $\frac{1}{6}$ fanns inte eget WC och i likaledes $\frac{1}{6}$ av lägenheterna fattades centralvärme. På landsbygden är bostädernas utrustning genomsnittligt sett ännu sämre. Därtill kommer att en stor del av bostadsbeståndet är i trängande behov av reparationer. Det gäller inte bara de lägenheter som byggts före kriget utan även de bostäder som uppförts under 1940-talet. För att bostadsstandarden skall kunna höjas snabbt och förslumningsprocessen hejdas är det sålunda nödvändigt att förutsättningar skapas för att bostadshusen skall kunna rustas upp och vidmakthållas vid en god underhållsstandard.

Under senare år har saneringsverksamheten starkt ökat, men den har alltjämt en blygsam omfattning i förhållande till förnyelsebehovet. Dessutom har intresset koncentrerats till rivning och nybyggnad, medan möjligheterna till modernisering eller ombyggnad beaktats i alltför ringa utsträckning. Likväl skulle ombyggnad av hyreshus många gånger kunna utgöra ett bärkraftigt alternativ till totalsanering.

I många fall talar givetvis trafiktekniska skäl och kraven på en god bostadsmiljö för omfattande sanering i ett sammanhang, vilken då måste ske genom rivning och nybyggnad. Men nödvändigheten av och möjligheterna till sanering i stora enheter har väsentligt överdrivits. Även ett till det yttre enhetligt område innehåller vanligen fastigheter som uppförts under väsentligt olika tidsperioder. De ofta betydande skillnaderna i fastigheternas ålder gör att de inte blir saneringsmogna samtidigt. Och även om fastigheterna inom ett kvarter är ungefär lika gamla varierar deras standard inte sällan kraftigt till följd av olika underhåll och omvårdnad. För att saneringen över huvud taget skall bli ekonomiskt möjlig inom rimlig tid blir det således nödvändigt med punktvis sanering av en eller några fastigheter i taget. Här är ombyggnad ofta att föredra framför rivning och nybyggnad.

Detta gäller inte minst ur miljösynpunkt. Det bör uppmärksammas att

många människor värdesätter den slutna, stadsmässiga miljön och husets centrala läge mer än exempelvis goda solförhållanden och grönska. Över hälften av alla svenska hushåll saknar minderåriga barn. För dessa hushåll har närheten av arbetsplatser och serviceanläggningar ofta större betydelse än de kvaliteter dagens stadsplaner i regel kan erbjuda. Väl bevarade och pietetsfullt upprustade äldre stadsmiljöer har därför från såväl samhällets som den enskildes synpunkt starkt berättigande som komplement till de moderna, upplösta stadsplanerna med god anknytning till naturen och möjlighet till differentiering av gång- och körtrafik.

Företagna undersökningar visar också att det som regel inte finns några tekniska hinder att bygga om äldre hus. Detta gäller med undantag för de fastigheter som byggts mellan 1890 och 1910, d.v.s. under Jugendtiden. Dessa har i regel trånga bakgårdar, långt mellan trappuppgångarna, mörka korridorer, svängda båglinjer och krångliga hörnlösningar. Här kan man sällan tillvarata våningsytan bra eller skapa tillfredsställande ljusförhållanden. Men för övriga äldre fastigheter kan man i regel genom försiktig restaurering skapa en fullgod utrustnings- och underhållsstandard med bibehållande av rummets eller lägenheternas ursprungliga, i många fall charmfulla, karaktär.

Med tanke på såväl stadsplanen som bostadsmiljön och de byggnadstekniska förutsättningarna erbjuder sålunda ombyggnad ofta stora fördelar i förhållande till totalsanering. Trots detta rivs ett inte ringa antal fastigheter, som det från både bostadspolitiska och samhällsekonomiska synpunkter skulle ha varit önskvärt att rusta upp. Frågan har uppmärksamats bl.a. av inrikesdepartementet i en den 13 november 1964 dagtecknad promemoria angående igångsättningstillstånd för rivning av byggnad.

Till följd av hyresregleringen förekommer i inte ringa utsträckning rivning dels av fastigheter som i en fri hyresmarknad efter reparation skulle fått bestå i för övrigt oförändrat skick, dels också hus, som vid fri hyresättning i stället skulle ha fått undergå genomgripande standardförbättring genom ombyggnad. En väsentlig orsak härtill är att hyreskalkylen för det efter rivning uppförda nya huset bestämts bl.a. med hänsyn till antingen byggherrens anskaffningskostnader för tomten eller ett aktuellt pris för likvärdiga tomter. Vid ombyggnad — som inte är likvärdig med nybyggnad — fastställs däremot den nya hyran med utgångspunkt från kostnaderna för de genomförda förbättringsåtgärderna. Härvid förbättras givetvis inte avkastningen på det kapital som fastigheten representerat före ombyggnaden, vilket däremot inte sällan kan bli fallet i nybyggnadsalternativet. Samtidigt får inte sällan det kapital som läggs ned i ombyggnaden otillfredsställande förräntning. Detta beror på att den del av ombyggnadskostnaderna som anses motsvara kostnaderna för normalt underhåll av lägenheten inte får påverka den nya hyressättningen annat än i undantagsfall. Det är emellertid mycket svårt för hyresnämnden att avgöra hur stor del

av de totala ombyggnadskostnaderna som skall hänföras till underhåll resp. standardförbättring. Fastighetsägarna blir lätt missgynnade genom hyresnämndernas sätt att uppskatta dessa hypotetiska reparationskostnader i samband med ombyggnad.

Hyresregleringen leder alltså till att en hel del fastigheter — i stället för att rustas upp till fullvärdig bostadsstandard — rivs innan deras byggnadsvärde minskat så mycket att det är befogat att riva. Därmed går ett inte obetydlig kapital till spillo. I den nyssnämnda promemorian föreslog inrikesdepartementet att detta skulle förhindras genom en utvidgning av tillämpningsområdet för 1963 års lag om igångsättningstillstånd för byggnadsarbete. Sedan förslaget remissbehandlats har emellertid departementet den 30 december 1964 meddelat hyresrådet att det föredrog en annan teknisk lösning. Enligt denna skulle hyresrådet "till hyresnämnderna utfärda anvisningar av innebörd, att nämnderna vid prövning av giltighet av uppsägning, som grundas på förestående rivning av fastighet, även skulle beakta huruvida godtagbara skäl föreligger för rivningen i fråga".

Detta betyder att hyresnämnderna nu inte endast skall pröva, om en uppsagd hyresgäst av fastighetsägaren beretts möjlighet att erhålla en likvärdig lägenhet. Nämnderna skall också med tanke på den aktuella situationen på bostadsmarknaden och den sannolika utvecklingen på detta område göra en bedömning av om den berörda fastigheten bör rivras eller ej. De av fastighetsägaren angivna företagsekonomiska kriterierna torde härvid knappast bli utslagsgivande för hyresnämndernas bedömning. I så fall skulle nämligen prövningen vara onödig även från inrikesdepartementets synpunkt. Prövningen av uppsägningens giltighet synes i stället bli beroende i första hand av en bedömning av fastighetens tekniska kvalitet i förhållande till bostadsbeståndet i övrigt samt husets sannolika återstående livslängd. Bedömningen av husets livslängd är i sin tur avhängig av en rad faktorer, som den tekniska utvecklingen i nyproduktionen, bostadsefterfrågans utveckling etc. Det är uppenbart att hyresnämnderna inte besitter den sakkunskap som erfordras för sådana allmänna bostadspolitiska bedömningar.

Redan härigenom föreligger betydande risk för att man helt eliminerar många saneringsåtgärder som på längre sikt kan visa sig väl befogade från samhällsekonomisk och bostadspolitisk synpunkt.

Härtill kommer att hyresnämndernas vidgade befogenheter sannolikt leder till att önskvärda saneringsinitiativ hämmas. Saneringen sker vanligen på så tätt, att en byggnadsföretagare eller annan byggherre förvärvar en fastighet i och för rivning och nybyggnad eller ombyggnad. Först därefter — stundom efter avsevärd tid — blir evakuering av fastigheten för saneringsändamål aktuell. I samband härmed förutsättes hyresnämnden pröva giltigheten av verkställda uppsägningar och sålunda därvid avgöra om fastigheten får rivras eller inte. Under sådana omständigheter kommer byggherren, när ett fastighetsförvärv aktualiseras, alltid att sväva i oviss-

het inför möjligheterna att genomföra den planerade saneringen. Till följd härav kommer många byggnadsföretagare sannolikt att helt enkelt avstå från att förvärva fastigheter i saneringssyfte. Detta gäller inte minst med tanke på att hyresnämndernas praxis och erfarenhet växlar och att nämndernas bedömningsgrunder tid efter annan måste förskjutats med hänsyn till bl.a. förändringar i bostadsmarknadsläget.

De av inrikesdepartementet initierade nya direktiven från hyresrådet till hyresnämnderna kommer sålunda av allt att döma att leda till en minskad saneringsverksamhet. Detta är ytterst allvarligt med tanke inte endast på det inledningsvis antydda saneringsbehovet. Minskad saneringsverksamhet står också i direkt strid mot allmänt accepterade bostadspolitiska strävanden. Redan bostadssociala utredningen underströk i sitt slutbetänkande "Saneringen av stadssamhälle- nas bebyggelse" (SOU 1947:26) behovet av en intensifierad saneringsverksamhet. Också en för bostadsstyrelsen och byggnadsstyrelsen gemensam sakkunnigdelegation påtalade i sitt år 1954 avlämnade betänkande "Saneringsfrågan" (SOU 1954:31) det mycket starkt framträdande saneringsbehovet i stadssamhälle- na. Även om saneringsverksamheten sedan mitten av 1950-talet fått en något större omfattning än tidigare, är som inledningsvis nämnts behovet av förnyelse eller förbättring av det äldre bostadsbeståndet alltjämt mycket påtagligt.

För att skapa förbättrade förutsättningar för ombyggnad av bostadshus — och undvika rivning av fastigheter som under rådande förhållanden på hyresmarknaden är saneringsmogna, men inte skulle vara det vid en fri hyresmarknad — är det nödvändigt att hyresregleringen snabbt avvecklas. Detta är också ofrånkomligt av en rad andra skäl, t.ex. för att undanröja hyressplittringen och få till stånd balans på bostadsmarknaden. Även om våra i andra sammanhang framlagda förslag till avveckling av hyresregleringen genomförs kommer emellertid regleringen att bibehållas i storstadsområdena under de närmaste åren. I avvaktan på att hyresregleringen i dess helhet slopas bör man därför provisoriskt införa avtalsfrihet för fastighetsägare och hyresgäst i fråga om sådan hyreshöjning som kan föranledas av genomförda förbättringsåtgärder. Vid tvist mellan parterna bör ärendet kunna underställas hyresnämnden. Denna bör vid bedömning av skäligheten i den av fastighetsägaren föreslagna hyreshöjningen i första hand utgå från de ombyggda lägenheternas modernitet och belägenhet och göra en jämförelse med standarden och hyror- na i nybyggda hus.

Härigenom blir upprustning av äldre hyreshus inte endast ett stadsplane- mässigt och tekniskt härkraftigt alternativ till rivning och nybyggnad utan också en ekonomiskt attraktiv lösning. Vidare måste givetvis hyresnämnderna återgå till tidigare praxis vid prövning av giltighet av uppsägning. Det bör således inte ifrågakomma att hyresnämnderna vid nyssnämnda prövning skall ta hänsyn till om "godtagbara skäl" för rivningen föreligger eller inte.

Enbart den ovan förordade förändringen i byggnadslagen torde emellertid icke åstadkomma den stimulans till ökad ombyggnad och förbättring av äldre fastigheter som ur både kultur- och miljösynpunkt är önskvärd. Hela den problematik som sammanhänger med ombyggnad och icke rivning av det äldre fastighetsbeståndet bör därför, vid sidan av pågående utredningar angående bostadspolitikens framtida utformning, bli föremål för särskild undersökning. Vi vill därför föreslå att Kungl. Maj:t måtte låta utreda frågan om åtgärder, avsedda att genomföra en sanering av det äldre byggnadsbeståndet genom ombyggnad.

Under återopandande av vad ovan anförts hemställes,

A. att riksdagen måtte

1) i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte låta utreda och framlägga förslag om erforderliga åtgärder för att stimulera och underlätta en sanering av äldre byggnadsbestånd genom ombyggnad;

2) besluta om sådan ändring av hyresregleringslagen att fastighetsägare och hyresgäst erhåller frihet att avtala om sådan hyreshöjning som kan föranledas av i fastigheten genomförda förbättringsåtgärder;

B. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till sådana ändringar i hyreslagstiftningen som erfordras för genomförande av förslaget under A 2).

Stockholm den 26 januari 1965

Gunnar Heckscher

Gösta Bohman

Leif Cassel

Rolf Eliasson

Tage Magnusson

Eric Nilsson

Hans Nordgren

Bo Turesson

Karin Wetterström