

Boverkets remissvar till utredningen Stärkt ställning för hyresgäster SOU 2017:33

Inledning

Boverket tillstyrker utredningens *lagförslag* såvitt avser hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete, kapitel 4.

Boverket avstyrker förslaget om att utöka antalet bostäder till två som får hyras ut inom ramen för de gynnsammare hyressättningsreglerna som gäller för privatpersoners uthyrning av bostäder, kapitel 5. Övriga förslag i kapitel 5 lämnas utan invändningar.

Boverket har inga invändningar till utredningens förslag rörande ingripanden mot misskött förvaltning av hyreshus m.m., hyra av lokaler, eller frågor om substitution. Boverket lämnar heller ingen kommentar till avsnittet om kriminella gruppers användning av hyreslägenheter.

Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete

Som utredningen väl känner till har Boverket tagit fram en vägledning om boendeflytande vid ombyggnad – vilket är ett sätt att mera vardagligt uttrycka hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten. Boverket har den generella synpunkten att det bör framgå att hyresnämnderna kan göra olika bedömningar beroende på de enskilda fallens förutsättningar när det gäller kraven på hur hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten hanteras. Boverket är i grund och botten positivt inställt till de *lagförslag* som utredningen gett men ser problem i föreslagna författningskommentarerna.

Föreslagen 18 e § till hyreslagen

Den uppräkningslista som ges i den föreslagna 18 e § till 12 kap. jordabalken – i fortsättningen kallad hyreslagen – ligger väl i linje med Boverkets ovannämnda

vägledning. Boverket ser ingen nackdel i hur de nio punkterna formulerats. Det väsentliga är hur meddelande enligt 18 e § bedöms av hyresnämnden vid prövningen enligt den förslagna 18 f § till hyreslagen.

Att vid förbättrings- och ändringsarbeten likställa ett större allmännyttigt bostadsföretag eller ett börsnoterat bostadsaktiebolag med en fastighetsägare som har ett eller två hyreshus med ett relativt sett litet antal lägenheter kan inte vara rimligt. T.ex. är de olika förutsättningar ett större bolag har inför och under upphandlingsskedet jämfört med en liten fastighetsägare något som borde stämma till eftertanke vid bedömning av om huruvida meddelandeskyldigheten av något skäl inte skulle anses uppfylld vid prövning enligt 55 a § hyreslagen.

Utredningen resonerar förvisso¹ kring att förutsättningarna är olika för olika stora fastighetsägare. Det framgår däremot inte om utredningen anser att hyresnämnderna bör väga in detta i sina prövningar av de föreslagna 18 e § och 18 f §. Boverket anser att detta borde ha framgått av utredningen och att det då hade varit konsekvent om det hade synts i författningskommentarerna. I annan lagstiftning² finns undantag för småföretagare så företeelsen som sådan är inte främmande för svensk rättsordning.

Föreslagen 18 f § till hyreslagen

Den egentliga kärnan i problematiken kring hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete finns i den förslagna 18 f § till hyreslagen. Syftet med de föreslagna förändringarna kan – åtminstone delvis – uppfattas som en korrigering på grund av att tidigare förändringar som trädde ikraft 2002³ inte tillämpats fullt ut eftersom utredningens slutsats är att 2002 års lagändringar inte har fått avsedd effekt.⁴

Boverket anser att utredningen har en för hög detaljnivå i de författningskommentarer som lämnats till 18 f §. Boverket ser framförallt problem med tankarna kring att vissa procentsatser⁵ ska utlösa krav på differentierade utrustningsnivåer m.m.

Men även att knyta krav på fastighetägaren till eventualiteten av att hyresgäster riskerar hamna under en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen (2001:453)⁶ är olyckligt. Att koppla ihop skälig levnadsnivå med att erbjuda olika upprustningsnivåer innebär att man blandar ihop kommunens bostadsförsörjningsansvar med fastighetsägarens roll som ägare. Kopplingen till den enskilde hyresgästens ekonomi känns främmande, särskilt som man ska utgå från ett objektivt hyresgästintresse.

¹ Se sid. 155

² T.ex. 22 § andra stycket lag (1982:80) om anställningsskydd

³ 1 april 2002, Lag 2002:29 om ändring i jordabalken

⁴ Se sid. 164

⁵ Se sista stycket sid. 432 f

⁶ Se sid. 432

I den uppkomna situationen föreslår därför Boverket att låta de motiv och kommentarer som finns i regeringens proposition 2001/02:41 ”Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor”⁷ och som låg till grund för de ovannämnda förändringarna 2002 även utgöra basen för den propositionstext som kan bli aktuell om regeringen väljer att gå vidare med förslagen. Genom att behålla de föreslagna formuleringarna till 18 f § i kombination med de förarbeten som då togs fram kan de då avsedda effekterna förhoppningsvis uppnås.

En återstående och avgörande punkt är resonemangen kring förändringen från ”inte oskäligt” till ”skäligt” mot hyresgästen att en åtgärd genomförs. Om denna ändring ska genomföras anser Boverket – i likhet med vad som sades under 18 e § – att den insikt som utredningen har kring de olika villkoren som råder för dels olika stora fastighetsägare, dels olika förhållanden i olika delar av Sverige kommer till uttryck även i de kommentarer som eventuellt blir aktuella i en proposition. Allt för att ge hyresnämnderna ett lämpligt utrymme till avvägningar. Det kan, enligt Boverkets mening, inte finnas samma stordrifts- eller skalfördelar för en fastighetsägare som äger en enstaka hyresfastighet med ett relativt litet antal lägenheter som det t.ex. finns för en stor fastighetsägare med flera fastigheter inom ett och samma bostadsområde. Att då ha samma förväntningar på dessa olika typer av fastighetsägare exempelvis rörande olika upprustningsalternativ ter sig inte rimligt. För Boverket är det dessutom uppenbart att i den mån ett bolag äger en enstaka hyresfastighet så måste hänsyn tas till om detta bolag ingår i en koncern av bostadsbolag. Om det är så bör bolaget sannolikt behandlas som en större fastighetsägare.

Slutligen – såvitt avser de konsekvenser som utredningen tar upp kring de föreslagna 18 e § och 18 f § – så har Boverket svårt att avgöra i vilken utsträckning, de i och för sig troliga konsekvenserna, kommer att påverka de olika aktörerna. Men utredningen kommer fram till att de mindre aktörerna påverkas mest av olika upprustningsnivåer⁸. Som Boverket har framfört ovan är aktörernas storlek en viktig aspekt att ta hänsyn till.

Med ovan redovisade reservationer kring vilka förarbeten som borde läggas till grund för hyresnämnderans överväganden samt med kompletterande skrivelser som betonar olika orters och olika stora fastighetsägares olika förutsättningar anser Boverket att själva lagsförslaget ändå – totalt sett – borde innebära en starkt ställning för hyresgäster och kan tillstyrkas.

Privatpersoners uthyrning av bostäder

När den departementspromemoria – som bl.a. innehöll de förslag som sedan kom att bli lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad – gick ut på remiss

⁷ Sid. 23ff samt sid 69-71

⁸ Se sid. 405

var Boverket kritiskt i sitt remissvar.⁹ Vad avser det nu aktuella utredningen har Boverket tre invändningar mot utökningen till två bostäder som får hyras ut med de hyressättningsregler som idag gäller enligt nämnda lag. Invändningarna är i huvudsak desamma som Boverket hade i ovannämnda remissvar.

I stället för att låta lagtexten vara förändrad eller för att godta utredningens förslag vill Boverket föreslå att ett tredje alternativ väljs, nämligen att den aktuella bestämmelsen helt enkelt ändras till ”Om fler än en lägenhet upplåts, gäller lagen endast en av upplåtelseerna.”. Hur denna reglering eventuellt ska införas med hyreslagen är en lagteknisk fråga. Boverket inser att det idag kan uppstå tillämpningsproblem eftersom lagens 1 § klart anger¹⁰ att det är den första bostaden som kan hyras ut till de för hyresvärden (bostadsägaren) gynnsammare villkoren. Så kan t.ex. en person äga en bostad som hyrs ut enligt reglerna i lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad och sedan förvärva ytterligare en som hyrs ut enligt reglerna i hyreslagen. I ett fall då hyresavtalet för den andra bostaden är gällande och den första bostaden avyttras så hamnar frågan om hyressättningen inom det avtalsrättsliga området för den andra lägenheten vilket sannolikt medför att hyran förblir oförändrad. Men vid ett nyförvärv av en tredje bostad så kommer bostad nummer två troligen att anses såsom ”den första upplåtelsen.” i lagens mening och därför kan nyförvärvet – den tredje bostaden – inte hyras ut med de gynnsammare villkoren. Frågan är då om detta är något som den enskilde bostadsägaren bör tänka på då olika beslutsalternativ övervägs eller – såsom utredningen föreslagit – om lagstiftaren ska se det som nödvändigt att underlätta uthyrningen av egen bostad genom en utökning till två bostäder. Det som bör ligga till grund för en sådan utökning är åtminstone en analys av vilka bostadssökande grupper som kommer att gynnas av utökade möjligheter till andrahandsuthyrningar till högre hyra. Det saknas helt – liksom vid behovsanalysen i samband med lagens införande – ett underlag för att bedöma det samhällsbehovet av denna utökning till två bostäder. Dessutom förtjänar det att påpekas att det i dagsläget inte finns någon möjlighet att se hur många bostadsrätter en och samma person innehar. Det går således inte att mäta förekomsten av spekulation vid uthyrning av bostadsrätter. Det går i och för sig enkelt att fastställa hur många ägarlägenheter samt småhus en och samma person äger och på så sätt se om det förekommer spekulation såvitt avser dessa två upplåtelseformer. När utredningen avslutade sitt arbete var Statskontorets rapport ”Åtgärder för att öka uthyrningen av privatbostäder (2017:11)”¹¹ inte färdig. Den publicerades först i slutet av juni 2017 och en slutsats som kan dras är att Statskontoret anser att det råder en allmän brist på djupare kunskap kring andrahandsuthyrning. Att mot denna bakgrund föreslå

⁹ Justitiedepartementets PM remiss dnr Ju2012/3159/LI, Boverkets remissvars dnr 10140-1797/2012

¹⁰ 1 § första stycket, sista meningen: ”Om fler än en lägenhet upplåts, gäller lagen endast den första upplåtelsen.”

¹¹ Statskontoret dnr 2017/29-5. Rapporten var svaret på ett regeringsuppdrag.

en utökning av möjligheterna till att hyra ut mer än en ägd bostad eller bostadsrätt kan därför ifrågasättas.

En annan invändning är att utredningen synes behandla bostadsrätten som om den vore en de facto ägarlägenhet. Av redogörelsen för utredningens arbete¹² framgår det att utredningen varit i kontakt med olika organisationer som företräder bostadsrättsföreningar. Men i likhet med det underlag som presenterades vid införandet av lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad så kan Boverket inte heller nu se att man undersökt hur förslaget påverkar bostadsrättsföreningarna i deras förvaltning. Den tidigare bristen på djupare föreningsrättslig analys får anses ha medfört att bostadsrättslagen (1991:614) senare fick ändras¹³.

En tredje invändning är de farhågor som Boverket gav uttryck för i det ovan nämnda remissvaret kring skapandet av ett alternativ till bruksvärdesystemet. Genom en uppdatering av delar av de data som låg till grund för den av utredningen återopade Boverksrapporten ”Andrahandsmarknaden: hyror, utbud och institutioner, 2015:39” har Boverket på uppdrag av ”Utredningen om åtgärder mot handel med hyreskontrakt (Ju 2017:02)” tittat på utvecklingen såvitt avser andrahandshyror där förstahandskontraktet är ett hyreskontrakt. Detta arbete resulterade i en promemoria¹⁴ som togs fram under första halvan av juli månad 2017. Med ledning av nedanstående indexdiagram avseende Stor-Stockholm kan konstateras att utvecklingen av andrahandshyrorna är oroande jämfört med förstahandshyrorna för hyresrätter sedan lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad trädde ikraft den 1 januari 2013. Och även om indexkurvorna inte avser exakt samma lägenheter¹⁵ kan det dock anses klarlagt att andrahandshyrorna ofta – i strid med bruksvärdesreglerna – vida överstiger förstahandshyrorna. Att denna utveckling skulle dämpas på grund av att antalet ägda bostäder eller bostadsrätter som får hyras ut, till en hyra som täcker schablonmässigt beräknade kapital- och driftkostnader, ökas från en till två är svårt att se. Utredningen har nämligen inte presenterat något underlag som ger anledning att anta att utbudet av egna bostäder som hyrs ut i andra hand kommer att öka på

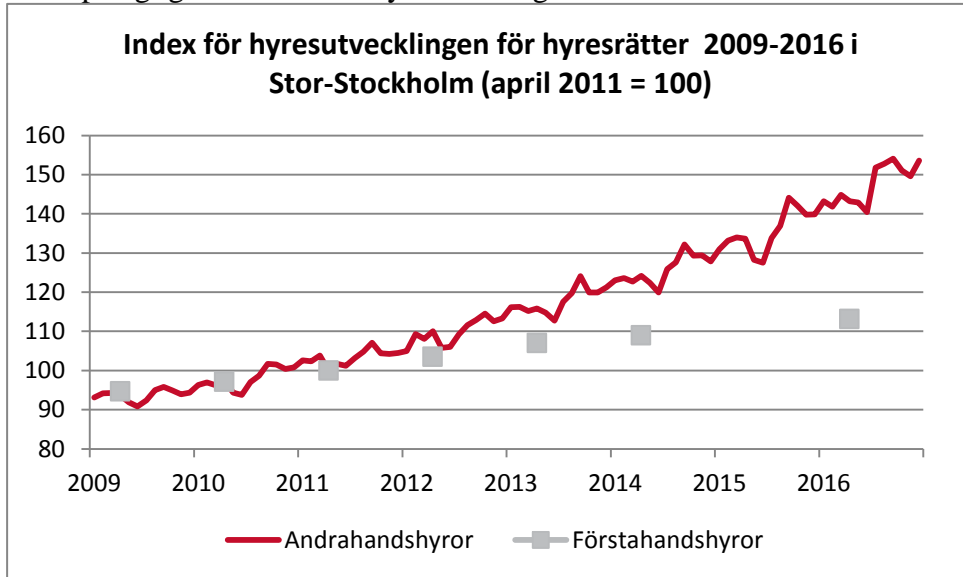
¹² Sid 82

¹³ Denna lagändring trädde ikraft den 2 juli 2014, se civilutskottets betänkande 2013/14:CU29

¹⁴ Boverkets PM: Bostadshyrorna vid andrahandsuthyrning. Boverkets dnr. 577/2017

¹⁵ Andrahandshyrorna baseras på Valueguards urval från annonser annonsajten Blocket medan förstahandshyrorna baseras på urvalsundersökning gjord av SCB. Det är dock samma metod som i boverksrapporten ”Andrahandsmarknaden: hyror, utbud och institutioner, 2015:39”

ett så påtagligt sätt att dessa hyror skulle gå ner.



Källor: SCB; Valueguard. För 2015 saknas statistik för förstahandshyrorna på grund av ett uppehåll i statistikinsamlingen det året.

Av ovannämnda tre anledningar avstyrker Boverket förslaget om att utöka antalet bostäder eller bostadsrätter som ägs av privatperson till hyra som får lov att motsvara kapital- och driftskostnader.

Förslagen såvitt avser andrahandsuthyrning av egen bostad lämnas i övrigt utan invändning.

I detta ärende har stabschefen Susann Bard beslutat. Jurist Assar Lindén har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Mikael Nordström och rättschef Yvonne Svensson deltagit.

Susann Bard
stabschef

Assar Lindén
jurist