

Särskilt yttrande av Lars Matton

Kapitel 4. Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete

Allmänt

Konsultföretaget Ramböll Management Consulting (Ramböll) har av utredaren upphandlats för att upprätta konsekvensutredningen till betänkandet. Experterna i utredningen har inte haft tillgång till den slutliga utformningen av konsekvensutredningen eller författningskommentarerna till betänkandet inför inlämnande av särskilda yttranden. Efter att i ett sent skede av utredningen ha fått en något mer uppdaterad version av betänkandet, har experterna fått möjlighet att under mycket kort tid kontrollera texterna och justera tidigare inlämnade särskilda yttranden. Trots detta kan vissa synpunkter och konstateranden i detta yttrande avse sådant som omformulerats eller fallit bort i det slutliga betänkandet. I den senaste versionen har Rambölls texter i något modifierat skick tagits in som kapitel 9 i betänkandet.

Utredaren har haft i uppdrag att undersöka hur reglerna om hyresgästers inflytande vid förbättrings- och ändringsarbete tillämpas och ta ställning till om hyresgästernas inflytande bör stärkas. Utredarens uppdrag har därutöver varit att särskilt beakta behovet av att hyresgästerna i praktiken har goda möjligheter till inflytande och trygghet i boendet. En utgångspunkt för utredaren har vidare varit att hyresvärdar i egenskap av fastighetsägare ska ha goda förutsättningar att bedriva en långsiktigt rationell och ekonomiskt och miljömässigt hållbar fastighetsförvaltning.

Den sista att-satsen i utgångspunkten, dvs. fastighetsägarens förutsättningar, synes emellertid ha fått stå tillbaka till förmån för hyresgästens inflytande.

Utredaren är av uppfattningen att nuvarande regelsystem inte fungerar och har fokuserat på att så få hyresgäster "får rätt" i hyresnämnden.

Nuvarande regelsystem bygger på en balans mellan fastighetsägarens och hyresgästens ibland motstående intressen. För fastighetsägare är det mycket viktigt att kunna anpassa sina hus till en standard som möter kraven från både nutida och framtida hyresgäster. För hyresgästerna är det i många fall viktigt att hålla nere hyreshöjningarna. När bostäderna renoveras behövs en god balans mellan dessa två intressen. Husen ska stå i många år och en väl genomförd upprustning bidrar till hyresrättens attraktivitet på svensk bostadsmarknad. Mot denna bakgrund är det oroväckande att utredarens förslag gör att intressebalansen tippar över ända och fastighetsägare fräntas möjligheten att ta ansvar för de egna fastigheterna.

Utredaren hävdar att det inte är tillfredsställande att så många ombyggnadsprojekt förs till hyresnämnd trots att det aldrig blir annat resultat än att fastighetsägaren får rätt att genomföra åtgärder. Utredaren lutar sig mot en redogörelse för praxis som anger att landets hyresnämnder under drygt 12 år har avgjort totalt 3 352 ärenden. Om det antalet ställs i relation till alla de renoveringar som genomförs är antalet, relativt sett, inte så stort. Enbart de allmännyttiga bostadsföretagen renoverar för närvarande mellan 15 000 och 18 000 lägenheter per år. Därtill kommer de privata fastighetsägarnas renoveringar. I själva verket är det uppskattningsvis endast någon eller några enstaka procent av alla renoveringar som faktiskt leder till tvist i hyresnämnden.

Utredaren anger vidare att ärendena ska läggas upp fastighetsvis eller per gatuadress och att det därför döljer sig många lägenheter bakom varje ärendenummer. Så sker inte alltid. Beskrivningen är därför tveksam och delvis felaktig. Hyresnämnderna lägger ibland upp ärenden per lägenhet, oavsett om det finns flera lägenheter på samma adress eller har samma fastighetsbeteckning. Detta kan bero på olika rutiner vid olika hyresnämnder eller vara en följd av hur fastighetsägarna valt att utforma sina ansökningar. När en statlig utredare anser att antalet ansökningar är ett stort problem, bör beskrivningen vara korrekt och ordentligt utredd, innan alltför långtgående slutsatser dras.

Även mindre omfattande renoveringar leder ofta till "*en inte obetydlig inverkan på bruksvärdet*", vilken är gränsen för när hyresgästens godkännande eller hyresnämndens tillstånd krävs. I praxis brukar ca 100 kr i hyreshöjning för en lägenhet betraktas som inte obetydlig och oavsett lägenhetens storlek. En av anledningarna till att det förekommer tvister kan vara att vad som anses vara en inte obetydlig inverkan på bruksvärdet är lågt ställt. Det finns fastighetsägare som för säkerhets skull skickar in en ansökan till hyresnämnden. Bakom varje renoveringsprojekt kan finnas många lägenheter. Låt säga att 50 lägenheter ska renoveras i ett projekt. Om en hyresgäst säger nej till åtgärderna eller helt enkelt inte svarar på fastighetsägarens meddelande med begäran om godkännande, vilket inte är ovanligt, måste hyresvärden hänskjuta frågan till hyresnämnden som lägger upp ett ärende. Att det kan finnas 49 hyresgäster i samma projekt som godkänt den standardhöjande renoveringen och är mycket nöjda med att renovering sker, syns inte i statistiken. Utredaren betraktar ändå situationen som otillfredsställande. Det kommer aldrig att gå att skapa ett system där alla hyresgäster kommer att vara nöjda och ha rimliga förväntningar på sin hyresvärd. Det viktiga är inte hur ofta hyresgäster vinner eller förlorar de förhållandevis begränsade antal ärenden som leder till tvist. Det viktiga är förhållandet mellan faktiskt antal genomförda renoveringar och tvistiga ärenden.

Överväganden och förslag

Vid renovering av en äldre lägenhet innebär ett underhåll inte nödvändigtvis endast att fastighetsägaren återställer den funktion som fanns när huset byggdes. Utvecklingen har gått framåt vad avser byggmaterial, byggmetoder, bygglagstiftning, allmän bostadsstandard etc, med följd att hyresvärden, för att kunna genomföra renoveringen, behöver ökade intäkter. Balansen mellan parternas intressen får inte rubbas på ett sätt som omöjliggör att hyresvärdens kalkyl att gå ihop. Några andra pengar än de som kommer från hyresgästernas hyror finns inte att tillgå vid en renovering. Om inte kalkylen går ihop kommer det inte att bli några renoveringar – alldeles oavsett hur förarbeten och lagtexter formuleras.

Det är bra att i viss utsträckning formalisera hur ett meddelande till berörda hyresgäster inför en renovering bör se ut. Utredarens förslag är dock alltför detaljerat. Med detaljstyrning i lagtext finns risk för tvister. Det kan vara så att hyresvärden i ett sent skede får klart för sig att det är tekniskt eller ekonomiskt omöjligt eller på annat sätt orimligt att uppnå alla de åtgärder och hålla de tidplaner som hyresvärden långt tidigare har angett i ett meddelande till hyresgästen. Det är viktigt att ha i åtanke att reglerna ska tillämpas av såväl stora som små fastighetsägare som har olika förutsättningar, erfarenheter och kunskaper. Ett formfel i meddelandet eller ett behov av nödvändiga ändringar som upptäcks under arbetets gång, kan leda till att hyresvärdens ekonomi avseende ombyggnationen allvarligt påverkas då denne kan hamna i den femårskarantän enligt 55 a § hyreslagen för åtgärder som görs utan vederbörligt tillstånd. Denna risk finns även idag, men är mindre därför att det inte ställs så detaljerade krav på meddelandets utformning.

I 18 f § första stycket hyreslagen stadgas att hyresvärdens ansökan ska bifallas om beaktansvärda skäl föreligger och det inte är oskäligt mot hyresgästen att den genomförs. Utredningen föreslår att "inte är oskäligt" ska ändras till "är skälig". Den föreslagna ändringen är inte redaktionell utan högst påtaglig och kommer att tolkas utifrån sin ordalydelse. Den leder till att hyresgästernas inflytande stärks på hyresvärdens bekostnad och rubbar den rådande balansen mellan parternas intressen. Tillsammans med de övriga tre beaktandegrunderna i tredje stycket och det nya fjärde stycket, som innebär att hyresnämnden ska få förena ett beslut att bifalla en ansökan med villkor, kommer hyresvärdens möjligheter till inflytande över sin egendom kraftigt att inskränkas. Ändringarna bör inte genomföras.

Beaktandegrunderna i tredje stycket innebär att vid bedömning enligt första stycket av om en åtgärd ska anses skälig mot hyresgästen särskilt ska beaktas:

1. om hyresgästen har kunnat påverka åtgärdens utformning och omfattning i skälig utsträckning,
2. om åtgärden är rimlig mot bakgrund av den hyreshöjning som kan antas följa med åtgärden eller
3. om ombyggnadsprocessen i övrigt genomförs i överensstämmelse med god sed i hyresförhållanden

Kommentar till beaktandegrund 1

Förslaget bör inte genomföras.

I uppgiften om i vilken utsträckning hyresgästen kan påverka utformningen och omfattningen av en åtgärd finns ett problem. Utredarens uppfattning tycks vara att en hyresgäst alltid ska kunna påverka en åtgärds utformning. Hyresgästen ska alltså kunna åstadkomma en faktisk förändring genom att inte acceptera den åtgärd hyresvärdens bestämt sig för – trots att hyresgästen inte kan förväntas ha tillräckliga kunskaper i byggnadsteknik, ekonomi, långsiktig fastighetsförvaltning m.m., till gagn för fastighetsägare och hyresgäster som kommer att bo i lägenheterna under kanske 40-50 år framåt. Det är inte rimligt att en hyresgäst som när som helst kan lämna sin lägenhet med tre månaders uppsägning ska ha ett så stort inflytande. Hyresgästen har inget ekonomiskt eller tekniskt ansvar för åtgärderna. Hyresgästen behöver heller inte ta något ansvar för andra befintliga eller kommande hyresgästers förväntningar på en renoverad lägenhet. Det är heller inte rimligt att hyresnämnden eller i förlängningen Svea hovrätt ska ha ett så stort inflytande över fastighetsägarens egendom.

Många gånger kan det vara bra att hyresgäster kan erbjudas olika upprustningsnivåer, t.ex. i ett frivilligt samrådsförfarande. Fastighetsägaren ska dock inte alltid behöva erbjuda olika upprustningsnivåer. Förhållandena och fastighetsägarna är alltför olika. På det sätt texterna i kapitel 4 och i författningskommentaren är formulerade kommer en lagändring i praktiken - även om det inte uttryckligen anges i lagtext - innebära ett krav på att fastighetsägaren ska erbjuda olika ombyggnadsnivåer.

Kommentar till beaktandegrund 2

Förslaget bör inte genomföras.

Denna grund har visat sig svår att tillämpa redan i nuvarande system, eftersom hyran för en lägenhet bestäms enligt ett annat regelverk. Hyran förhandlas vanligen i kollektiva förhandlingar inom ramen för en förhandlingsordning eller beslutas individuellt vid bruksvärdesprövningar i hyresnämnder och Svea hovrätt. Det är svårt att ha en särskild bedömning av hyreshöjningen och en för vad som är en skälig hyra. Den hyra som gällt tidigare kan vara låg av olika skäl. Standarden på lägenheterna kan

vara låg, det kan vara länge sedan renovering genomfördes, hyran kan ha bestämts till en nivå för länge sedan då andra förutsättningar för finansiering gällde, hyresvärden kan ha haft svårt att nå framgång i tidigare hyresförhandlingar etc. Det finns inte ett gemensamt golv på bruksvärdesnivå för alla idag gällande hyror. I själva verket är det ytterst få lägenheter som är bruksvärdesprövade. Genom regler som enbart tar hänsyn till själva höjningen kommer eventuella följdfejl att fortplanta sig i hyressättningen efter en renovering. Förslaget riskerar dessutom att störa eller skada kollektivt förhandlade överenskommelser om systematisk hyressättning.

Enligt författningskommentarerna föreslås att det ska krävas att fastighetsägaren presenterar olika upprustningsnivåer om hyreshöjningarna förväntas bli över 25 procent. Är hyreshöjningen på begärda nivåer omkring 50 procent och över, bör hyresvärden för att ha möjligheter att få bifall till ansökan - enligt förslaget - alltid erbjuda flera upprustningsnivåer, s.k. trappning av hyran, och en omfattande samrådsprocess med möjlighet till inflytande eller medbestämmande i prissättande frågor för hyresgästerna. Förslaget innebär i praktiken ett veto för hyresgästerna att bestämma över om renovering ska ske eller ej. Det är oacceptabelt. I författningskommentaren anger utredaren att en åtgärd som genererar en begärd hyra där man kan räkna med att hyresgäster riskerar att hamna under en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen (2001:453) alltid bör ha föregåtts av aktiva och motverkande insatser från hyresvärdens sida för att hindra denna situation. Förslaget är orimligt och lägger ansvar på fastighetsägaren som rätteligen tillhör det allmänna. Det är för övrigt mycket främmande för allmännyttiga bostadsföretag att dela in hyresgäster i olika inkomstkategorier. Det har t.ex. under lång tid rått politisk enighet om att ett system med social housing, som är vanligt i andra länder, inte är önskvärt i Sverige.

Vidare ska ett erbjudande om frivillig trappning av hyran vara en del i bedömningen i punkt 2. Det är ologiskt, när trappning är något som en hyresgäst i ett enskilt fall ska kunna begära enligt 55 § hyreslagen.

Kommentar till beaktandegrund 3

Förslaget bör inte genomföras.

Det pågår sedan en tid diskussioner om gemensamma riktlinjer för samrådsavtal avseende renovering m.m. mellan SABO, Fastighetsägarna och Hyresgästföreningen. Grundinställningen från SABOs sida är att det är bra att det finns samrådsavtal, i vart fall vid lite större renoveringar och så länge avtalet på ett rimligt sätt speglar balansen mellan parternas intressen utan onödig byråkrati och veton. Det är dock mindre lyckat på det sätt som utredaren gör, hänvisa till de ännu inte existerade riktlinjerna och genom hänvisning till "*god sed i hyresförhållanden*" låta dessa vara en del i den föreslagna lagstiftningen. Det är rättsosäkert för hyresvärdar som står inför stora renoveringar. Under utredningens gång har vi från SABO och Fastighetsägarna kritiserat de av Hyresgästföreningen många gånger ensidigt formulerade samrådsavtal som fastighetsägare i vissa fall känt sig tvingade att skriva under. Vi har varit tydliga med att sådana inte bör vara norm för god sed i hyresförhållande. Därför är det med stor förvåning som vi i utredningens elfte timme kan konstatera att utredaren har ändrat i texten under kapitel 4.8.5 och 9.4.4. och anger att denna goda sed ska hämtas, inte bara från partssammansatta riktlinjer och Boverkets vägledning, utan även från "*tidigare tecknade ramavtal*". Det är oacceptabelt. När dessa s.k. ramavtal tecknades kunde parterna inte förutse att dess innehåll skulle ligga till grund för ny lagstiftning.

Kommentar till förslaget om hyresnämnden ska kunna förena ett godkännande med villkor

Förslaget bör inte genomföras.

Utredaren förslår ett nytt sista stycke i 18 f § hyreslagen innebärande en möjlighet för hyresnämnden att förena sitt bifall till tillstånd med villkor. Här öppnas upp för hyresnämnderna att införa villkor, utan att med nödvändighet ha det helhetsperspektiv fastighetsägaren måste ha på en kommande renovering. De allmännyttiga bostadsföretagen omfattas av lagen om offentlig upphandling. Entreprenadavtal m.m. kan ha tecknats på ett tidigt stadium, ramupphandlingar av typmodeller för badrum, kök etc. kan ha skett. Det kan därmed vara svårt och bli kostsamt att uppfylla eventuella villkor som tillkommer sent i processen. Med den lagtext som föreslås finns även risk att hyresnämnden fattar beslut om hyresvillkoren, t.ex. sätter ett tak för hur stor en hyreshöjning får vara. I förslagen anges att hyresnämndens möjligheter att förena ett tillstånd med villkor ”i första hand” ska ta hänsyn till om det finns subjektivt intresse hos en enskild hyresgäst. Lagtexten är dock öppen för tolkningar och lämnar öppet för hyresnämnden att ställa villkor i andra, tredje hand osv.

Utökad trappningsregel

Bruksvärdessystemet är grunden för hyressättning för bostadslägenheter i Sverige. Som skydd för att hyreshöjningar får ett alltför snabbt genomslag finns även en trappningsregel. En trappningsregel fyller en viktig funktion. Den bör möjligen ha en jämnare upptrappning än vad dagens praxis har gett upphov till. Även om trappningsregeln i sig kan vara ett bra verktyg i samband med stora renoveringar leder kombinationen med övriga förslag till förändringar i 18 f § hyreslagen till att balansen mellan parternas intressen rubbas på ett sätt som lägger ytterligare sten på börda för fastighetsägaren.

Förslagen kan medföra att trappning blir mer vanligt förekommande. Det är viktigt att trappningsregeln alljämt behåller karaktären av en undantagsregel för enskilda hyresgäster och att den tillämpas med restriktivitet.

Konsekvensanalysen

Enligt Ramböll förväntas förslagen medföra långtgående konsekvenser för såväl fastighetsägarna och fastighetsmarknaden i stort, som för sittande hyresgäster och deras ställning. De förutspådda nackdelarna för fastighetsägarna är omfattande. De kan huvudsakligen sammanfattas enligt följande:

- att investeringsrisker och osäkerhet kring avkastning ökar på kort sikt,
- att fastighetsvärden på hyresbestånd kommer att sjunka proportionerligt mot behoven av underhåll,
- att hyresrätten som upplåtelseform blir mindre ekonomiskt attraktiv att köpa, äga och förvalta för vissa typer av företag, och kan förväntas ge en dämpande effekt på fastighetsvärdena på marknaden, särskilt bland de fastigheter som bedöms stå under renoveringsbehov,
- att fastighetsägare får lägre intäkter vid försäljning av allmännyttan,
- att mer renovering kommer att ske av friställda lägenheter,
- att renoveringar och underhållsarbeten kommer att senareläggas,
- att ombildning till bostadsrätter kommer att ske i större utsträckning,
- att renoveringskostnader förväntas öka till följd av ökade transaktionskostnader,
- att den tillåtna hyreshöjningen sänks,
- att det blir mindre attraktivt att tillämpa en strategi om att köpa, renovera och sälja hyresfastigheter,
- att det inte kan uteslutas att den förväntat dämpande effekten på fastighetspriserna kan ge en dämpande effekt på kommunernas nyproduktion,
- att med hänvisning till förra punkten, även nyproduktion av hyresrätter minskar,

- samt att det inte kan uteslutas att lagändringen gör det mer attraktivt för fastighetsägare med fastigheter med mycket omfattande behov av underhåll och renoveringar (där är efterfrågan är låg) att riva och bygga nytt.

Om Rambölls farhågor slår in kommer förslagen att leda till problem och slå särskilt hårt mot de allmännyttiga bostadsföretagen, som idag framgångsrikt arbetar med att erbjuda boinflytande och inflytande vid renoveringar inom ramen för dagens system. Det är anmärkningsvärt att utredaren väljer att gå fram med förslagen, trots insikten för de allvarliga konsekvenser det får för fastighetsägarna, i synnerhet de allmännyttiga bostadsföretagen med stora renoveringsbehov.

Blir förutsättningarna för ogynnsamma att äga bostadsfastigheter kommer de privata fastighetsägarna rimligen att satsa sina pengar på annat. De allmännyttiga bostadsföretagen däremot har som huvudregel inte möjlighet att byta strategi. De är geografiskt begränsade till den egna kommunen och behövs som ett verktyg för kommunens bostadsförsörjningsansvar.

Kapitel 5. Privatpersoners uthyrning av bostäder m.m.

Regler för privatpersoners uthyrning bör vara enkla och förutsägbara. Hyreslagen betraktas av många som svår att läsa och ta till sig. Enskilda bostadsrättsinnehavare eller villaägare och deras hyresgäster är bättre betjänta av en relativt kort lättförståelig lag där de viktigaste reglerna är samlade än att det tillförs nya punkter i hyreslagen.

Det är olämpligt att hyresgästen får ett besittningsskydd oavsett om det sker omedelbart som i vissa fall eller efter två år. Även om besittningsskyddet är svagare än vid vanlig uthyrning, kan införandet av ett besittningsskydd i privatuthyrningsreglerna komma att hämma uthyrning av privatbostäder. För många är vetskapen om att det finns en risk - om än liten - att inte lyckas bli av med sin hyresgäst, mer skrämmande än att inte kunna ta ut en hög hyra. Vidare bör det vara möjligt att hyra ut en lägenhet på bestämd tid, t.ex. två år, utan att som hyresvärd behöva göra en uppsägning. Hyresgästen bör vara skyldig att flytta vid hyrestidens utgång.

Genom ändring av 45 § hyreslagen tas den generella regeln bort om att en hyresgäst som hyr en lägenhet i andra hand inte har något besittningsskydd förrän efter två år. Det sker genom en distinktion mellan affärsmässigt bedriven uthyrningsverksamhet och annan verksamhet. Denna ändring går långt utöver att ändra regler till följd av förslaget om att privatuthyrningslagen ska slopas.

Regelförändringen innebär t.ex. att hyresgäster på s.k. sociala kontrakt kommer att få besittningsskydd omedelbart, i vart fall i de fall där lägenheten inte hyrts tillsammans med minst två ytterligare lägenheter. Den vanligaste formen av s.k. socialt kontrakt inom allmännyttan är att det allmännyttiga bostadsbolaget hyr ut en lägenhet i första hand till kommunen (vanligen socialförvaltningen), som sedan hyr ut lägenheten till den person som bor i lägenheten. Många gånger varar inte dessa avtal mer än två år. Även privata fastighetsbolag hyr ut på detta sätt till kommuner. Förslaget riskerar att ändra förutsättningarna för sociala kontrakt. För kommunernas del kommer förslaget att innebära att ansökningar om avstående från besittningsskydd kommer att krävas i alla dessa fall. Förslaget bör inte genomföras.

Kap 8. Substitution

Utredningens förslag att 32 § andra stycket hyreslagen, den s.k. semesterparagrafen, ska upphöra är bra. Även förslaget att rätten till överlåtelse av hyresrätten tillsammans med verksamheten för hyresgäster som bedriver förvärvsverksamhet i lägenheter ska kvarstå enligt vad som gäller enligt nuvarande 36 § hyreslagen är bra. Det bör däremot inte införas en rätt till överlåtelse av hyresrätten till

hyresgäster som inte driver förvärvsverksamhet. Hyresnämnderna bör inte ges möjlighet att ge tillstånd till denna typ av överlåtelser. Det finns inga skäl till att utvidga rätten till överlåtelse av lokalhyreskontrakt för ideella föreningar eller privatpersoner som hyr en lokal. Några starka skäl i den riktningen har inte kommit fram under utredningens gång. Utgångspunkten måste vara att hyresvärderna har rätt att välja vem han eller hon ska hyra ut till. En utvidgning av överlåtelsemöjligheterna riskerar att leda till ett större antal tvister, helt i onödan. Hyresgäster kan komma att vilja betrakta sin verksamhet i lokalen som *"icke förvärvsverksamhet"*. Eftersom det inte föreslås något krav på identitet mellan den verksamhet som bedrivs och den verksamhet som förvärvaren avser att bedriva i lokalen, blir det i praktiken möjligt med handel med hyreskontrakt. Det är inte ovanligt att det ändamål för vilken lokalen hyrts ut är tämligen vagt formulerat. Det kan t.ex. stå *"föreningsverksamhet"* eller dylikt i hyreskontraktet. Det är ett mycket vitt begrepp, vilket kan få till följd att en hyresvärd riskerar att få in vilken hyresgäst som helst så länge denne kan betala hyran. I alla fall så länge hyresgästen inte bedriver förvärvsverksamhet. Det kan finnas starka skäl för fastighetsägaren att slippa få in t.ex. vissa motorcykelklubbar i sina lokaler.