

JU2017/03853/L1

2017-08-23

Justitiedepartementet
Enheten för fastighetsrätt och associationsrätt

Stärkt ställning för hyresgäster, SOU 2017:33
Pensionärernas Riksorganisation, PRO, har fått möjlighet att lämna ett remissyttrande på Hyresgästutredningens slutbetänkande och begränsar yttrandet till de delar som kan ha störst betydelse för PRO:s medlemmar: inflytande för hyresgäster och privatpersoners uthyrning av bostäder.

Pensionärers boende: en bakgrund

Boende i hyresrätt betalar i allmänhet en större andel av sin inkomst för bostaden än boende i övriga upplåtelseformer. Det beror dels på att kostnaden för hyresrätter ofta är högre, men också på att de som bor i hyresrätt har lägre inkomster. Det gäller i högsta grad äldre personer och framförallt de som är ensamma i hushållet.

För ensamstående äldre utgör bostadskostnaden en mycket stor andel av den disponibla inkomsten, drygt 41 procent i genomsnitt för kvinnor och 36 procent för män (SCB). För den gruppen innebär även relativt moderata hyreshöjningar på 5-10 procent ett stort håll i plånboken och svårigheter att få ekonomin att gå i hop. Det beror bland annat på att taket för högsta bostadskostnad i bostadstillägget inte har höjts på tio år och därför inte följt med när hyrorna har höjts. Detta tak är 5 000 kronor per månad och på allt fler håll i landet är hyrorna högre redan före renovering och hyreshöjning.

Bostadsbristen, som nu råder i 255 av landets kommuner, gör dessutom att det sällan finns några möjligheter att själv kunna påverka sin boendekostnad genom att flytta till en billigare lägenhet.

En majoritet av pensionärerna bor dock i egen villa. Med alla lån amorterade är det en billig boendeform i de flesta fall under förutsättning att det inte finns allt för stora behov av renoveringar. Så långt är allt frid och fröjd. Problemen uppstår när det börjar finnas behov av ett boende som är mer tillgängligt, vilket brukar betyda en lägenhet i ett flerbostadshus i en stad eller centralort. Oavsett om det är en bostadsrätt eller hyresrätt blir boendekostnaden

oftast mycket högre. Om hyresnivåerna blir allt för höga kan det innebära inlåsnings effekter eftersom många äldre inte har råd att byta bostad.

Tillgång till ändamålsenliga bostäder för en rimlig kostnad, d.v.s. en kostnad som även en ensamstående pensionär med garantipension kan klara av kan innebära positiva effekter både för individer och samhälle, exempelvis genom att minska social isolering, begränsa kostnaderna för hemtjänst och främja rörlighet på bostadsmarknaden.

Hyresgästinflytande vid förbättrings och ändringsarbete

Antalet renoveringar av hyreshus har ökat under senare år. Till viss del förklaras det av att det är miljonprogrammet som rustas upp, men det beror också på att marknaden för hyresfastigheter har förändrats. Vinsterna i tas inte ut via hyran i lika stor utsträckning som tidigare utan genom värdeökningar. Här är standardhöjande renoveringar en del av affärsmodellen (Erik Elmgren, Margareta Björkvald, Pär Svanberg: *Nyproduktion och renoveringar av hyresrätter - en för lönsam affär?*, Hyresgästföreningens rapport 2017).

Men även inom allmännyttan bostadsföretagen finns en medveten strategi att genomföra standardhöjande renoveringar som ett led i att agera affärsmässigt, öka marknadsanpassningen och "höja områdets status" för att locka nya kundgrupper där nya kundgrupper helt enkelt är de som har högre inkomster (*Hem för miljoner. Förutsättningar för upprustning av rekordårens bostäder*, SABO 2009).

Boverkets analys av flyttningsmönster i samband med omfattande renovering, som refereras i betänkandet, visar att renoveringarna leder till att fler flyttar och att det särskilt gäller låginkomsttagare. Flyttingarna leder också till att den socioekonomiska segregationen ökar.

Den lagändring som genomfördes 2002 tycks inte haft någon reell betydelse. Den syftade till att hyresgäster skulle få större inflytande över renoveringar och att bland annat hyresgästernas intresse av en lägre hyra skulle beaktas. Karin Wetterberg har undersökt praxis i hyresnämnd och hovrätt och visar att det sedan 2002 visserligen är vanligt att hyreshöjningar beaktas i slutna beslut, men inte i något fall, vare sig i hyresnämnd eller hovrätt, har hyreshöjningen ansetts vara oskälig. Hyresvärdarna har beviljats tillstånd att utföra de förbättrings- och ändringsåtgärder de ansökt om. (Wetterberg, Karin: *Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten. En lucka i besittningsskyddet?*, Examensarbete i civilrätt, Juridiska institutionen, Uppsala universitet 2016.)

Både löner och kapitalinkomster har ökat för stora grupper under de senaste decennierna, vilket bland annat har inneburit höjd boendestandard. Samtidigt finns det stora grupper som inte har haft samma gynnsamma utveckling av sin ekonomi. Den fattigaste tiondelen har endast ökat sin disponibla inkomst med 25 procent mellan 1991 och 2015. För decilgrupp 2 har inkomsterna ökat med 35 procent. Det ska jämföras med genomsnittliga inkomstökningen som är drygt 70 procent. Under samma period har konsumentprisindex, KPI, ökat med 38 procent medan kvadratmeterhyran för hyreslägenheter har ökat med 140 procent.

Utifrån den statistiken är det tydligt

Innehåll i meddelande om ombyggnation

PRO ställer sig bakom förslaget att hyresgästerna ska ha rätt till tydligare information inför planerade renoveringar och ombyggnationer med ett tillägg. Till skillnad från utredningen anser vi att det även ska finnas information om hyresnivåer efter renoveringen även i de fall hyran inte är färdigförhandlad. Hyresvärden bör då vara skyldig att informera om tänkt hyra.

Tidsfrist för ansökan hos hyresnämnd

PRO avstyrker förslaget om att förlänga tidsfristen för när en hyresvärd får ansöka om tillstånd att genomföra åtgärderna hos hyresnämnden. Om oenighet råder är det troligt att det blir känt på ett tidigt stadium. Det finns inget underlag i betänkandet som visar att fler förhandlingar kommer att slutföras vid en förlängd tidsfrist. Det dröjer också innan ärendet kommer upp i hyresnämnden och under den tiden finns inget hinder att fortsätta förhandla och heller inget hinder att komma överens.

Ur hyresgästens perspektiv är det snarare så att det är bra om processen blir snabbare eftersom det för många innebär en stress och stor oro att inte veta vad som ska hända med boendet och vad hyra blir. När hyresvärden gör en ansöka om tillstånd innebär det ett konkret steg i processen och det är också tydligt vilka delar det råder oenighet om. Det talar för att tidsfristen kanske borde bli kortare eller helt tas bort.

Samråd och god sed

PRO delar utredningens bedömning att det inte ska lagregleras om samråd. En samrådsprocess bygger på förtroende och fungerar därför bäst på frivillig basis. Att göra det till ett krav kan också ge hyresgäster intryck att de har större inflytande än vad som är fallet.

Skälighetsbedömningen

PRO tillstyrker förslaget om förändring av skälighetsbedömningen som ska göras vid tillståndsprövningen i hyresnämnden: att tillstånd till en åtgärd endast ska lämnas om det är *skäligt* att den genomförs; att det införs bedömningsgrunder som gör det tydligt vilka omständigheter som måste beaktas av hyresnämnden samt att hyresnämnden kan fatta beslut med villkor.

Att det läggs större ansvar på fastighetsägaren att påvisa skäligheten i åtgärderna kommer förhoppningsvis innebära att hyresgästernas intressen kommer mer i förgrunden vid hyresnämndens bedömning. Likaså att det också blir tydligt att det alltid ska tas hänsyn till vissa saker, t.ex. om åtgärder är rimliga i förhållande till den hyreshöjning de medför.

En följd av tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen är att i princip ingen hyreshöjning bedöms vara så hög att den är oskälig. Det är därför positivt att det även anges nivåer för hyreshöjningar när fastighetsägaren borde eller ska erbjuda olika upprustningsalternativ (25 respektive 50 procents ökning av hyran). Dock är även de

nivåerna väldigt höga i förhållande till de inkomster som stora grupper har exempelvis många pensionärer.

För en ensamstående kvinna med genomsnittlig pension och en genomsnittlig hyra kan en 25-procentig höjning av hyran innebära att hon bara får 1 000 kronor kvar sedan alla nödvändiga kostnader är betalda enligt Konsumentverkets budgetkalkyl. Då är inte ens kostnader för resor, hemtjänst, hjälpmedel, läkarbesök, läkemedel eller tandvård inräknat.

PRO delar utredningens uppfattning att det är det objektiva hyresgästintresset som ska tas med i hyresnämndens bedömning även i fortsättning. Problemet hittills är att hyresnämnder och hovrätt inte tycks ha ansett att hyresgäster vilja att undvika hyreshöjningar inte är ett objektiva intresse. Med de förslagna lagändringarna där hyreshöjningarna ska tas med i skälighetsbedömningen bör det finnas större utrymme att betrakta viljan att slippa höjningar av hyran som ett objektiva intresse.

PRO ställer sig bakom eller har inga kommentarer till övriga förslag som rör hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete.

Sammanfattningsvis tror PRO att hyresgästernas ställning kan komma att stärkas med förslagen, men att det inte kommer att vara tillräckligt för att Sverige ska uppfylla den europeiska sociala stadgan artikel 31 punkt 3 att vidta åtgärder som syftar till att göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.

Bland annat behövs fler och mer djupgående analyser av de konsekvenser som omfattande renoveringar med efterföljande hyreshöjningar får för hyresgästerna. Boverket bör därför få i uppdrag att fortsätta att göra sådana studier, som fördjupar kunskaperna från deras tidigare studie om flyttmönster vid omfattande renoveringar. Det vi från PRO:s sida särskilt saknar fakta och analyser om är hur äldre människor påverkas - socialt, ekonomiskt, medicinskt o.s.v.

Privatpersoners uthyrning av bostäder m.m.

Andrahandsuthyrning är ingen lösning på bostadsbristen. I valet mellan ett förstahands- och ett andrahandskontrakt torde de allra flesta föredra det förra. Det gäller förmodligen äldre personer i särskilt hög utsträckning. Att öka utbudet på andrahandsmarknaden är därför inget som vi tror gynnar PRO:s medlemmar eller äldre personer.

Generösa regler för privatpersoner att hyra ut bostäder har förmodligen bidragit till en minskad rörlighet på bostadsmarknaden och därmed också ett mindre utbud av bostäder till nackdel bland annat för många äldre som har behov av att flytta till en mer ändamålsenlig bostad.

Visserligen har det blivit lättare att hyra ut sin bostad eller delar av den, men det tycks inte som att utbudet har ökat, vilket tyder på att relativt få människor vill hyra ut. Dels kan det kännas otryggt med en främmande människor i den egna bostaden, dels minskas bostadstillägget för den som har det.

De generösa reglerna vid andrahandsuthyrning kan också ha bidragit till spekulation och ökade priser på framförallt bostadsrätter. Lagstiftningen om skälig hyra vid uthyrning av bostadsrätt utgår från att bostadsrätten är en investering och inte en bostad. Det är med andra ord inte de verkliga kostnaderna som bestämmer vilken hyra som kan tas ut. Hyrorna på andrahandsmarknaden har också stigit mycket kraftigt under senare år och det har blivit mycket lönsamt att köpa bostadsrätter för att hyra ut. Eftersom det samtidigt har införts nya regler som innebär att bostadsrättsföreningar har fått mindre möjligheter att säga nej till andrahandsuthyrning.

De ökande priserna har gjort att pensionärer har svårt att konkurrera på bostadsrättsmarknaden eftersom de dessutom har svårt att få ett bostadslån.

Ytterligare en nackdel som följer med ett ökat antal bostäder som hyrs ut i andra hand är att diskrimineringen på bostadsmarknaden kan komma att öka. Diskrimineringslagen gäller inte den som hyr ut sin egen bostad och det förekommer att hyresgäster väljs bort på grund av etnisk tillhörighet, sexuell läggning, funktionsnedsättning o.s.v. Även åldersdiskriminering förekommer helt öppet t.ex. när det i bostadsannonserna står: "uthyres till ung kvinna".

Regler från privatuthyrningslagen

PRO tillstyrker förslaget att lagen om uthyrning av egen bostad upphör att gälla. Däremot anser PRO att reglerna för hyressättning ska ändras så att det är de faktiska kostnaderna t.ex. för bostadslån som ska ligga till grund för hyran inte ett fiktivt belopp på vad en investering motsvarande värdet för bostaden skulle kunna ge för avkastning. Genom att andrahandsuthyrning subventioneras genom skatteavdraget på 40 000 kronor per år finns det inget motiv att ytterligare gynna den som hyr ut sin ägda bostad.

Tillämpningsområdet för den särskilda hyressättningsmodellen

PRO avstyrker förslaget att ge fysiska personer möjlighet att hyra ut upp till ägda två bostäder åtminstone när det gäller bostadsrätter. Detta för att undvika spekulation på bostadsrättsmarknaden. Även om det är ett relativt litet problem idag kan ännu generösare regler göra att det blir ett större problem ganska snabbt. Det kan också innebära att små bostadsrättsföreningar kan få svårt att hitta ledamöter till styrelsen. Risken ökar också att styrelsen tas över av bostadsrättsinnehavare som inte är bosatta i föreningen, men som då själva kan lämna tillstånd till andrahandsuthyrning.

Bostadsrättsföreningarna bör samtidigt ges bättre möjligheter att kunna kontrollera att köparen av en bostadsrätt inte har ett spekulativt syfte t.ex. genom att kunna få utdrag från ett nationellt bostadsrättsregister om köparen tidigare äger fler bostadsrätter. Styrelsen kan då neka köparen medlemskap i föreningen.

Retroaktiv återbetalning av hyra

PRO tillstyrker förslaget att återinföra möjligheten för andrahandshyresgäster att retroaktivt kunna återfå den del av hyran som överstiger det belopp som hyresnämnden har fastställt. Idag kan hyresgästen bara begära att få hyran fastställd till ett lägre belopp framåt i tiden,

vilket i praktiken har inneburit att hyresvärden säger upp hyresgästen och sedan är fri att skaffa en ny hyresgäst som är villig att betala den tidigare hyran. Om bestämmelsen om retroaktiv återbetalning ska få någon praktisk betydelse måste dock reglerna för hyressättningen förändras enligt PRO:s förslag ovan.

Christina Tallberg
Ordförande
PRO, Pensionärernas Riksorganisation

Anders Thoré
Sakkunnig
PRO, Pensionärernas Riksorganisation