

Kommittédirektiv

Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka i vilken utsträckning hyresvärdar agerar på ett sätt som medför negativa konsekvenser för hyresgäster, närområden eller hyresbostadsmarknaden. Utredaren ska vidare överväga om ett register för hyresbostäder bör införas. Syftet med utredningen är att klargöra vilka åtgärder som behöver vidtas för att skapa ordning och reda på hyresbostadsmarknaden, och därmed förbättra marknadens funktionssätt.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga antalet blockuthyrningar, dvs. hyresavtal som omfattar minst tre bostadslägenheter som hyresgästen ska hyra ut i andra hand, och deras omfattning, samt
- kartlägga och analysera olika sätt att samla in och hålla information om hyresbostäder uppdaterad, bedöma för- och nackdelar med ett register för hyresbostäder och, om det bedöms motiverat, föreslå hur ett sådant register kan utformas.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 oktober 2023.

Uppdraget att kartlägga i vilken utsträckning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt till privatpersoner

Regeringen har i många sammanhang tydligt uttalat att hyresrätten är en viktig boendeform som erbjuder ett flexibelt boende, utan krav på kapital-

insats, samtidigt som hyresvärden har ansvaret för förvaltningen, skötseln och de reparationer som behöver göras. En väl fungerande hyresbostadsmarknad underlättar för t.ex. arbetstagare eller studenter att byta ort för att påbörja en ny anställning eller utbildning. Hyresrätten är således betydelsefull för rörligheten på arbetsmarknaden, och därmed också för den svenska ekonomin (se bl.a. prop. 2018/19:107 s. 19).

En mindre väl fungerande hyresbostadsmarknad ger särskilt kännbara konsekvenser för personer med svag förankring på bostadsmarknaden eller som i övrigt befinner sig i en socioekonomiskt utsatt situation. Det handlar t.ex. om kvinnor som utsätts för våld i en nära relation, personer med missbruk och psykisk ohälsa, utrikes födda samt barnfamiljer som lever i osäkra boendeförhållanden (Socialstyrelsens rapport Hemlöshet 2017 – Omfattning och karaktär).

Lagstiftning som avser hyresbostäder finns i 12 kap. jordabalken och i bostadsförvaltningslagen (1977:792). Reglerna i 12 kap. jordabalken har delvis karaktären av social skyddslagstiftning och har ändrats vid ett flertal tillfällen för att stärka hyresgästernas ställning.

Enligt 12 kap. 55 § jordabalken ska hyresgästen tillförsäkras en hyra som är skälig. Möjligheten att få hyrans skälighet prövad i hyresnämnden och det kollektiva förhandlingssystemet är två viktiga delar av det som brukar benämnas bruksvärdessystemet. Vid en sådan prövning är utgångspunkten att hyran inte ska vara påtagligt högre än hyran i andra jämförbara bostäder för vilka hyran har förhandlats fram kollektivt.

Enligt det hyresrättsliga regelverket ska hyresgästen även tillförsäkras ett reellt besittningsskydd. Ett sådant skydd innebär att hyresgästen som utgångspunkt har rätt till förlängning av hyreskontraktet även om hyresvärden vill säga upp det (12 kap. 46 § jordabalken). Besittningsskyddet kan dock brytas om hyresgästen inte betalar hyran i tid eller på andra sätt missköter sig. Reglerna i 12 kap. jordabalken är som utgångspunkt tvingande och kan inte avtalas bort till hyresgästens nackdel, om det inte uttryckligen anges i lagen. Att hyresgästen ska ha ett reellt besittningsskydd innebär att hyresgästen inte ska kunna tvingas flytta till följd av oskäliga hyreskrav.

Bostadsförvaltningslagen ger hyresnämnden rätt att besluta om ingripande i förvaltningen av en fastighet, om fastighetsägaren brister i sina skyldigheter mot bostadshyresgästerna genom att eftersätta underhållet av fastigheten

eller annars förvalta fastigheten på ett sätt som inte är godtagbart för bostadshyresgästerna (2 § första stycket).

Om uthyrningen av enstaka eller flera bostäder sker genom en mellanhand, t.ex. i form av ett företag, innebär det att den person som faktiskt bor i bostaden inte är förstahandshyresgäst. Andrahandshyresgästen kan dock ha samma rättigheter mot fastighetsägaren som förstahandshyresgästen, om den s.k. bulvanregeln i 7 kap. 31 § jordabalken är tillämplig.

Det förekommer att oseriösa hyresvärdar köper hyresfastigheter med eftersatt underhåll och upplåter lägenheter i dessa till socialt och ekonomiskt utsatta personer eller hushåll. Hyresvärdarna har i dessa fall som affärsidé att rikta sig mot människor som har svårt att få ett boende på den ordinarie bostadsmarknaden, och som inte heller kan ordna detta på något annat sätt. Sådan uthyrning kan, enligt vad som framkommer i Statskontorets rapport Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun – En kartläggning (2020:19), ske som en del av s.k. social dumpning, dvs. att en kommun förmår personer i behov av stödinsatser att flytta till en annan kommun utan att personen själv vill flytta.

Omfattande uthyrning till exempelvis företag, som i sin tur hyr ut lägenheterna under kortare tidsperioder, kan få konsekvenser för såväl bostädernas närområden som för bostadsmarknaden. Vilka effekterna blir i det enskilda fallet beror dels på omfattningen av uthyrningen, dels på vilken inriktning uthyrningen har. Omfattande korttidsuthyrning kan medföra stor omsättning av boende i området. Vidare påverkar förekomsten av s.k. madrassboenden, dvs. när sovplatser till många personer upplåts i en lägenhet, och av olaglig verksamhet i fastigheterna hur ett område uppfattas av såväl de boende som omgivningen.

Det behöver kartläggas i vilken utsträckning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt till privatpersoner

Bostadsbristen skapar incitament för olika aktörer att få tillgång till och tillhandahålla hyresbostäder på andra sätt och i andra former än genom förstahandskontrakt till privatpersoner. Det saknas kännedom om i vilken omfattning sådan uthyrning förekommer, och i vilken utsträckning den innebär att hyran och eventuell annan ersättning för uthyrningen i något led överstiger vad som är skäligt.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken utsträckning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt,
- analysera konsekvenserna för andrahandshyresgästerna i situationer då bostaden hyrs ut i andra hand genom en juridisk person eller en fysisk person som hyr ut flera lägenheter inom ramen för näringsverksamhet,
- analysera i vilken utsträckning uthyrning av bostäder på annat sätt än genom förstahandskontrakt till privatpersoner sker i strid med det hyresrättsliga regelverket, samt vilka konsekvenser sådan uthyrning får för hyresbostadsmarknaden i allmänhet, för sådana bostäders närområden och för utbudet av bostäder som hyrs ut till enskilda personer.

I uppdraget ingår inte att se över de hyresrättsliga reglerna på området.

Uppdraget att kartlägga blockuthyrning och personalbostäder

Om ett hyresavtal omfattar minst tre bostadslägenheter, som hyresgästen ska hyra ut i andra hand, är det fråga om s.k. blockuthyrning (se 12 kap. 1 § sjätte stycket jordabalken). Reglerna om blockuthyrning infördes 1985 och ändrades tio år senare, bl.a. genom att det minsta antalet lägenheter som kan omfattas av ett blockhyresavtal sänktes från tio till tre. Av förarbetena framgår att förhållandena vid blockuthyrning många gånger motiverar en vidare avtalsfrihet mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen, t.ex. av arbetsmarknadsskäl eller för att göra det möjligt för studentbostadsstiftelser att vidareuthyra bostäderna till studenter. Den vidare avtalsfriheten omfattar bl.a. underhåll, indexreglering av hyran, uppsägningstid och villkorsändringar. I dessa och andra frågor ansågs parterna vara mer hjälpta av att tillämpa de delar av 12 kap. jordabalken som gäller för lokaler. Det betonades dock att avtalsfriheten inte fick utvidgas så långt att den påverkar andrahandshyresgästernas rättsställning, vilket skulle kunna bli fallet om det direkta besittningsskyddet skulle kunna avtalas bort vid blockuthyrning (prop. 1983/84:137 s. 111). Det direkta besittningsskyddet medför bl.a. att bruksvärdesreglerna gäller vid hyressättningen.

I propositionen anfördes vidare att möjligheten till blockuthyrning skulle kunna missbrukas av en mindre nogräknad hyresvärd som, i avsikt att undandra sig de tvingande reglerna i 12 kap. jordabalken, i stället för att upplåta lägenheterna direkt skulle kunna upplåta samtliga lägenheter i

fastigheten till någon närstående person (se prop. 1983/84:137 s. 111 och 112). För att motverka sådant agerande infördes ett krav på prövning i hyresnämnden. Prövningen ska främst säkerställa att det finns ett seriöst behov av blockuthyrning, t.ex. för att tillgodose ett lärosätes behov av studentbostäder eller en arbetsgivares behov av personalbostäder (se prop. 1993/94:199 s. 80 och 81).

Vid blockuthyrning får andrahandshyresgästen direkt ett besittningsskydd mot sin hyresvärd, dvs. förstahandshyresgästen (12 kap. 45 § andra stycket jordabalken). Om fastighetsägaren och förstahandshyresgästen kommer överens om att hyresavtalet ska upphöra, har andrahandshyresgästen dock inte någon rätt att bo kvar. I det avseendet är andrahandshyresgästens skydd svagt. Det finns också en risk för att förstahandshyresgästen utnyttjar att andrahandshyresgästen befinner sig i en utsatt situation för att ta ut en oskälig hyra (jfr prop. 1984/85:111 s. 13).

En annan företeelse som har ökat i omfattning är s.k. lägenhetshotell, dvs. att delar av eller hela lägenhetsbeståndet i en byggnad hyrs ut till ett företag. Fastighetsägaren kan hyra ut direkt till företaget, men uthyrningen kan också ske genom en mellanhand. Uthyrningen kan också ske genom blockuthyrning till en part som kan, men inte behöver ha en nära koppling till fastighetsägaren. Det kan också vara en självständig aktör som har tillgång till enstaka eller flera lägenheter från flera olika fastighetsägare och hyr ut dem som exempelvis personalbostäder. Företagen som hyr kan vara beredda att ingå avtal om en högre hyra än en bruksvärdeshyra. Vid blockuthyrning kan parterna också avtala om att hyresgästen inte ska ha rätt att begära ändring av hyresvillkoren under hyrestiden, som kan vara lång.

Den ovan beskrivna utvecklingen kan sägas vara marknadens svar på att underlätta företags rekrytering av personal vid bostadsbrist. Ett sådant system för personalbostäder kan dock utgöra ett hinder för rörligheten på arbetsmarknaden i nästa led, då det är svårt för en anställd att gå vidare till en ny arbetsgivare om den anställde därmed riskerar att förlora sin bostad.

Utredaren ska därför

- kartlägga antalet blockuthyrningar och deras omfattning, under vilka förutsättningar blockuthyrning sker, vilka fastighetsägare som hyr ut bostäder genom blockuthyrning och under vilka villkor sådana bostäder upplåts i nästa led,

- analysera hyresnämndernas praxis om blockhyresavtal,
- kartlägga i vilken utsträckning företag tillhandahåller personalbostäder samt redovisa för- och nackdelar med detta utifrån behovet av rörlighet på arbetsmarknaden på såväl kortare som längre sikt,
- analysera skillnaderna i ekonomiska förutsättningar för blockuthyrning och tillhandahållande av personalbostäder jämfört med förstahandsuthyrning till enskilda personer eller hushåll, t.ex. när det gäller hyresättning, och
- analysera vilka konsekvenser användningen av blockuthyrning och personalbostäder får för hyresbostadsmarknaden i allmänhet och för hyresgäster, för bostädernas närområden och för utbudet av bostäder.

I uppdraget ingår inte att se över de hyresrättsliga reglerna på området.

Uppdraget att redovisa möjliga sätt att kartlägga och samla information om hyresbostäder samt att överväga införandet av ett hyresbostadsregister

Det finns en god tillgång till register och mikrodata som kan användas för t.ex. forskning, att undersöka och stärka bostadsmarknadens funktionssätt samt för att upptäcka välfärdsbrott. I fastighetsregistret, som regleras i lagen (2000:224) om fastighetsregister, förordningen (2000:308) om fastighetsregister och Lantmäteriets föreskrifter, finns bl.a. information om fastighetsägare. I lägenhetsregistret, som regleras i lagen (2006:378) om lägenhetsregister, förordningen (2007:108) om lägenhetsregister och Lantmäteriets föreskrifter, finns uppgifter om samtliga bostadslägenheter, bl.a. adress, lägenhetsnummer och bostadsarea.

Utöver registren om fastigheter och lägenheter finns i Skatteverkets folkbokföringsdatabas uppgifter om bl.a. personer som är eller har varit folkbokförda i landet. Regeringen har under de senaste åren vidtagit flera åtgärder för att förbättra kvaliteten i folkbokföringen. Ett folkbokföringsbrott har införts och Skatteverket har fått möjlighet att göra kontrollbesök. Regeringen har även tagit flera initiativ för ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter, t.ex. genom kommittédirektiven om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37) och uppdraget att fortsätta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2022/00102). Inom Regeringskansliet har även promemorian Utökat informationsutbyte

(Ds 2022:13) tagits fram. Promemorian innehåller ett förslag till en ny generell sekretessbrytande bestämmelse på området.

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) fanns det över 1 950 000 hyresbostäder 2021, vilket innebär att hyresrätter utgör nästan 40 procent av bostadsbeståndet. Totalt bor nästan 3 112 000 individer i hyresrätt och i genomsnitt bor det 1,9 personer per hyresbostad. SCB kartlägger vartannat år antalet outhyrda hyresrätter i flerbostadshus per den 1 september det aktuella året för mätningen. Samtliga allmännyttiga bostadsföretag enligt SCB:s definition och ett urval av privatägda fastigheter ingår i mätningen. År 2021 var ca 30 700 hyreslägenheter (exklusive specialbostäder, dvs. studentbostäder eller äldreboenden) outhyrda. Detta kan jämföras med att det för över 157 000 hyresbostäder saknades uppgift om folkbokförda personer under 2020, vilket innebär det i 10 procent av hyresbostäderna i beståndet (exklusive specialbostäder) inte fanns några folkbokförda personer. Det kan finnas många skäl till att ingen är folkbokförd på en lägenhet, t.ex. finns lägenheter där ingen regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. Det kan även finnas felaktigheter i folkbokföringen på grund av att personer inte är folkbokförda på rätt lägenhet.

För att ytterligare stärka bostadsmarknadens funktionssätt tillsatte regeringen Bostadsrättsregisterutredningen (dir. 2020:123). Utredningen, som lämnade sitt betänkande den 1 juli 2022, föreslår att ett bostadsrättsregister ska införas (SOU 2022:39). Förslaget ska bidra till en rättssäker hantering av pantsättning och ett starkare konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden.

Ett register över hyresbostäder, fastighetsägare och kontraktssinnehavare skulle kunna bidra till en bättre kännedom om hur hyresbostadsbeståndet används och missbrukas för brottslig verksamhet. Flera myndigheter varnar för att det inom den organiserade brottsligheten förekommer penningtvätt genom handel med hyreskontrakt (se Myndighetsgemensam lägesbild, Organiserad brottslighet 2021). Då det saknas tillförlitliga data är det emellertid svårt att uppskatta problemets omfattning.

Boende i hyresrätt omfattas genom bruksvärdes- och förhandlingssystemet av ett gott konsumentskydd. Ett register över hyresvärdar och kontraktssinnehavare skulle emellertid kunna stärka konsumentskyddet ytterligare och vara ett verktyg för att skydda hyresgäster mot oseriösa och kriminella fastighetsägare, t.ex. vid förvärv av fastigheter. För fastighetsägare skulle ett

register kunna möjliggöra kontroller av att blivande hyresgäster inte redan har ett eller flera hyreskontrakt. Ett register över hyresvärdar och kontraktsinnehavare skulle även kunna vara ett effektivt verktyg för rättsvårdande myndigheter som arbetar med att motverka organiserad brottslighet, t.ex. vid förvärv av hyresfastigheter.

Ett syfte med att registrera vem eller vilka som innehar hyresrätten till en specifik bostad, oavsett om hyreskontraktet har ingåtts muntligen eller skriftligen, är att det skulle kunna försvåra för hyresvärdar, personer inom fastighetsföretagens förvaltning eller enskilda privatpersoner att kringgå hyreslagstiftningen. Ytterligare ett syfte med ett register för hyresbostäder är att öka kunskapen om denna del av bostadsmarknaden. Mot detta ska ställas behovet av skydd för den enskildes integritet.

Utredaren ska därför

- redovisa möjliga lösningar för hur uppgifter om bl.a. fastighetsägare och lägenheternas kontraktsinnehavare kan samlas in och hållas uppdaterade,
- analysera för- och nackdelar med att införa ett hyresbostadsregister där sådana uppgifter behandlas,
- beakta erfarenheter från andra länder, och
- om utredaren bedömer att ett register över hyresbostäder är motiverat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, och med beaktande av behovet av skydd för enskilda hyresgäster, föreslå hur ett sådant register kan utformas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) särskilt analysera förslagets betydelse för bostadsmarknaden, för hyresgästerna och för samhället i övrigt. Vidare ska förslagets betydelse för jämställdheten samt för att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation belysas och såväl det barnrättsliga perspektivet enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som rättigheter för personer med funktionsnedsättning enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beaktas. Eventuell påverkan på den kommunala självstyrelsen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen ska särskilt redovisas.

Om utredaren lämnar ett förslag till ett register för hyresbostäder ska kostnader för upprättandet och den efterföljande uppdateringen, förvaltningen och den tekniska utvecklingen uppskattas och förslag till finansiering lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en nära dialog med Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttas Hyresgästföreningen och andra berörda organisationer. Vidare ska utredaren inhämta synpunkter från Folkhälsomyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning och Socialstyrelsen samt andra berörda myndigheter.

Utredaren ska vidare ta del av forskning på området och samråda med andra pågående offentliga utredningar som är relevanta, som t.ex. utredningarna om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv (Ju 2022:08), om ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (Ju 2022:09), om uppsägning av hyresgäster som begått brott (Ju 2022:13) och om att motverka social dumpning (Fi 2022:17).

Uppdraget ska redovisas senast den 27 oktober 2023.

(Finansdepartementet)