



PM 2008:233 RI (Dnr 316-2153/2008)

Ägande och förvaltning av hyreshus (SOU 2008:75) Remiss från Justitiedepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen av utredningens om förvärv och förvaltning av hyresfastighet betänkande "Ägande och förvaltning av hyreshus" (SOU 2008:75) överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har fått betänkandet "Ägande och förvaltning av hyreshus" på remiss från Justitiedepartementet. I betänkandet föreslås att förvärvslagen avskaffas eftersom den inte anses uppfylla lagens syfte att hålla borta olämpliga fastighetsägare från marknaden. Istället föreslås bostadsförvaltningslagen skärpas så att det dels ska bli lättare att åstadkomma att nya fastighetsägare blir föremål för tvångsförvaltning eller förvaltningsåläggande (åläggande att lämna över förvaltningen till någon annan), dels ska det krävas mindre allvarliga missförhållanden för att det ska bli aktuellt med förvaltningsåläggande samt dels att förvaltare ska kunna få ersättning för sitt uppdrag oftare än en gång per år.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden samt Stockholms Stadshus AB. Fastighetsnämnden har inte svarat på remissen.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om att avskaffa förvärvslagen. Förvärvslagen har en preventiv roll i att förhindra att oseriösa fastighetsägare kommer in på bostadsmarknaden. Stadsledningskontoret anser att det är rimligt att bostadsförvaltningslagen skärps så som utredningen föreslår. Ett tidigt ingripande mot oseriösa hyresvärdar gynnar både hyresgäster och förvaltare. Det blir även mer attraktivt att åta sig tvångsförvaltningsuppdrag om det inte längre ska krävas särskilda skäl för att förvaltare ska få arvode oftare än en gång per år.

Exploateringskontoret har avgivit ett kontorsyttrande i vilket anförs att lagstiftningen i högre grad bör inriktas på att förhindra förvärv av köpare som tidigare varit föremål för insatser från hyresnämnd m.fl. på grund av att de inte skött förvaltningen av sina fastigheter eller kontakten med hyresgästerna. Kontoret anser att de av utredningen framförda svagheter och olägenheter med förvärvslagen inte motiverar

ett upphävande av lagen. Den behöver dock ses över och förbättras för att bli mer verksam och lättare att tillämpa.

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB har avgivit ett kontorsyttrande i vilket förslaget om att avskaffa förvärvslagen avstyrks. Lagen fyller enligt koncernledningen en förebyggande funktion i att förhindra att oseriösa fastighetsägare kommer in på bostadsmarknaden. Det vore önskvärt med visst förtydligande och förenkling avseende tillämpningen vid förvärvstillståndsprövningen med syfte att minska administrationen för de inblandade parterna.

Koncernledningen anser också att det är rimligt att bostadsförvaltningslagen skärps så att utbetalningar av arvoden till förvaltarna sker oftare. Med hänsyn till de svårigheter som ofta drabbar tvångsförvaltare och hyresgäster bör dock antalet tvångsförvaltningar minimeras.

Mina synpunkter

Grundprincipen för en välfungerande marknad är att förvärv av fastigheter tillåts ske fritt utan överprövning av det offentliga. De rådande omständigheterna på bland annat Stockholms bostadsmarknad är emellertid sådana att de kan motivera ett avsteg från denna grundläggande princip.

Lagen om förvärv av hyresfastighet stiftades delvis på initiativ från Stockholms stad mot bakgrund av den spekulation med flerbostadshus som tenderat att uppstå särskilt i storstäderna. Nuvarande lagstiftning är, vilket utredningen konstaterar, bristfällig avseende tillfälliga och indirekta förvärv, vilket har medfört att olämpliga aktörer har kunnat ta sig in som fastighetsägare. Dessa brister är beklagliga och bör åtgärdas. Samtidigt har också förutsättningar och omständigheter på fastighetsmarknaden förändrats sedan lagens tillkomst, vilket också fordrar en anpassning av lagstiftningen. De ursprungliga motiven för förvärvslagen äger dock fortfarande giltighet, vilket bör beaktas.

I betänkandet föreslås att dagens brister i lagstiftningen avhjälps genom att förvärvslagen avskaffas och att olämpliga aktörer ska förhindras genom skärpningar i bostadsförvaltningslagen. Detta förslag förefaller emellertid inte i tillräcklig mån komma till rätta med problematiken med att olämpliga aktörer etablerar sig på fastighetsmarknaden. Förvärvslagens preventiva effekt skulle upphöra vid ett avskaffande av sagda lag och istället ersättas av en prövning i efterhand av fastighetsägares lämplighet. Att först i ett senare skede genom bostadsförvaltningslagen utesluta uppenbart olämpliga aktörer från marknaden är en bakvänd ordning och tenderar dessutom att medföra större olägenhet för berörda hyresgäster än nu gällande ordning. Det är angeläget att handläggning av ärenden sker så skyndsamt som möjligt för att mildra de negativa effekterna för de seriösa aktörerna på marknaden.

Utredningens ambition att komma till rätta med befintlig lagstiftnings brister och samtidigt åstadkomma större rörlighet på bostadsmarknaden är lovvärd. Jag välkomnar också de föreslagna skärpningarna i bostadsförvaltningslagen. Föreliggande förslag lär emellertid inte leda till att det eftersträvade målet uppnås. Exempelvis kvarstår problemet med bristande rättssäkerhet genom formuleringar som att ”befogade anledningar att anta” att en fastighetsägare inte uppfyller stipulerade krav ska vara tillräckliga skäl för tvångsförvaltning eller förvaltningsåläggande. Det är en formulering som öppnar för tolkning och bör därför utvecklas och exemplifieras av lagstiftaren för att inte ytterligare göra rättsläget oklart.

Med vad som ovan anförts samt med hänvisning till vad stadens sakkunniga an-
fört i sina remissyttranden anser jag således att betänkandets förslag om avskaffande
av förvärvslagen bör avstyrkas men dess förslag om skärpningar i bostadsförvalt-
ningslagen tillstyrkas förutsatt att de förtydligas.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen av utredningens om förvärv och förvaltning av hyres-
fastighet betänkande "Ägande och förvaltning av hyreshus" (SOU 2008:75)
överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den

STEN NORDIN

Bilaga

Sammanfattning av utredningens om förvärv och förvaltning av hyresfastighet be-
tänkande "Ägande och förvaltning av hyreshus" (SOU 2008:75)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställ-
ningstagande.

Kommunstyrelsen

Det antecknades till protokollet att miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningsta-
gande.

ÄRENDET

Stockholms stad har fått ett betänkande från utredningen om förvärv och förvaltning av hyresfastighet på remiss från Justitiedepartementet. Utredningen har funnit att förvärvslagen har svagheter bl.a. när det gäller att hålla mindre lämpliga fastighetsägare borta från marknaden. Lagen saknar enligt utredningen tillräcklig effektivitet och verkan.

Utredningen har undersökt tillämpning och brister i förvärvslagen och i bostadsförvaltningslagen. Förvärv av en hyresfastighet kräver idag ett särskilt tillstånd enligt förvärvslagen, ytterst för att hålla olämpliga fastighetsägare borta från marknaden. I utredningen konstateras att förvärvslagen har ett flertal svagheter när det gäller att hålla olämpliga fastighetsägare borta från marknaden och att dessa svagheter inte på ett lämpligt sätt går att åtgärda genom ändringar i lagen. Utredningen föreslår att förvärvslagen avskaffas eftersom hyresgästernas intressen bättre kan tas tillvara genom förändringar i bostadsförvaltningslagen.

Utredningen föreslår bland annat att 2 § bostadsförvaltningslagen skärps så att förvaltningsåläggande ska kunna tillgripas redan vid en lägre grad av missförhållanden än vad som är fallet för tvångsförvaltning. En ny bestämmelse föreslås också som innebär att det under en övergångsperiod om två år från det att en fastighetsägare förvärvat en hyresfastighet ska vara lättare att åstadkomma ett beslut om tvångsförvaltning eller förvaltningsåläggande. Lättnaden uppnås genom att det under övergångsperioden ställs lägre krav på bevisningen än annars. Uppdrag om tvångsförvaltning föreslås även göras mer attraktivt genom att det inte längre ska krävas särskilda skäl för att förvaltare ska få arvode oftare än en gång per år.

Upphävandet av förvärvslagen och de föreslagna ändringarna i bostadsförvaltningslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

Konsekvenser av förslagen enligt utredningen

Avskaffande av förvärvslagen innebär att det blir lättare än idag att köpa och sälja hyresfastigheter. Utredningen finner därför att det finns goda skäl att anta att rörligheten på hyresfastighetsmarknaden och antalet utländska aktörer kommer att öka och att det därmed kommer in mer kapital på marknaden.

Avskaffande av förvärvslagen innebär också att kommunerna kan spara in de resurser som idag går till förvärvsprövningen. För företagen innebär förslaget att administrativa bördor försvinner samt minskade kostnader för tid, administration och anlitande av ombud. För hushållen kan ett avskaffande av förvärvslagen medföra att hyresgäster kan få hyresvärdar som tidigare stoppats genom förvärvsprövningen. Enligt utredningen blir det inte särskilt långvarigt eftersom hyresgästerna har fått lättare att åstadkomma förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning och därigenom – i vart fall tillfälligt – komma till rätta med en oseriös hyresvärd. Men i förhållande till i dag kan förändringen medföra att en oseriös hyresvärd får verka ett tag innan denne stoppas av bestämmelserna i bostadsförvaltningslagen. Enligt utredningen innebär ett avskaffande av förvärvslagen också att fler oseriösa fastighetsägare än idag kommer att uppträda på marknaden. Det är emellertid utredningens övertygelse att dessa stoppas av bostadsförvaltningslagens bestämmelser, om än i ett senare skede.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden samt Stockholms Stadshus AB. Fastighetsnämnden har inte svarat på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 oktober 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Det är stadsledningskontorets uppfattning att förvärvslagen har en preventiv roll för att förhindra att oseriösa fastighetsägare kommer in på bostadsmarknaden. Redan risken för att ett köp ska bli ogiltigt medför att en säljare är försiktig vid valet av köpare. Om förhandsgranskningen försvinner får även de som redan vid förvärvet är dokumenterat kända som olämpliga fritt tillträde till att överta flerbostadshus. Stadsledningskontoret avstyrker därför förslaget om att avskaffa förvärvslagen.

Stadsledningskontoret bedömer att ett slopande av förvärvslagen kan förväntas leda till fler tvångsförvaltningar. Redan idag förekommer det att det är svårt att hitta godtagbara förvaltare i Stockholm. Skälen till detta är flera. De administrativa svårigheter som uppdraget för med sig, hot mot förvaltaren och allmän tveksamhet till ett uppdrag om tvångsförvaltning gör att presumtiva förvaltare tackar nej. Enligt utredningen och stadens erfarenhet kan epitetet ”besvärliga” fastighetsägare innebära alltifrån att denne regelmässigt överklagar samtliga förvaltarens beslut om förvaltning, redovisning och ersättningsanspråk, att han ansökt om betalningsföreläggande och ingett konkursansökan mot förvaltaren till att fastighetsägaren utsatt det förvaltande bolaget och dess personal för våld och hot om våld. Det sistnämnda gäller givetvis också hyresgästerna.

Som utredningen konstaterar är lagen bristfällig vid indirekta förvärv. Detta innebär i praktiken att ett antal olämpliga aktörer tagit sig in som fastighetsägare denna väg. Till exempel har AB Stockholmshem nyligen förvärvat två mycket nedgångna fastigheter som har många oklara hyresförhållanden från ett sådant företag.

Enligt uppgift från exploateringskontoret begärde Stockholms stad under 2006 och de tio första månaderna 2007 tillståndsprövning i 19 fall eller 3,9 procent, av de anmälda förvärv som det fanns en reell möjlighet att tillståndspröva. Med nuvarande lagstiftning prövas sålunda cirka tio förvärv årligen. Övriga förvärv av seriösa fastighetsägare får snabbt sina ansökningar godkända.

Stadsledningskontoret delar utredningens uppfattning om att bostadsförvaltningslagen bör skärpas så att det bli lättare att få igenom en tvångsförvaltning under de två första åren av ett fastighetsinnehav. I Stockholm och i landet är det svårt att finna tvångsförvaltare, i Stockholm främst därför att fastighetsägarna är ”besvärliga” eller att det tar lång tid att få ersättning för uppdraget.

Den avvägning som måste ske är å ena sidan att göra det enklare för blivande fastighetsägare att förvärva fastigheter samt för kommunen och rättsväsendet att slippa en mindre arbetsinsats i initialskedet av ett fastighetsförvärv. Detta ska ställas mot att rättsväsendet i ett senare skede får ta hand om ett ökande antal fall av tvångsförvaltning och tvister i samband med detta och att tvångsförvalterna och hyresgästerna i högre grad utsätts för olägenheter, trakasserier m.m.

Stadsledningskontoret anser att det är rimligt att bostadsförvaltningslagen skärps för utbetalning av tvångsförvaltares arvode så att förvaltaren kan få arvode oftare än en gång per år. Med hänsyn till de svårigheter som kan drabba en tvångsförvaltare och hyresgäster bör antalet tvångsförvaltningar minimeras och även av detta skäl bör förvärvslagen behållas.

Stadsledningskontoret finner att vissa av de nu föreslagna ändringarna i bostadsförvalt-

ningslagen är otydliga. Utredaren anger att "brister av mindre allvarlig art" ska kunna leda till ett förvaltningsåläggande utan att exemplifiera när det skulle kunna bli tal om förvaltningsåläggande och när det kan bli fråga om tvångsförvaltning. Vilka brister det är fråga om överlämnar utredningen till rättstillämpningen att avgöra. Vidare anges att det ska räcka med att det finns en "befogad anledning anta" att en fastighetsägare inte uppfyller de krav som ställs på förvaltningen om brister påtalas inom två år från förvärvet för att få ett beslut om tvångsförvaltning eller förvaltningsåläggande. Vad som avses med "befogad anledning anta" bör utvecklas av lagstiftaren.

Sammanfattningsvis bedömer stadsledningskontoret att utredningens förslag inte undanröjer de brister som idag finns i förvärvslagen varför stadsledningskontoret avstyrker att förvärvslagen avskaffas. Stadsledningskontoret tillstyrker emellertid de skärpningar som föreslås i bostadsförvaltningslagen då dessa bedöms gynna både hyresgäster och förvaltare.

Exploateringsnämnden

Exploateringskontoret har avgivit ett kontorsyttrande daterat den 24 oktober 2008 med i huvudsak följande lydelse.

Stadens tillämpning av förvärvslagen

Inom staden behandlar exploateringsnämnden ärenden om anmälningar om förvärv av flerbostadshus och förvärv av aktier eller andelar i bolag som äger flerbostadshus. På förslag av exploateringskontoret beslutar nämnden om tillståndsprövning av förvärv ska påkallas hos hyresnämnden och ger yttranden till hyresnämnden över ansökningar om förvärvstillstånd.

Under 2007 behandlade kontoret 459 förvärvstillståndsärenden. I elva fall påkallade exploateringsnämnden prövning i hyresnämnden. I ett av dessa ärenden lämnade hyresnämnden förvärvstillstånd sedan ägarstrukturen i bolaget ändrats.

Sett över en längre period har 90 % av de förvärv där staden ifrågasatt köparens förmåga att uppfylla lagens kriterier för beviljat tillstånd har blivit ogiltiga och fastigheten återgått till säljaren.

Kontoret bedömer att blotta existensen av lagen har medfört att oseriösa ägare och förvaltare undviker att förvärva flerbostadshus i staden och bedriver istället verksamhet i andra kommuner eller handlar med fastigheter som inte omfattas av förvärvslagen.

Kontorets förslag till förändringar i förvärvslagstiftningen

Kontorets erfarenhet är att de ursprungliga motiven för stiftandet av förvärvslagen till stora delar fortfarande är aktuella. En tillståndslag som förvärvslagen har ofta en stor preventiv effekt som är svår att mäta. Redan risken för att ett köp ska bli ogiltigt medför att en säljare är mycket försiktig med att välja köpare. Detta gäller även för vid köpet medverkande fastighetsmäklare och bankförbindelser. Stadens aktiva tillämpning av förvärvslagen har verksamt bidragit till att hålla många oönskade förvärvare borta från marknaden för flerbostadshus.

Lagen har sedan den trädde i kraft 1976 flera gånger förenklats och förbättrats. Dock har lagen allvarliga brister som medger att lagens bestämmelser lätt kan kringgås. Dessa brister har i olika sammanhang påtalats för lagstiftaren och kontoret har tidigare föreslagit sätt att förbättra lagen. Det gäller t ex ett införande av tillståndsplikt för alla aktie- och andelsförvärv i bolag som äger hyresfastighet eller att förvärv av aktier eller andelar i bolag, som är under tillståndsprövning av hyresnämnd eller hovrätt, ska vara ogiltigt. En bolagsägare, som inte skulle kunna påräkna tillstånd, kan ändå handla med flerbostadshus genom att överlåta sitt innehav under pågående process. Kontoret har också lämnat förslag på åtgärder för att godtrosvärd förvärv i samband med ogiltiga aktie- och bolagsförvärv ska kunna undvikas.

Förvärvslagen kan förenklas om den enbart gäller fastigheter med byggnader som innehåller tre eller flera lägenheter för bostadsändamål. I Stockholm skulle antalet ärenden mer än halveras om lagen enbart omfattade flerbostadshus.

Prövningarna avseende ekonomiska förutsättningar och långsiktighet i ägandet medför svårigheter i vissa fall då många av de beslut som fattas är baserade på bedömningar. Lagstiftningen bör därför i högre grad inriktas på att förhindra förvärv av köpare som tidigare varit föremål för insatser från hyresnämnd m fl på grund av att de inte skött förvaltningen av sina fastigheter eller kontakten med hyresgästerna.

Exploateringskontorets synpunkter och förslag

Att tillämpningen av förvärvslagen varierar mellan olika kommuner är knappast någon svaghet, utan en följd av det behov som finns att tillämpa lagen. Den enskilda kommunen har möjlighet att bedöma behovet av att tillämpa lagen.

I storstäderna är omsättningen och risken för spekulation mycket större. Hyresgästerna i storstäderna är mer utsatta för risken att få en oseriös hyresvärd.

En allvarlig konsekvens av en avskaffad förvärvslag är att det kommer att saknas möjlighet att hindra fastighetsägare vars fastigheter är ställda under tvångsförvaltning att köpa nya fastigheter för bostadsändamål. Förhållandet är lika med andra dokumenterat oseriösa ägare, som exempelvis tidigare vägrats förvärvstillstånd.

De förslagna förändringarna i bostadsförvaltningslagen kan i viss utsträckning komma att förbättra möjligheterna att ingripa mot ägare som åsidosätter sina skyldigheter mot sina hyresgäster. Förslagen kompenserar dock inte ett avskaffande av förvärvslagen med andra föreskrifter som på liknande sätt kan uppnå samma preventiva effekt till skydd för hyresgäster. Enligt kontorets erfarenheter krävs det i nuläget mycket starka skäl för att få till stånd åtgärder enligt bostadsförvaltningslagen även mot gravt försumliga förvaltare. Det har hänt att förordnade tvångsförvaltare har lämnat sina uppdrag i förtid efter hot och trakasserier. Det råder bland annat därför en mycket stor brist på företag som vill åta sig uppdrag som tvångsförvaltare. Det har hänt att staden i nödfall fått överta tvångsförvaltningsuppdrag.

Förvärvslagen ger möjlighet att hindra oseriösa köpare från att köpa flerbostadshus. Bostadsförvaltningslagen ger möjlighet att ingripa mot olämpliga ägare av sådana hus. Den förstnämnda lagen innebär en förhandsprövning av en köpares lämplighet medan den senare nämnda lagen medger en efterhandsprövning av en ägares lämplighet som hyresvärd. Lagarna utgör ett komplement till varandra. Om förhandsgranskningen försvinner får oseriösa förvärvare och även de som redan vid förvärvet är dokumenterat kända som olämpliga helt fritt tillträde att överta flerbostadshus. Det kan därmed befaras bli en ökande efterhandsprövning med tidsödande och kostsamma processer för det allmänna. Den preventiva effekt som förvärvslagen haft försvinner med dess avskaffande.

Kontoret anser att lagstiftningen i högre grad bör inriktas på att förhindra förvärv av köpare som tidigare varit föremål för insatser från hyresnämnd m fl på grund av att de inte skött förvaltningen av sina fastigheter eller kontakten med hyresgästerna.

Exploateringskontoret anser att de av utredningen framförda svagheter och olägenheter med förvärvslagen inte motiverar ett upphävande av lagen. Den behöver dock ses över och förbättras för att bli mer verksam och lättare att tillämpa.

Stockholms Stadshus AB

Koncernledningen för Stockholms Stadshus AB har avgivit ett kontorsyttrande daterat den 10 oktober 2008 med i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

Svenska Bostäder skriver i sitt remissvar att de från ett samhälls- och hyresgästperspektiv självfallet är angelägna om att hålla kriminella element eller på annat sätt klart olämpliga fastighetsägare borta från marknaden. Den korta remisstiden har emellertid inte gjort det möjligt att närmare bedöma om de förslag till åtgärder som föreslås i utredningen är de mest effektiva.

Stockholmshem anser att förvärvslagen borde skärpas istället för att avskaffas och menar att riskerna för oseriösa fastighetsägare inte minskat. *Stockholmshem* anser även att det är rimligt att bostadsförvaltningslagen skärps vad gäller utbetalning av arvoden. De anser vidare att man med hänsyn till de svårigheter som kan drabba en tvångsförvaltare och hyresgäster bör minimera antalet tvångsförvaltningar samt bibehålla och förstärka förvärvslagen.

Micasa väljer att inte lämna något yttrande över remissen då bolaget inte har något att tillägga till förslaget.

Familjebostäder avstår från att svara.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen avstyrker förslaget om att avskaffa förvärvslagen. Lagen fyller en förebyggande funktion i att förhindra att oseriösa fastighetsägare kommer in på bostadsmarknaden. Det vore önskvärt med visst förtydligande och förenkling avseende tillämpningen vid förvärvstillståndsprövningen med syfte att minska administrationen för de inblandade parterna.

Koncernledningen anser också att det är rimligt att bostadsförvaltningslagen skärps så att utbetalningar av arvoden till förvaltarna sker oftare. Med hänsyn till de svårigheter som ofta drabbar tvångsförvaltare och hyresgäster bör dock antalet tvångsförvaltningar minimeras.

Koncernledningen bedömer generellt att det är önskvärt att förhindra att tvångsförvaltning blir aktuell. Den olägenhet med administration som drabbar fastighetsägarna genom att bibehålla förvärvslagen bedömer koncernledningen är motiverad genom att den ger en möjlighet att hindra bevisat olämpliga fastighetsägare att ånyo bli hyresvärdar vilket annars kan drabba ett stort antal boende.