

2019-09-17

Dnr 400-22617-2019

Kontaktperson

Enheten för samhällsplanering

Mattias Jeschko-Edberg

010-224 16 55

skane@lansstyrelsen.se

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss gällande förslag till ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande, (Fi 2019/02681/BB)

Redogörelse för ärendet

Finansdepartementet har lämnat en promemoria om förslag till ändringar av investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande. Sammanlagt lämnas nio förslag på ändringar av förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande. Ändringarna föreslås träda ikraft den 1 januari 2020.

Stödet för hyresbostäder infördes 2016. Till sin uppbyggnad ska stödet möjliggöra byggandet av nya hyreslägenheter med hyror som är lägre än vid vanlig nyproduktion av bostäder. Fram till slutet av 2018 har nästan 22 000 lägenheter beviljats investeringsstöd av de 21 länsstyrelserna.

De mest genomgripande förslagen är: i) att införa en regional indelning av stödet där det ska vara separata ramar för storstadsregionerna och övriga Sverige, ii) att ansökningarna i storstadsregionerna rangordnas efter flest antal lägenheter på given bostadsyta, iii) att Boverket beslutar ärendena i storstadsregionerna i separata beslutsomgångar, iv) att införa villkor för ansökta projekt om en viss andel lägenheter för särskilda ändamål.

Syftet med förslagen är att genom regionsindelning se till att medel finns tillgängliga i alla delar av landet, samt effektivisera användningen av stödmedel i storstadsregionerna genom att rangordningen ökar innovationstrycket och främjar mer optimal användning av byggbar mark. Man hoppas även kunna främja fler bostäder för samma stödbelopp, eller lika många bostäder för lägre belopp.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen Skåne har tagit del av remissförslaget och tillstyrker förslaget i följande delar:

- Förslag i kap. 3.1 om att samordna med stöd enligt annan förordning.
- Förslag i kap. 3.2 om att kravet om befolkningstillväxt tas bort.
- Förslag i kap. 3.3 om att det införs krav om påbörjande inom ett år från beslut.
- Förslag i kap. 3.5 om att utbetalning sker med utgångspunkt i de stödbelopp som gällde vid beslut.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i följande delar:

- Förslag i kap. 3.4.1 om att ytterligare fokusera på mindre lägenheter.
- Förslag i kap. 3.4.2 om att införa beslutsomgångar och att ändra ansvarsfördelning.
- Förslag i kap. 3.6 om att införa villkor för bostäder för särskilda villkor.
- Förslag i kap. 3.7 om att Boverket både ska vara beslutande och överprövande instans.
- Förslag i kap. 4 om att ny förordning ska gälla för inkomna men ej beslutade projekt.

Länsstyrelsen i Skåne kommer först lämna kommentarer till de enskilda förslagen. Dels för att kunna nyansera men även för att kunna fördjupa våra ståndpunkter. Därefter kommer det att lämnas kommentarer på problem som delvis överlappar men går bortom de enskilda förslagen.

Kommentarer till de enskilda förslagen

Förslag i kap. 3.1: Samordning med stöd enligt andra författningar

I princip finns det inget att använda mot att hyresbostadsstödet samordnas gentemot andra sökta stöd enligt annan författning. Dock kan det uppstå potentiella förseningar när utbetalning av hyresbostadsstödet inte kan ske förrän sökande lämnat in beslut om ytterligare sökta stöd. Detta gör då att beviljat hyresbostadsstöd fortsatt kommer att belasta beviljanderamen och därmed minska genomströmningen av projekt.

Förslag i kap 3.2: Stödet riktas till hela landet

Det är bra att kravet om befolkningstillväxt tas bort. Bostadsbrist kan bero på mer än befolknings-tillväxt. Detta förslag gör det möjligt för nya projekt där det finns ett reellt behov men där nuvarande förordning varit begränsande.

Förslag i kap. 3.3: Krav på tidpunkt för påbörjande av ett projekt

Det är bra att det införs ett krav om att projektet ska påbörjas inom ett år från att stödbeslutet fattas. Detta innebär att alla beslut kommer att beröra tidsmässigt aktuella projekt och därmed blir stödåvändigningen mer effektiv. Dock bör undantag av särskilda skäl kunna meddelas tidigare än vid utbetalningsbeslutet, om påbörjande blir försenat kan det vara av vikt för sökande att få reda på om särskilda skäl finns innan det reella byggandet påbörjas.

Förslag i kap 3.4.1: Särskild prioriteringsgrund för storstadsregionerna – flest bostäder på given yta

Det finns en motsägelse i att ett förslag ta bort kravet om befolkningstillväxt och i ett annat förslag vilja införa separata beslutsgångar för storstadsregionerna och övriga landet, för att fokusera stödet till vad som är tillväxtregioner. Det är mer komplicerat än att det är särskilt i storstadsregionerna som bristen på ekonomiskt överkomliga bostäder är stor. Hyrorna är högre i storstadsregionerna, men så är även inkomsterna.

I den senaste bostadsmarknadsenkäten angav 31 av 33 skånska kommuner underskott på mindre hyresrätter. Bostadsbristen i Skåne täcker hela länet, men samtidigt är det framför allt inom Malmöregionen som det byggs. I samma bostadsmarknadsenkät meddelade många skånska kommuner bortom Malmöregionen, att de hade svårt att attrahera byggherrar trots att det fanns ett behov och en brist, samt att de som var i behov ofta inte hade råd även om bostäder byggts.

Länsstyrelsen Skåne ställer sig också frågande till att ytterligare driva stödet mot små lägenheter. Det finns redan sedan tidigare en betydande reglering i stödet för detta genom att maximal stödnivå bara ges till lägenheter upp till 35 kvm. Generellt byggs det redan många små lägenheter med hyresbostadsstödet. I Skåne är nästan 70% av de beviljade lägenheterna små lägenheter.

Av 12 kommuner i Malmöregionen angav 7 att det även fanns en brist på större hyresrätter. De som angav att de inte hade brist var främst kommuner med stor andel småhus. Att ensidigt fokusera på byggandet av mindre lägenheter riskerar att gynna behovet av mindre lägenheter på bekostnad av de som har behov av större lägenheter. En effekt av detta är att man riskerar att förvärra den redan existerande trångboddheten på ett sätt som inte är önskvärt.

Förslag i kap 3.4.2: Beslutsomgångar införs i storstadsregionerna och ansvarsfördelningen förändras

Det finns en väldigt grundläggande förvaltningsmässig problematik med att låta en myndighet förbereda ett ärende medan en annan myndighet beslutar. Det förberedande arbetet är styrande

för själva beslutet och att dela upp dessa två moment sätter den beslutande myndigheten i en utsatt position. För att bibehålla besluts kvalitén kommer nya rutiner för dokumentation att behöva skapas, arbetsbördan fram till beslut kommer att öka med en delad process. Vidare skapar det en otydlighet för den sökande som främst kommer vara i kontakt med den beredande myndigheten, men där själva beslutet tas av en annan part.

Som skäl för att låta Boverket besluta ärenden i storstadsregionerna anges att de enskilda regionerna täcker flera län och att det därför inte är lämpligt att länsstyrelserna beslutar. Detta är inte en geografisk problematik som är tillämplig på Malmöregionen. Det innebär att det bara blir Länsstyrelsen Skåne som förbereder ärendena och föreslår prioritering för Stormalmö, samtidigt som Boverket ska vara den beslutande myndigheten.

Förslag i kap 3.5: Beräkningen av det slutliga stödet efter ansökan om utbetalning

Länsstyrelsen Skåne har inget att invända i sak mot detta förslaget.

Förslag i kap 3.6: Ett eller flera nya villkor – bostäder för särskilda ändamål

Länsstyrelsen Skåne ställer sig tveksam till ytterligare regler som motverkar principen att fördelning av lägenheterna ska ske enligt öppna och transparenta allmännyttiga principer. Vidare skulle villkoren innebära kostnader för den sökande. Denna kostnad är lättare att bära för större aktörer. Förslaget kan innebära att små aktörer blir mindre benägna att genomföra projekt. Detta är problematiskt eftersom små aktörer oftare bygger i mindre kommuner där det finns ett behov som inte täcks av de stora etablerade aktörerna.

Om man på detta sätt beslutar att reglera vem som ska bo i lägenheterna, är det också problematiskt att de avsatta lägenheterna ska kunna vara ur den sökandes befintliga bestånd. Detta riskerar att leda till att lägenheterna avsätts i mindre attraktiva bostadsområden, för att inte belasta de nybyggda lägenheterna, och på så sätt skulle förslaget spå på en bostadssegregering som redan är stor.

Indirekt är stödets fokus på studentlägenheter redan en satsning på lägenheter för unga. I övriga Sverige har studentlägenheter dessutom högre stödnivåer än vanliga lägenheter. Nödvändigheten med ytterligare fokus på ungdomar är inte självklar. Att ge ungdomar förtur, men bara i samband med den initiala uthyrningen, gör att förslaget dessutom får en ytterst begränsad effekt, eftersom ungdomar har en högre genomströmning än äldre hyresgäster.

Boendeinsatser enligt socialtjänstlagen är ofta tidsbegränsade och därmed bryter det andra alternativet mot 3 § i förordningen som kräver besittningsrätt. Sedan finns det en motsättning mellan prioriteringsordningen i storstadsregionerna, om många små lägenheter, och det bostadsbehov som den tilltänkta gruppen har. I Skåne är Malmö den dominerande storstadskommunen. Ungefär två tredjedelar av de som är hemlösa i Malmö, och har möjlighet till boende enligt SoL, är föräldrar och barn. Den genomsnittliga storleken på de hushållen är 4,3 personer.

Förslag i kap. 3.7: Överklagande

Givet det förslag som finns med en separat ordning för storstadsregionerna så skulle det vara logiskt att de ärenden som beslutas av Boverket ska överklagas till förvaltningsrätten. Samtidigt är detta djupt problematiskt ur en förvaltningssynpunkt. Det skulle innebära att Boverket både blir beslutande och överprövande i samma stöd. Att de ärenden som beslutas av Boverket överklagas till förvaltningsrätten kringgår inte denna problematik. De ställningstaganden som de tar för övriga Sverige kommer även att gälla för de beslut som de tar själva.

Förslag i kap. 4: Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Givet de långa handläggningstider som är för hyresbostadsstödet, på grund av de rambegränsningar som finns, anser Länsstyrelsen Skåne att det är rimligare att de nya föreskrifterna ska gälla för ansökningar inkomna från och med den 1:a januari 2020. Byggprojekt har en lång planerings- och genomförandetid och kräver stora kapitalinsatser. Förutsägbarhet är viktigt för de sökande.

Om de föreslagna ändringarna genomförs kommer det finnas ett stort antal projekt som får kraftigt ändrade förutsättningar långt efter att ansökningarna lämnades in. Att i ett sådant läge ändra förutsättningarna riskerar inte bara att påverka de aktuella projekten, men även framtida projekt där sökande måste beräkna risken för plötsligt ändrade förutsättningar för hyresbostadsstödet.

Om den nya förordningen träder i kraft den 1:a januari 2020 och gäller alla ärenden som ej fått beslut, kommer det att innebära att ett större antal ärenden från storstadsregionerna skickas över till Boverket. Med den korta tid som är mellan att beslut om ny förordning tas och att den börjar gälla, kommer Boverket och länsstyrelserna ha svårt att ha tid att bygga upp den organisation som krävs för handläggningen. Detta innebär att de sökande kommer få vänta längre än vad de redan har gjort.

Fördjupande kommentarer

Nedan följer ett antal kommentarer som går bortom de enskilda förslagen, men som försöker att problematisera de bakomliggande antagandena för förslagen och de reella konsekvenser som kan komma av dem.

Problem med att dela in i regioner

I sin nuvarande utformning har hyresbostadsstödet haft en beslutsordning med en gemensam pott även om stödet är indelat i ett flertal regioner. Det har inte funnits någon etablerad fördelning, utan projekten har blivit beviljade i den takt de har handlagts, har ramen varit begränsad har ärendena satts i kö tills medel blivit tillgängliga.

De regionala skillnader som man kan se när det gäller antalet beviljade lägenheter beror inte på att en region premierats över någon annan. Det finns olika stödnivåer för att balansera för högre projektkostnader, men på det stora hela har den nuvarande ordningen varit neutral när det gäller hur de beviljade lägenheterna ska fördelas. Därför är det förvånande att remissen vill införa en indelning med olika potter och olika beslutsgångar, med hänvisning till att antalet beviljade lägenheter fördelats ojämnt över landet, utan att visa på varför det är fördelat som det är, utan att ordentligt förklara varför den nuvarande fördelningen är otillfredsställande, och utan att förklara hur förslagen ska leda till fler projekt i de områden man anser vara undersökta.

Det finns även en motsägelse mellan att å ena sidan ge en lägesbild av att det finns för få beviljade projekt i storstadsregionerna och å andra sidan införa ett system med potter där olika projekt i storstadsregionerna ska prioriteras gentemot varandra. Det är oklart hur antalet projekt i storstadsregionerna ska öka genom att införa ett system som är mer begränsande än den existerande ordningen.

Det finns ingenting i förslagen som faktiskt säger att det kommer bli fler projekt i storstadsregionerna. Tvärt om läggs förslag som på olika sätt kommer göra stödet mer byråkratiskt och mindre attraktivt att söka. Risken är att medel fördelas till storstadsregionerna, utan att antalet projekt ökar, samtidigt som de övriga regionerna blir underfinansierade i relation till det söktryck som finns.

Problem med fördelning

Den fördelningsprincip som finns i förslagen är att regeringen ska bedöma bostadsbristen och byggbehovet med stöd av Boverkets analyser, den årliga bostadsmarknadsenkäten samt länsstyrelsernas bostadsmarknadsanalyser, och utifrån detta fördela medel till de olika regiontyperna.

Det finns skäl att ifrågasätta ifall bostadsmarknadsenkäten, och därmed även bostadsmarknadsanalyserna som till stor del bygger på enkätsvaren, är tillräckligt starkt underlag för att göra den typen av fördelning som får stora reella konsekvenser för byggandet i de olika regiontyperna.

De svar om bostadsbehov som lämnas till enkäten är ofta uppskattningar. Vidare finns det en tvetydighet i bostadsmarknadsenkätens frågor där det finns en sammanblandning av behov och efterfrågan. De svar som lämnas är osäkra siffror. Och som har påpekats i SOU 2018:35 saknas den enhetlig metodik för att bedöma bostadsbehovet och många mindre kommuner saknar de resurser som krävs för att göra en mer komplett analys av boendesituationen i kommunen.

Införandet av en fördelningsprincip måste föregås av en analys som visar på ett problem som kan åtgärdas med förslaget. Att minska bostadsbristen är en långsiktig process. Byggtakten är väldigt olika runt om i landet och hyresbostadsstödet har en kompensatorisk effekt i att det uppmuntrar byggandet. Risken med den föreslagna fördelningen som fokuserar på storstäderna är att medel förs till regioner där det redan byggs mycket.

Att gå från ett system med en gemensam medelsram till två pottor som ska fördelas skapar en osäkerhet för de sökande. Fördelningen kommer att behöva justeras kontinuerligt. En ändrad fördelning kan ha stora konsekvenser för när ett projekt kan godkännas. Med de långa handläggningstider som är för stödet så innebär detta att sökande får svårare att bedöma när sökt stöd kan erhållas.

Eftersom de tre storstadsregionerna ska ha egna beslutsomgångar uppstår det en fråga om man behöver ha någon form av fördelning mellan dem. Med andra ord skulle det behöva skapas fyra pottor. Annars riskerar det att bli så att den storstadsregion som beslutas först kommer att låsa upp väldigt mycket av ramen för storstadsregionerna och därmed kraftigt förskjuta projekt för de andra två regionerna.

Konsekvenser för sökande

I kontakt med Länsstyrelsen Skåne har sökande ofta framhållit att det är viktigt med tydliga regler som inte ändras för ofta för att skapa en förutsägbarhet och därmed en mer välfungerande bostadsmarknad. De byggprojekt som söker stöd har ofta väldigt lång ledtid och är stora investeringar för de sökande. Tidigare har ansökningar behandlats i turordning efter när de varit kompletta. Projekt som satts på vänt blivit beviljande i takt med att med att beviljanderamen fyllts på, det har ibland tagit tid, men det har varit en förutsägbar ordning.

Med förslaget om en särskild ordning för storstadsregioner kommer projekt bli bortprioriterade på beslutsmöten. De som blir bortprioriterade får besked om att de kanske kan få stöd på nästa möte, ett antal månader i framtiden. Men ordningen kan inte garantera att de får stöd då heller eftersom det kanske hunnit inkomma nya projekt med större andel små lägenheter. Detta skapar en situation där förutsägbarheten minskar och företagens möjlighet att göra välavvägda ekonomiska kalkyler för sina projekt försämras.

Att införa beslutsomgångar för projekt i storstadsregionerna kommer även på andra sätt öka osäkerheten för de sökande. Sökande kan inte vara säkra på antalet beslutsomgångar per år. Sedan kommer det färre antalet beslutsomgångar, jämfört med den rådande ordningen, göra att det kommer ta längre tid från att ärendet är förberett till att det tas ett beslut. Längre handläggningstider riskerar att försena projekt och därmed minska byggtakten.

Kontakt med de sökande är även av vikt för handläggningen, det förs ofta en dialog kring de avvägningar som länsstyrelserna gör. Det är ett sätt att förankra besluten hos de sökande, men även för att uppnå en högre handläggningskvalitet. För sökande i storstadsregionerna kommer den föreslagna beslutsordningen att skapa en förvaltningsmässig otydlighet och osäkerhet.

Med förslaget skulle den enskilda länsstyrelsen då förbereda ärendet och vara de som fortsatt har kontakt med de sökande. Men beslutet i ärendet skulle samtidigt ligga hos Boverket. Det innebär att de sökande inte längre kan föra dialog på samma sätt, de skulle inte kunna vara lika säkra på att de justeringar som gjorts kommer godtas i den slutliga bedömningen.

Konsekvenser för byggandet

Ett av de skäl som anges för den föreslagna indelningen mellan storstadsregioner och övriga Sverige är att andelen beviljade lägenheter i storstadsregionerna är relativt liten. Sett till de siffror som remissen nämner så ser det ut att finnas en snedfördelning mellan storstadsregionerna och

övriga landet. Men sett till befolkningsandel är snedfördelningen så pass liten att en genomgripande indelning behöver problematiseras.

Om man tittar på de lägenheter som beviljats så verkar de inte vara jämnt fördelade över de län som de beslutats i. Tvärt om finns det ofta en koncentration av beviljade lägenheter i den eller de mest centrala kommunerna för länet. Detta är en lägesbeskrivning som även stämmer för Skåne. Sett till antalet beviljade lägenheter står Stormalmö för 80% av de beviljade lägenheterna i Skåne under 2017 och 2018. Av de beviljade lägenheterna i Stormalmö så är finns 75% i 2 av 12 kommuner.

Sedan har vi län som har väldigt en hög beviljandegrad sett till sin befolkning, där det finns stora universitet och därmed ett stort lokalt behov av lägenheter. Det finns även län som har hög beviljandegrad på grund av omfattande strukturförändringar och som är prioriterade i förordningen. Istället för att se den reella fördelningen som ett problem hade man också kunnat konstatera att stödet på det stora hela fungerar.

Som tidigare nämnts är hyresbostadsstödet kompensatoriskt i sin utformning, genom olika stödnivåer försöker man att möjliggöra projekt där bostadsmarknaden annars inte hade byggt. Det finns inget som säger att en sådan utformning ska generera en jämn fördelning av beviljade lägenheter. Tvärtom borde det finnas en förväntan att fler lägenheter beviljas där marknaden är svagare. 2018 var det första år sedan 1997 som det tillkom fler bostäder i övriga Sverige bortom storstadsregionerna. Fortfarande är det så att det byggs relativt mer i storstadsregionerna.

Det finns en generell bostadsbrist i Sverige. 2018 byggdes det drygt 58 000 bostäder, att jämföra med ett beräknat behov om 67 000 per år. Bristen är inte jämt fördelad, varken i absoluta eller relativa tal. Orsakerna till detta kan vara väldigt skilda, från långvarig stark tillväxt, till väldigt låga inkomster och hög arbetslöshet. De olika orsakerna spelar stor roll i ett långsiktigt perspektiv. Stödet kan framför allt hjälpa de delar där marknaden inte ser det som lönsamt att bygga.

Om man vill öka byggandet så hjälper det inte att införa ett begränsat system med fördelade pottor. En risk med förslaget, så som det ser ut, är att med en konstant beviljanderam kan en förskjutning från övriga landet till storstadsregionerna leda till sammanlagt färre beviljade lägenheter, eftersom storstadsregionerna har högre stödnivåer. Detta när det fortfarande inte byggs tillräckligt många bostäder i Sverige.

Deltagande och beslutande i ärendet

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektör Ola Melin. Enhetschef Kajsa Palo var deltagande. Bostadshandläggare Mattias Jeschko-Edborg har varit föredragande.

Detta beslut har bekräftats digitalt och har därför ingen namnunderskrift.

Ola Melin

Kajsa Palo

Mattias Jeschko-Edborg

Kopia till: fi.sba.bb@regeringskansliet.se