

Yttrande

Datum
2019-09-23

3.1.2

Diarienummer
2809/2019
Ert diarienummer
Fi2019/02681/BB

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över förslag till ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande

Sammanfattning

Boverket avråder från förslaget till ansvarsfördelning för de tre storstadsregionerna.

Skälet till detta är att Boverket kommer att få olika roller, dels som beslutsinstans dels som överklagandeinstans. Dessa roller är inte förenliga med varandra. Förslaget kan också leda till olika praxis i likartade frågor beroende på om överprövningsmyndighet är Boverket eller förvaltningsrätten.

Generellt

Generellt sett skapar tillfälliga förändringar av förordningsbestämmelserna osäkerhet hos presumtiva stödsökande och stödmottagare. Som exempel kan nämnas att den förordningsändring som infördes den 23 juli 2019 har, enligt vad Boverket erfarit, skapat en oro hos byggbranschen. I och med att prövningen av om förutsättningarna för ett förhöjt stödbelopp ska göras vid utbetalningsbeslutet anser man att det är osäkert vilka energikrav som gäller vid det tillfället.

I 9 § 6 förordningen anges att för kooperativ hyresrätt får dels den hyresnivå som angetts i ansökan om stöd inte öka mer än hyrorna i genomsnitt på orten, dels att inte heller höja den insats som tas ut av medlemmarna.

I det nu remitterade förordningsförslaget kvarstår denna förutsättning vilket kan leda till att en kooperativ förening som erhållit investeringsstöd, och som av någon anledning under dessa första 15 år får ett behov av kapital som är större än vad den egna kassan medger, inte kan höja vare sig hyror (utöver generell årlig höjning) eller insatser. De torde därmed vara utlämnade till att er-

hålla extern finansiering från t.ex. bank, vilket därmed utgör ett riskmoment för föreningen.

3.1 Samordning med stöd enligt andra författningar

Boverket instämmer i förslaget att om sökanden erhållit stöd enligt annan författning för projektet ska detta räknas av vid beräkning av stödets slutliga storlek. Boverket anser dock att det kan bli en fördröjning av utbetalning av stöd om man måste invänta beslut i annat stödärende. Många stödmottagare är beroende av stödet för att t.ex. lyfta ett byggnadskreditiv.

En situation som uppstår i dag är att projektet när det är färdigställt inte uppfyller kraven på energianvändning. Stödmottagaren installerar då solceller, ansöker och beviljas statligt stöd till solceller. I och med denna åtgärd uppfyller stödmottagaren kraven på energianvändning och kan få utbetalat investeringsstödet. Frågan är då om solcellsinstallationen ingår i projektet. Installationen av solceller sker efter det att projektet är färdigställt och slutbesked utfärdats. Denna fråga behöver regleras i förordningen.

3.2 Stödet riktas till hela landet

Boverket tillstyrker förslaget.

3.3 Krav på tidpunkt för påbörjande av ett projekt

Boverket instämmer i förslaget att projektet ska påbörjas inom ett år från det att stödbeslutet fattas för att stöd ska få lämnas. Av avsnittets sista stycke, sista meningen anges att ”prövningen av om särskilda skäl förelegat bör ske vid utbetalningsbeslutet”. Det kan dock vara för sent att prövning sker först vid utbetalningsbeslutet. Denna prövning bör ske så snart tidpunkt för påbörjande är känt. Det bör även finnas en anmälningsskyldighet för sökanden om projektet inte kommer att påbörjas inom ettårsfristen. Anmälningsskyldigheten bör inträda så snart den sökande upptäcker att projektet inte kommer att påbörjas inom ettårsfristen. Länsstyrelsen ska då i anslutning till anmälan pröva om det föreligger särskilda skäl att medge en längre frist.

3.4.1 En särskild prioriteringsgrund för storstadsregionerna – flest bostäder på given yta

Det finns en risk att förslaget medför att det blir ett alltför ensidigt utbud med endast små lägenheter. Ett blandat utbud är att föredra vilket också är ett krav enligt 8 § 6 förordningen.

Redan nuvarande regler styr mot små bostäder, utan att nyckeltalet Antalet lägenheter/BOA är avgörande för om stöd kan erhållas eller inte.

En alternativ prioriteringsgrund skulle kunna vara att man i stället utgår från projektets byggkostnader. Förutsättningarna för ett sådant alternativ behöver dock utredas närmare.

3.4.2 Beslutsomgångar införs i storstadsregionerna och ansvarsfördelningen förändras

Boverket avråder från förslaget till ansvarsfördelning för de tre storstadsregionerna, eftersom Boverket kommer att få olika roller som inte är förenliga med varandra.

Om förslaget genomförs innebär det att Boverket behöver tillföras ytterligare resurser och bygga upp erforderlig kompetens för att kunna hantera ärendena.

Nedan redogörs för konsekvenserna av förslaget i sin helhet.

Beslutsomgångar införs i storstadsregionerna

Det förhållandet att det ska vara olika beslutstillfällen under året kan leda till att byggstarten i ett projekt fördröjs, eftersom en byggherre inte vill/vågar påbörja ett byggprojekt innan hen erhållit ett beslut om stöd. Byggprojektets genomförande kan av ekonomiska skäl vara avhängigt av att projektet erhåller investeringsstöd. De projekt som vid beslutstillfället inte beviljas stöd bör enligt förslaget ligga kvar till nästa beslutsomgång, vilket kan leda till att projektets påbörjande ytterligare fördröjs.

Vidare kan det förhållandet att stödet delas upp i olika potter leda till inlåsnings effekter om det visar sig att efterfrågan är mindre än vad som finns i respektive pott. Ett varierat behov leder då till att det totala budgetutrymmet inte utnyttjas.

Ansvarsfördelningen förändras

Förslaget innebär att Boverket får olika roller, dels som beslutsinstans dels som överklagandeinstans. Dessa roller kommer inte att vara förenliga med varandra. Som exempel kan nämnas ansökningar i de tre storstadsregionerna som inte uppfyller villkoren i förordningen och ska avslås av länsstyrelsen och därmed inte prioriteras. Länsstyrelsens avslagsbeslut får överklagas till Boverket som då kan bli både överklagandeinstans och beslutsinstans för samma ärende om Boverket bifaller överklagandet! Att hänskjuta sådana överklaganden direkt till förvaltningsrätten skulle också vara konstigt eftersom vissa av länsstyrelsens beslut överklagas till Boverket och vissa till förvaltningsrätten.

Förslaget kan också leda till olika praxis i likartade frågor beroende på om överprövningsmyndighet är Boverket eller förvaltningsrätten.

Det förhållandet att endast ett fåtal ärenden i dag överprövas av förvaltningsrätten beror på att enbart utbetalningsbeslut kan överklagas dit. Om förslaget genomförs innebär det att alla typer, där Boverket är första instans, av Boverksbeslut kan överklagas till förvaltningsrätten. Det innebär att förslaget kan leda till en ökad arbetsbelastning för förvaltningsrätten.

Boverket får också en tudelad roll där verket ska lämna generell information i vissa ärenden som inte handläggs av Boverket, och i andra ärenden där Boverket är handläggande/beslutande myndighet har en rådgivande roll.

I vissa län, t.ex. Uppsala län, kommer förslaget att leda till att vissa kommuner tillhör storstadsregionen, och andra kommuner övriga landet. Det innebär att en del ärenden kommer att beslutas av länsstyrelsen och andra av Boverket.

Risk finns att förslaget kan leda till en förvirring hos stödmottagare. Det kan vara svårt för stödmottagaren att veta vilken myndighet som är handläggande/beslutande myndighet. Därtill kommer den fysiska akten i ärendet med ritningar o.d. att pendla mellan myndigheterna. Det kommer även att bli svårt att avgöra vilken myndighet som är arkivmyndighet för de olika handlingarna i ärendet.

Länsstyrelsens regionala kännedom och kontakter med byggherrar, kommunala bostadsförmedlingen, Hyresgästföreningen och Arbetsförmedlingen med flera går också förlorad om beslutanderätten läggs hos Boverket.

3.5 Beräkningen av det slutliga stödet efter ansökan om utbetalning

Enligt förslaget ska beräkningen av stödets slutliga storlek ske med utgångspunkt i de stödbelopp som gällde vid länsstyrelsens eller Boverkets beslut om stöd.

Det är juridiskt tveksamt om detta bör regleras i förordningen utan det bör regleras genom övergångsbestämmelser vid förordningsförändringar av stödbelopp och nivåer på normhyran.

I dag fattar länsstyrelserna ett ”preliminärt” villkorat beslut om stöd. Detta innebär att stödets slutliga storlek bestäms när projektet har färdigställts och stödmottagaren har ansökt om utbetalning. Förutsättningarna kan ha ändrats efter det preliminära beslutet t.ex. kan projektförändringar leda till både höjt och sänkt stödbelopp. Till exempel kan en stödmottagare ha erhållit beslut om stöd till byggnation av 50 lägenheter med en stödberättigad bostadsarea på 3 000 kvm men efter projektförändring byggt 70 lägenheter med en stödberättigad bostadsarea på 4 200 kvm, vilket innebär att stödberättigad bostadsarea ökat. Projektförändringen leder då vid utbetalningstillfället till en omprövning av stödbeslutet där stödbeloppet höjs. Förhållandet kan även vara det motsatta. Detta innebär att beräkningen av stödbeloppets slutliga storlek, i förhållande till villkoren för stödet, bör fastställas först vid utbetalningsbeslutet.

3.6 Ett eller flera nya villkor – bostäder för särskilda ändamål

Det generella kravet på att viss procentuell andel av lägenheterna i en byggnad ska förmedlas till personer under 27 år alternativt till att underlätta inträde på den ordinarie bostadsmarknaden bör förenas med en möjlighet till undantag om det finns särskilda skäl. Vidare bör även projekt utförda av byggemenskap undantas från de alternativa förslagen.

3.6.1 Alternativ 1 – bostäder till unga i storstadsregionerna

Boverket anser att en högre åldersgräns bör övervägas med ett till tre år. Detta med hänsyn till att det inte i första hand är de allra yngsta åldersgrupperna som

kan eller vill efterfråga nyproduktion. En högre åldersgräns kan möjligen föranleda att andelskravet kan höjas till över tio procent.

Boverket är även tveksam till att det ska finnas en möjlighet för fastighetsägaren att som alternativ erbjuda bostäder till unga i övriga beståndet. I så fall måste det anges inom vilken tid det ska ske. Det är dessutom osäkert hur stor den additiva effekten i praktiken blir, om lägenheterna erbjuds i det befintliga beståndet. Om det ställs krav på att en viss del av lägenheterna endast ska erbjudas unga i nyproduktion kan det dessutom bidra till en kostnadspress.

3.6.2 Alternativ 2 – bostäder för att underlätta inträde på den ordinarie bostadsmarknaden i alla kommuner

Boverket är tveksam till om fastighetsägaren i stället ska kunna erbjuda lägenheter inom det befintliga beståndet. En poäng med att använda nybyggda lägenheter för detta ändamål är att det bidrar till en jämnare geografisk fördelning av hushåll med särskilda behov. Det kan visserligen bli dyrare för kommunen men å andra sidan kan det också finnas en risk att de lägenheter som erbjuds i det befintliga beståndet har en högre hyresnivå än i det aktuella objektet.

Möjligheten att erbjuda lägenheter i det befintliga beståndet torde i praktiken enbart kunna utnyttjas av de större fastighetsägarna.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Jurist Paul Silfwerberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, avdelningschef Peter Fransson, enhetschef Per Lindkvist, jurist Ingrid Birgersson, expert Ulrika Hägred, samhällsplanerare Marie Sand, civilingenjör Jonas Fränne och ekonom Hans-Åke Palmgren deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Paul Silfwerberg
jurist